

INE/CG1681/2021

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO**  
**EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/CG/9/2020**  
**VISTA ORDENADA POR EL CONSEJO**  
**GENERAL DE ESTE INSTITUTO RESPECTO**  
**DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA**

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/CG/9/2020, 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 DIECIOCHO**

Ciudad de México, 17 de noviembre de dos mil veintiuno.

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

<b>G L O S A R I O</b>	
<b><i>Reglamento de Quejas</i></b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b><i>TEPJF</i></b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b><i>UTCE</i></b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
<b><i>UTF</i></b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
<b><i>Sala Superior</i></b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## **R E S U L T A N D O**

**I. VISTA.** El diecisiete de diciembre dos mil diecinueve, se recibió en la *UTCE*, el oficio INE/SCG/1443/2019,<sup>1</sup> signado por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del *Consejo General*, a través del cual remitió copia certificada de diez resoluciones, entre de ellas la identificada con la clave INE/CG470/2019,<sup>2</sup> 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 dieciocho.

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO DE PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO.**<sup>3</sup> El veinte de enero de dos mil veinte, se dictó acuerdo mediante el cual se ordenó el registro del presente procedimiento sancionador ordinario, al cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/Q/CG/9/2020**, integrado con la vista ya precisada.

**III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.** Con el propósito de allegarse de mayores elementos probatorios tendentes al esclarecimiento de los

<sup>1</sup> Visible a foja 01 del expediente.

<sup>2</sup> Visible a fojas 02 a 05 del expediente.

<sup>3</sup> Visible a fojas 06 a 13 del expediente.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/CG/9/2020**

hechos denunciados, el Titular de la *UTCE* ordenó la práctica de diversas diligencias de investigación, mismas que se hicieron consistir en lo siguiente:

Acuerdo de veinte de enero de dos mil veinte <sup>4</sup>		
Diligencia	Oficio	Respuesta
<p>Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto, copia certificada de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficio INE/UTF/DA/8801/19, notificado el 1º de julio de 2019, a través del cual se hicieron del conocimiento del sujeto obligado los errores y omisiones que se determinaron de la revisión de los registros realizados en el SIF.</li> <li>• Escrito de respuesta del partido político denunciado.</li> </ul>	INE-UT/0255/2020 <sup>5</sup>	Oficio INE/UTF/DA/984/20 <sup>6</sup> firmado por el encargado de despacho de la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto.
<p>Directora de Instrucción Recursal de la Dirección Jurídica de este Instituto, informe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si la resolución INE/CG470/2019, aprobada por el Consejo General de este Instituto, el seis de noviembre de dos mil diecinueve, fue materia de impugnación por parte del partido político MORENA, particularmente en lo relacionado con la conclusión que enseguida se cita: Resolución INE/CG470/2019, Conclusión 8-C36-CEN.</li> <li>• En caso de haber sido recurrida, sírvase proporcionar a esta Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, los datos que obren en el área a su cargo, relativos a la fecha en que fue impugnada dicha resolución y ante qué órgano se está tramitando dicho medio de impugnación.</li> </ul>	INE-UT/0256/2020 <sup>7</sup>	Oficio INE/DJ/DIR/0569/2020 <sup>8</sup> firmado por la Directora de Instrucción Recursal de este Instituto.

**IV. SUSPENSIÓN DE PLAZOS Y TÉRMINOS PROCESALES.** El diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva del *INE* emitió el Acuerdo

<sup>4</sup> Visible a fojas 06 a 13 del expediente.

<sup>5</sup> Visible a foja 22 del expediente.

<sup>6</sup> Visible a fojas 25 a 27 del expediente.

<sup>7</sup> Visible a foja 23 del expediente.

<sup>8</sup> Visible a fojas 28 a 29 del expediente.

INE/JGE34/2020, por el que **SE DETERMINAN LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE ACTUACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19**, en cuyo punto **Octavo** se determinó lo siguiente:

**“A partir de esta fecha y hasta el 19 de abril, no correrán plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos competencia de los diversos órganos de este Instituto, con excepción de aquellos vinculados directamente con los procesos electorales en curso o de urgente resolución”.**

**[Énfasis añadido]**

Posteriormente, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, este Consejo General emitió el Acuerdo **INE/CG82/2020**, denominado **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA COMO MEDIDA EXTRAORDINARIA LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS INHERENTES A LAS ACTIVIDADES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, CON MOTIVO DE LA CONTINGENCIA SANITARIA DERIVADA DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS, COVID-19**, en el que, entre otras medidas, se estableció la siguiente:

**“Primero.** Se aprueba como medida extraordinaria la suspensión de los plazos y términos relativos a las actividades inherentes a la función electoral enunciadas en el anexo único de este Acuerdo, hasta que se contenga la pandemia de coronavirus, Covid-19, para lo cual este Consejo General dictará las determinaciones conducentes a fin de reanudar las actividades y retomar los trabajos inherentes al ejercicio de sus atribuciones.<sup>[1]</sup>

Finalmente, a fin de dar continuidad a las anteriores determinaciones, el dieciséis de abril de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva de este Instituto, emitió el Acuerdo **INE/JGE45/2020**, de rubro **ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO INE/JGE34/2020, POR EL QUE SE DETERMINARON MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE ACTUACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19, A EFECTO DE AMPLIAR LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS**, mediante el cual, con base en la información sobre las condiciones sanitarias relacionadas con el avance de los efectos negativos de la pandemia en nuestro país, se aprobó la ampliación de la suspensión de los plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos competencia de los diversos órganos del **INE**, así como cualquier plazo de carácter administrativo, hasta que dicho órgano colegiado acordara su reanudación.

---

<sup>[1]</sup> En dicho Anexo se menciona lo relacionado con el trámite y sustanciación de diversos procedimientos ordinarios sancionadores.

**V. REACTIVACIÓN DE PLAZOS.** El veintiséis de agosto de dos mil veinte, fue aprobado en sesión extraordinaria de este Consejo General, el diverso **INE/CG238/2020** denominado *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA LA REANUDACIÓN DE PLAZOS EN LA INVESTIGACIÓN, INSTRUCCIÓN, RESOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES Y DE FISCALIZACIÓN, BAJO LA MODALIDAD DE DISTANCIA O SEMIPRESENCIAL, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA COVID-19.*

En el que se determinó, en lo conducente, lo siguiente:

*Primero. Se reanudan los plazos y términos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización, bajo modalidad a distancia o semipresencial, y conforme a los términos de este Acuerdo.*

En virtud de lo anterior, en los términos referidos en el citado acuerdo, el dos de septiembre del año en curso, se dictó el Acuerdo de reactivación de plazos en el procedimiento ordinario sancionador citado al rubro.

**VI. ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO.**<sup>9</sup> El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, se ordenó admitir a trámite el procedimiento citado al rubro y emplazar a *MORENA*; se le corrió traslado con copia simple de todas y cada una de las constancias que integraban el expediente de mérito.

La notificación se realizó a través del oficio INE-UT/02937/2020,<sup>10</sup> el siete de octubre de dos mil veinte. En atención a lo anterior, *MORENA*, mediante escrito presentado ante esta autoridad el catorce de octubre del dos mil veinte, dio respuesta al emplazamiento formulado.<sup>11</sup>

**VII. VISTA PARA ALEGATOS.**<sup>12</sup> El veintinueve de octubre de dos mil veinte, 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 tres de noviembre del presente año, mediante oficio INE-UT/03475/2020.

---

<sup>9</sup> Visible a páginas 42 a 47 del expediente

<sup>10</sup> Visible a foja 48 del expediente

<sup>11</sup> Visible a fojas 54 a 57 del expediente

<sup>12</sup> Visible a fojas 51 a 53 del expediente

Al respecto, el once de noviembre de dos mil veinte, 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<sup>13</sup>.

**VIII. DILIGENCIAS ADICIONALES.** Con la finalidad de contar con mayores elementos para la integración del presente asunto, se estimó pertinente certificar el contenido de las ligas de internet que refiere el quejoso en sus escritos de catorce de octubre y diez de noviembre de dos mil veinte, mediante Acuerdo de diez de febrero del año en curso, con el objeto de verificar el contenido de las mismas.

**IX. DILIGENCIAS ADICIONALES.** A través de acuerdos de once de febrero, diecinueve de mayo y veintiocho de junio del año en curso, se dio vista a la *UTF*, a efecto de que precisara si el partido político *MORENA*, reportó las publicaciones que hace referencia en sus escritos de catorce de octubre y diez de noviembre de dos mil veinte.

Derivado de dicha vista, la *UTF* mediante oficio INE/UTF/DA/35775/2021, de veintitrés de julio del año en curso, informó que: *“el partido Morena aun cuando en el rubro de “Tareas Editoriales” reportó gastos por concepto de periódicos, el contenido de ellos no se sustentó en una investigación científica, por lo que el sujeto obligado, no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico...”*

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

**XI. SESIÓN DE LA COMISIÓN.** En la Segunda Sesión Extraordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, el diez de noviembre del año dos mil veintiuno, la referida Comisión aprobó el proyecto por unanimidad de votos de sus integrantes presentes, y

---

<sup>13</sup> Visible a fojas 69 a 72 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 transgresión a lo previsto en el artículo 25, párrafo 1, inciso h), de la *LGPP*, en relación con el diverso 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*.

Conforme a lo previsto en los artículos 442, párrafo 1, inciso a), y 443, párrafo 1, incisos a) y n), 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 *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 la infracción denunciada en el procedimiento sancionador ordinario, atribuida 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 dieciocho.

### **SEGUNDO. NORMATIVA APLICABLE.**

Toda vez que los hechos que son objeto de pronunciamiento en este procedimiento ocurrieron en el año dos mil dieciocho, 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.**

#### **1. Hechos materia de la vista**

Como una cuestión previa, es importante precisar que la vista materia del presente pronunciamiento, derivada de la resolución **INE/CG470/2019**, emitida por este *Consejo General*, el seis de noviembre de dos mil diecinueve, 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 dieciocho.

En la señalada determinación, este órgano superior 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 determinará sí, 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 del Dictamen 8-C36-CEN** de la misma, medularmente consisten en lo siguiente:

“(…)

**8-C36-CEN**

Observación Oficio Núm. INE/UTF/DA/8801/19 Fecha de notificación: 1 de julio de 2019	Análisis	Conclusión	Falta concreta
<p><i>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 semestral de carácter teórico.</i></p> <p><i>Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio INE/UTF/DA/8801/19 notificado el 1° de julio de 2019, se hicieron de su conocimiento los errores y omisiones que se determinaron de la revisión de los registros realizados en el SIF.</i></p> <p><i>El sujeto obligado presentó escrito de respuesta, sin embargo, respecto a esta observación no incluyó documentación o aclaración alguna.</i></p>	<p><i>Si bien el sujeto obligado presentó escrito de respuesta, respecto a esta observación no presentó documentación o aclaración alguna, no obstante, esta autoridad realizó una búsqueda a los diversos apartados del SIF y no se localizó la publicación semestral de carácter teórico.</i></p> <p><i>Cabe señalar que, respecto las publicaciones semestrales de carácter teórico, el contenido debe sustentarse en una investigación científica, por lo que el sujeto obligado, no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, por tal razón la</i></p>	<p style="text-align: center;"><b>8-C36-CEN</b></p> <p><i>El sujeto obligado, omitió editar una publicación de carácter teórico semestral.</i></p> <p><i>Se propone dar vista al Secretario Ejecutivo de este Instituto para que determine lo que a su derecho proceda.</i></p>	<p><i>Vista al Secretario Ejecutivo.</i></p>



**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/CG/9/2020**

<p>Se le solicita presentar en el SIF, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Las aclaraciones que a su derecho convenga.</li></ul> <p>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.</p>	<p><b>observación no quedó atendida.</b></p>		
--	--	--	--

*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/8801/2019, de fecha 1 de julio de 2019.*

*Fecha de vencimiento del oficio de errores y omisiones: 15 de julio de 2017.*

*Con escrito de respuesta: núm. CEN/Finanzas/0208/2019 del 15 de julio de 2019, el sujeto obligado no emitió alguna aclaración o anexó documento que acreditará que quedó solventada dicha omisión*

*(...)"*

Esto es, en la resolución de mérito, se determinó, esencialmente, lo siguiente:

- De la verificación a la cuenta "Tareas Editoriales", se advirtió que **MORENA** incumplió con su obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico durante el ejercicio dos mil dieciocho.
- A través del oficio de errores y omisiones **INE/UTF/DA/8801/2019**,<sup>14</sup> de uno de julio de dos mil diecinueve, la **UTF** notificó al partido político denunciado la referida observación.
- Mediante escrito **CEN/Finanzas/0208/2019**,<sup>15</sup> de quince de julio de dos mil diecinueve, **MORENA**, no hizo manifestación alguna en relación a las observaciones realizadas en referencia a la omisión de editar una publicación de carácter teórico semestral.

<sup>14</sup> Visible a foja 26 del expediente

<sup>15</sup> Visible a foja 25 del expediente

- 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.
- En consecuencia, ***MORENA* no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico.**
- Finalmente, en la determinación de este *Consejo General*, fue dar vista a la Secretaría Ejecutiva, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que a derecho corresponda respecto de las omisiones planteadas por *MORENA*, a través de la Resolución INE/CG470/2019.

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 *LGIPE*, 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 representante de *MORENA* ante el *Consejo General*, 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 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 *LGIPE*.

## **2. Excepciones y defensas**

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*.

- En este sentido, no se omitió editar una publicación de carácter teórico semestral, ya que el instituto político ha publicado trabajos de divulgación y teóricos de los principales problemas nacionales, a través del órgano de difusión impreso y electrónico denominado "Regeneración".
- No existe disposición legal a cargo de los Partidos Políticos Nacionales que establezca puntualmente los requisitos que debe cubrir este tipo de publicaciones, además que la ley no distingue entre una publicación que promueva la vida democrática y cultura política, y una investigación científica, por lo que la autoridad electoral no debe distinguir entre tales aspectos.
- Morena siempre ha buscado difundir por todos los medios a su alcance información y análisis de los principales problemas nacionales, en los documentos impresos o virtuales de nuestro partido, en especial, de nuestro órgano de difusión impreso "Regeneración" con la finalidad de coadyuvar al desarrollo de la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada.
- Las publicaciones realizadas durante el periodo 2018 cumplen con la característica de ser de carácter teórico, debido a que sus contenidos se sustentan en una investigación científica; asimismo, coadyuvar al desarrollo de la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada; por tal razón el presente procedimiento debe ser declarado infundado.

Cabe precisar que el partido político denunciado, al comparecer al presente procedimiento, ofreció como pruebas, las publicaciones que pueden ser consultadas en diversos links de internet<sup>16</sup>; la presuncional en su doble aspecto legal y humana, así como la instrumental de actuaciones.

### **3. Materia del procedimiento**

La materia del procedimiento consiste en determinar si *MORENA* transgredió o no lo establecido en los artículos 25, párrafo 1, incisos a) y h), de la *LGPP*, en relación con el numeral 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*, en relación con el diverso 443, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE*, derivado del incumplimiento a su obligación de

---

<sup>16</sup> 1. <https://morena.si/>; 2. <https://morena.si/wp-content/uploads/2018/01/regeneracionmigrantes04.pdf>; 3. <https://morena.si/wp-content/uploads/2018/02/regeneracion22-2018-3.pdf>; 4. <https://morena.si/archivos/category/perio-regeneracion>, y 5. <https://morena.si/regeneracion-impreso>

**editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, durante el ejercicio dos mil dieciocho.**

#### **4. Marco normativo**

Como una cuestión previa al análisis del fondo y a efecto de determinar lo conducente respecto a la conducta señalada, es necesario tener presente el marco normativo que será aplicable para la solución de la presente controversia, por lo que, 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 los artículos 25, párrafo 1, incisos a) y h) de la *LGPP* y 443, párrafo 1, inciso a) de la *LGPE*, establecen lo siguiente:

##### ***Ley General de Partidos Políticos***

###### ***Artículo 25***

*1. Son obligaciones de los partidos políticos:*

*a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;*

...

*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 aprecia, la ley impone a cargo de los partidos políticos, en el aspecto que se analiza, una obligación consistente en:

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

De lo anterior, se desprende que el legislador estableció condiciones bajo las cuales los Partidos Políticos Nacionales deben realizar las publicaciones a que están obligados en el periodo de un año calendario, a saber: **1) temporalidad y 2) contenido.**

Así, tenemos que, en el periodo de un año calendario, los partidos políticos tienen como obligación realizar 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).

Por lo que, atendiendo al contenido de las normas legales en comento, los partidos tienen la obligación de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico, es decir, editar de la primera por lo menos cuatro números durante un año calendario, y dos de la de carácter teórico.

En esa lógica, para acreditar el cumplimiento de esa obligación, los partidos políticos deben proporcionar a la autoridad electoral, ejemplares de los cuatro números de la publicación de divulgación, y dos de la de carácter teórico, publicados y difundidos en el año que corresponda.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 184 del Reglamento de Fiscalización, las publicaciones de carácter teórico, deben contar con los siguientes elementos:

**“Artículo 184.**

**Objetivo de las actividades para la investigación**

*1. El rubro de investigación socioeconómica y política de actividades específicas, comprende la realización de análisis, diagnósticos y estudios comparados, entre otros, vinculados con problemas nacionales o regionales de carácter socioeconómico o político. Tales trabajos pueden elaborarse desde la perspectiva de género y derechos humanos y deben contribuir de forma directa a la comprensión y elaboración de propuestas para la solución de las problemáticas detectadas, además de cumplir con los siguientes requisitos:*

- a) Ser de autoría propia e inédita.**
- b) Estar organizados en secciones de acuerdo con la estructura de contenidos siguientes:**

- I. Introducción, servirá como una guía para el lector, explicación breve y general del fenómeno estudiado, el objetivo y las preguntas de investigación. También es necesario que en esta sección se especifique la metodología del estudio y el diseño de investigación utilizado, es decir, si es un estudio de tipo cualitativo (por ejemplo, estudio de casos), cuantitativo (estudio con datos numéricos) o experimental.*
- II. Justificación de la realización de la investigación e importancia de la misma, análisis de la relevancia del tema estudiado para el rubro de gasto reportado y la propuesta de soluciones. Esta sección se deberá esclarecer por qué es conveniente analizar el objeto de estudio y cuáles son los beneficios (resultados, la relevancia social, las posibles aportaciones teóricas, metodologías u otras que se deriven de su realización).*
- III. Objetivos de la investigación, son las guías del estudio y deben expresarse con claridad para evitar posibles desviaciones en el proceso de investigación, asimismo, deberán ser susceptibles de alcanzarse. Los objetivos de las investigaciones científicas se deben plantear mediante la pregunta: ¿qué propósito se pretende lograr con la investigación? Además, si a través de la misma se intenta contribuir a resolver un problema en particular, entonces también se deberá plantear ¿cuál es ese problema y de qué manera el estudio podría ayudar a resolverlo?*
- IV. Planteamiento y delimitación del problema: en esta sección se planteará el problema de investigación: claramente y sin ambigüedad, preferentemente a manera de preguntas; e implicar la posibilidad de realizar pruebas empíricas (enfoque cuantitativo) o una recolección de datos (enfoque cualitativo). Con respecto a la delimitación se deberá identificar qué es lo que se analizará y qué no.*
- V. Marco teórico y conceptual de referencia: exposición y análisis de las teorías, los paradigmas, las investigaciones y antecedentes históricos del problema de investigación. El marco teórico ayuda a prevenir y detectar errores cometidos en otros estudios, orienta sobre cómo ha sido tratado el problema de investigación por otros autores, conduce al establecimiento de hipótesis que habrán de someterse a prueba en la investigación e inspira nuevas líneas y áreas de investigación.*
- VI. Formulación de hipótesis: explicación tentativa, formulada a manera de proposiciones, a las preguntas planteadas a partir del problema estudiado. Las hipótesis deben contener tres elementos básicos: unidad de análisis, variables, es decir, las características o propiedades de la unidad de análisis; y los elementos lógicos que relacionan las unidades de análisis con las variables.*
- VII. Pruebas empíricas o cualitativas de las hipótesis. En esta sección se prueba a través de los datos que fueron recolectados, si la hipótesis se cumple o no. Para comprobar empíricamente las hipótesis pueden utilizarse una diversidad de herramientas, por ejemplo: análisis estadístico, estudio de casos, grupos de enfoque, encuestas y experimentos controlados.*
- VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación: en esta sección se presentan los resultados de la investigación a través de los instrumentos empleados pruebas empíricas, generalización o no de los resultados, asimismo, se deberán señalar las propuestas específicas para los problemas tratados. Finalmente, se pueden*

*proponer nuevas agendas de investigación que quedaron pendientes para solucionar los problemas sociales estudiados.*

*IX. Bibliografía: compilación bibliográfica del material utilizado en la investigación, que permita a cualquier otro investigador acudir a las fuentes primarias para replicar el análisis y valorar la veracidad del conocimiento generado.*

*2. Los trabajos deberán mostrar calidad básica en relación con las reglas ortográficas, de sintaxis y de citas bibliográficas.*

*3. El partido informará, en el momento de presentar sus actividades, sobre los mecanismos utilizados y sus alcances para la difusión de los trabajos de investigación que se presenten.”*

De lo antes transcrito se advierte lo siguiente:

- ✓ El trabajo de investigación debe ser un estudio acerca de un fenómeno socioeconómico o político, el cual debe estar vinculado con problemas de interés nacional o regional.
- ✓ Estos trabajos deben estar elaborados desde la perspectiva de género y derechos humanos.
- ✓ La estructura de estos trabajos debe cumplir con ciertos requisitos en su desarrollo, tales como introducción, metodología de estudio, análisis de la relevancia del tema estudiado, objetivos de la investigación, planteamiento del problema, marco teórico, hipótesis, pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis, conclusiones y bibliografía del material utilizado.

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.

En el mismo sentido, con el propósito de esclarecer qué debe entenderse por **publicaciones de divulgación y de carácter teórico**, es necesario precisar que la *Sala Superior*, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-024/2000, estableció 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.”*

Cabe mencionar que si bien la citada resolución del máximo órgano jurisdiccional en la materia, en el caso que en ese momento se 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 el citado fallo dio como origen la emisión de la tesis relevante número CXXIII/2002,<sup>17</sup> de rubro **PUBLICACIÓN DE CARÁCTER TEÓRICO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBE CONTENER**, en cuyo texto incluye a los partidos políticos, 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

<sup>17</sup> Consultable en la liga electrónica:

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=CXXIII/2002&tpoBusqueda=S&sWord=CXXIII/2002>



*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.”*

Como se advierte, la *Sala Superior* consideró que la **publicación 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.”

Atento a lo anterior, *contrario sensu*, y conforme a la definición contenida en el diccionario electrónico de la Real Academia Española que define a la palabra **divulgación**<sup>18</sup> como la acción y efecto de **divulgar**, la cual, a su vez, consiste en *publicar, extender, poner al alcance del público algo*,<sup>19</sup> se considera que **las publicaciones de divulgación tienen como objeto difundir y dar a conocer de manera accesible a la ciudadanía las ideas, posturas o comentarios de los partidos políticos de una forma no especializada.**

Esto es, se considera que las publicaciones de divulgación consisten en tareas editoriales no especializadas de los institutos políticos que no están sometidas a un

---

<sup>18</sup> Consulta en: <https://dle.rae.es/divulgaci%C3%B3n?m=form>

<sup>19</sup> Consulta en: <https://dle.rae.es/divulgar?m=form>.

ejercicio o rigor científico, sino que, en su caso, están apoyadas sólo en hechos o apreciaciones de carácter subjetivo de quien lo realice.

Es importante destacar que, si bien la ley electoral no establece puntualmente los requisitos que deben cubrir las publicaciones de divulgación, la obligación de mérito se sustenta en la naturaleza misma de los partidos políticos y en el carácter de "divulgación" que deben tener, con el objeto de cumplir con su finalidad constitucional de coadyuvar en el desarrollo de la vida democrática, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Finalmente, el artículo 4 del Reglamento del Instituto Nacional de Formación Política de MORENA, establece que el Plan Nacional de Formación Política, deberá contener las actividades, planes y programas de formación y capacitación política, investigación, publicaciones y divulgación del Instituto.

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 *divulgación* y de **carácter teórico**, mismas que deben reunir las características enunciadas en párrafos precedentes.

## **5. Pruebas**

A continuación, se listarán y analizarán las pruebas que obran en el expediente, que se estiman trascendentes para la resolución del presente asunto, mismas que se describen a continuación:

1. Disco compacto certificado que contiene las fojas relativas a la Vista de conformidad con la conclusión 8-C36-CEN, ordenada en la Resolución **INE/CG470/2019**, emitida por el *Consejo General* el seis de noviembre de dos mil diecinueve.
2. Oficio INE/UTF/DA/984/20,<sup>20</sup> firmado por el encargado de despacho de la *UTF*, al que se adjunta disco compacto certificado que contiene los siguientes archivos, por los cuales fue notificado el partido político *MORENA*:
  1. "AcuseDeLectura"
  2. "ConstanciaDeEnvío"
  3. "ConsultaNotificaciones"

---

<sup>20</sup> Visible a páginas 29-31.

4. "Oficio\_E\_Y\_O\_IA\_2018\_1ra\_vuelta"
5. "Respuesta 1ra vuelta"

3. Acta circunstanciada, instrumentada por la *UTCE*, de diez de febrero del año en curso, a través de la cual se certifica el contenido de las ligas de internet referidas por *MORENA*, advirtiéndose que dicho material no se encontraba disponible
4. Oficio INE/UTF/DA/35775/2021<sup>21</sup> suscrito por la Titular de la *UTF*, por medio del cual da respuesta a la vista ordenada mediante proveídos de once de febrero, diecinueve de mayo y veintiocho junio de dos mil veintiuno, en el cual refiere lo siguiente:

*"... es preciso señalar que el partido Morena sí reportó las publicaciones que hace referencia; sin embargo, del análisis a dichas publicaciones no pueden considerarse de carácter teórico, ya que no presentan los resultados de las investigaciones, cumpliendo cuando menos con los siguientes requisitos:*

- a) *Ser de autoría propia e inédita.*
- b) *Estar organizados de acuerdo con la estructura de contenidos siguientes:*
  - *Introducción*
  - *Justificación de la realización de la investigación e importancia de la misma*
  - *Objetivos de la investigación*
  - *Planteamiento y delimitación del problema*
  - *Marco teórico y conceptual de referencia*
  - *Formulación de hipótesis*
  - *Pruebas empíricas o cualitativas de las hipótesis*
  - *Conclusiones*
  - *Bibliografía*

*(...)*

Los documentos emitidos por la autoridad, tienen el carácter de documentales públicas con pleno valor probatorio sobre su contenido, acorde a lo previsto en el artículo 461, párrafo 3, inciso a) y 462, párrafo 2, de la *LGIPE*, con relación al artículo 22, párrafo 1, fracción I), inciso c), y 27, párrafo 2, del *Reglamento de Quejas*.

## **6. Análisis del caso en concreto**

**El incumplimiento de *MORENA* a su obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, durante el ejercicio dos mil dieciocho.**

---

<sup>21</sup> Visible a páginas 109 y 110

Una vez que fue precisado el marco jurídico que rige el presente asunto, esta autoridad electoral considera que en el presente procedimiento se **acredita** la infracción atribuida a *MORENA* por las consideraciones que se exponen a continuación:

Como una cuestión previa, es importante precisar que la vista materia del presente pronunciamiento deriva de la resolución **INE/CG470/2019**, emitida por este *Consejo General* el seis de noviembre de dos mil diecinueve, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes anuales de ingresos y gastos del partido *MORENA*, correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho.

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* y 184, del Reglamento de Fiscalización, 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 8-C36-CEN**, consisten, medularmente, en lo siguiente:

**Observación**

**Oficio Núm. INE/UTF/DA/8801/19**

**Fecha de notificación: 1 de julio de 2019**

*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 semestral de carácter teórico.*

*Con la finalidad de salvaguardar la garantía de audiencia del sujeto obligado, mediante oficio INE/UTF/DA/8801/19 notificado el 1° de julio de 2019, se hicieron de su conocimiento los errores y omisiones que se determinaron de la revisión de los registros realizados en el SIF.*

*El sujeto obligado presentó escrito de respuesta, sin embargo, respecto a esta observación no incluyó documentación o aclaración alguna.*

*Se le solicita presentar en el SIF, 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.*

### **Análisis**

*Si bien el sujeto obligado presentó escrito de respuesta, respecto a esta observación no presentó documentación o aclaración alguna, no obstante, esta autoridad realizó una búsqueda a los diversos apartados del SIF y no se localizó la publicación semestral de carácter teórico.*

*Cabe señalar que, respecto las publicaciones semestrales de carácter teórico, el contenido debe sustentarse en una investigación científica, por lo que el sujeto obligado, no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, por tal razón la **observación no quedó atendida**.*

### **Conclusión 8-C36-CEN**

*El sujeto obligado, omitió editar una publicación de carácter teórico semestral.*

***Se propone dar vista al Secretario Ejecutivo de este Instituto para que determine lo que a su derecho proceda.***

### **Énfasis añadido**

De la citada resolución, respecto de la Conclusión 8-C36-CEN, se advierte lo siguiente:

De la verificación a la cuenta “Tareas Editoriales”, se advirtió que *MORENA* incumplió con su obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico durante el ejercicio dos mil dieciocho. Posteriormente, a través del oficio de errores y omisiones **INE/UTF/DA/8801/2019**,<sup>22</sup> de uno de julio de dos mil diecinueve, la *UTF* notificó al partido político denunciado la referida observación.

---

<sup>22</sup> Visible a foja 26 del expediente

Derivado de dicho requerimiento, el partido político mediante escrito **CEN/Finanzas/0208/2019**,<sup>23</sup> de quince de julio de dos mil diecinueve, dio respuesta al requerimiento formulado, sin embargo, respecto a esta observación no incluyó documentación o aclaración alguna.

En consecuencia, se concluyó que *MORENA* **no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, por lo que** a través de la Resolución INE/CG470/2019, la determinación de este *Consejo General*, fue dar vista a la Secretaría Ejecutiva, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que a derecho corresponda respecto de la omisión atribuida a *MORENA*.

Ahora bien, debe señalarse que por acuerdo de veinte de enero de dos mil veinte, se registró la vista material del procedimiento y se realizaron diversos requerimientos de información y fue admitida a trámite la vista ordenada en la resolución INE/CG470/2019, emitida por el *Consejo General*, y se emplazó al partido político denunciado, el veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

En ese sentido, *MORENA*, al dar contestación al emplazamiento y alegatos, refirió que 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*, por lo que, presuntamente no se omitió editar una publicación de carácter teórico semestral, ya que el instituto político ha publicado trabajos de divulgación y teóricos de los principales problemas nacionales, a través del órgano de difusión impreso y electrónico denominado "Regeneración".

Para acreditar lo anterior, señaló diversas ligas electrónicas en las cuales podían ser consultadas dichas publicaciones, de las cuales se ordenó certificar su contenido.

Por lo anterior, el once de febrero, diecinueve de mayo y veintiocho de junio del año en curso, el titular de la *UTCE* ordenó dar vista a la *UTF* con los escrito de respuesta al emplazamiento y alegatos por parte de *MORENA*, así como con el acta circunstanciada instrumentada por la Unidad Técnica en cita, a efecto de que esa autoridad, informara si el partido político denunciado efectivamente editó, durante el ejercicio dos mil dieciocho, por lo menos una publicación semestral de carácter teórico.

---

<sup>23</sup> Visible a foja 25 del expediente

En razón de lo anterior, mediante oficio INE/UTF/DA/35775/2021, de veintitrés de julio del año en curso, firmado digitalmente por Jacqueline Vargas Arellanes, Titular de la UTF informó que.

(...)

*Respecto al primer punto, le comunico que el partido Morena aun cuando en el rubro de "Tareas Editoriales" reportó gastos por concepto de periódicos, el contenido de ellos no se sustentó en una investigación científica, por lo que **el sujeto obligado, no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico**. Referente al segundo punto, es preciso señalar que el partido Morena sí reporto las publicaciones que hace referencia; sin embargo, del análisis a dichas publicaciones no pueden considerarse de carácter teórico, ya que no presentan los resultados de las investigaciones, cumpliendo cuando menos con los siguientes requisitos:*

- a) Ser de autoría propia e inédita.*
- b) Estar organizados en secciones de acuerdo con la estructura de contenidos siguientes:*
  - Introducción*
  - Justificación de la realización de la investigación e importancia de la misma*
  - Objetivos de la investigación*
  - Planteamiento y delimitación del problema*
  - Marco teórico y conceptual de referencia*
  - Formulación de hipótesis*
  - Pruebas empíricas o cualitativas de las hipótesis*
  - Conclusiones*
  - Bibliografía:*

*Lo anterior, se encuentra detallado en el artículo 184, numeral 1, incisos a) y b) del R.F*

(...)

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 184 del Reglamento de Fiscalización, las publicaciones de carácter teórico deben contar con ciertos elementos, tales como ser un trabajo de investigación acerca de un fenómeno socioeconómico o político, el cual debe estar vinculado con problemas de interés nacional o regional.

Asimismo, deben estar elaborados desde la perspectiva de género y derechos humanos, cuya estructura debe cumplir con ciertos requisitos en su desarrollo, como introducción, metodología de estudio, análisis de la relevancia del tema estudiado, objetivos de la investigación, planteamiento del problema, marco teórico, hipótesis, pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis, conclusiones y bibliografía del material utilizado.

Aunado a lo anterior, la norma que contiene la obligación incumplida por el partido político denunciado, distingue las publicaciones trimestrales de las semestrales, 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.

Así, tenemos que los Partidos Políticos Nacionales tienen la obligación de realizar 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.

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:

*“... Como se aprecia, la ley impone a cargo de las agrupaciones políticas, en el aspecto que se analiza, una obligación doble:*

*a) editar una publicación mensual de divulgación, y*

*b) editar una publicación trimestral de carácter teórico.*

*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.*

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/CG/9/2020**

*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 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,*

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/CG/9/2020**

*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 lo anterior, se desprende que en la normatividad aplicable se 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**, aunado a lo conformado por la UTF, mediante oficio INE/UTF/DA/35775/2021, de veintitrés de julio de dos mil veintiuno.

Ahora bien, debe señalarse que MORENA, al dar contestación tanto al emplazamiento como al formular alegatos, manifestó que, 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 y que las publicaciones realizadas durante el periodo 2018 cumplen con la característica de ser de carácter teórico, debido a que sus contenidos se sustentan en una

investigación científica; asimismo, coadyuvar al desarrollo de la cultura política y la creación de una opinión pública mejor informada; por tal razón el presente procedimiento debe ser declarado infundado.

Sin embargo, como se dijo con anterioridad, mediante oficio INE/UTF/DA/35775/2021, de veintitrés de julio de dos mil veintiuno, la *UTF* derivado de las afirmaciones realizadas por *MORENA*, **confirmó que dicho partido incumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, durante el ejercicio dos mil dieciocho**, en los siguientes términos: le comunico que el partido Morena aun cuando en el rubro de “Tareas Editoriales” reportó gastos por concepto de periódicos, el contenido de ellos no se sustentó en una investigación científica, por lo que el sujeto obligado, no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico. Referente al segundo punto, es preciso señalar que el partido Morena sí reportó las publicaciones que hace referencia; sin embargo, del análisis a dichas publicaciones no pueden considerarse de carácter teórico, ya que no presentan los resultados de las investigaciones, de conformidad con el artículo 184, numeral 1, incisos a) y b) del Reglamento de Fiscalización.

En ese sentido, aun y cuando el partido político denunciado señaló que hizo trabajos de divulgación y teóricos, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso h), de la *LGPP*, a juicio de esta autoridad, la respuesta de *MORENA* no se considera plausible para tener por acreditado que cumplió con su obligación de publicar un trabajo de carácter teórico, en tanto que, de conformidad con lo previsto en el artículo 184 del Reglamento de Fiscalización, dichas publicaciones para ser consideradas como tales, deben cumplir con los requisitos que han sido previamente señalados.

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 hizo valer también en el procedimiento de fiscalización, 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, los citados medios impresos son una publicación de carácter teórico.

Por lo expuesto, y tomando en consideración que de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, no se advierte medio de prueba alguno que permita

considerar a esta autoridad electoral, que el citado instituto político dio cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 25, párrafo 1, inciso h), de la *LGPP*, en relación con lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE* y 184, del Reglamento de Fiscalización, es que se estima que se **acredita la infracción**, atribuida a *MORENA*, puesto que, como se ha analizado, el hoy denunciado no comprobó que hubiera realizado por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, durante el ejercicio dos mil dieciocho, 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.

En idénticos términos este *Consejo General* resolvió el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/126/2019, mediante Resolución INE/CG515/2019, el pasado veinte de noviembre de dos mil diecinueve, instaurado en contra de *MORENA*, misma que no fue controvertida.

#### **CUARTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E 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.

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

- Tipo de infracción, conductas y disposiciones jurídicas infringidas.
- Bien jurídico tutelado (transcendencia de las normas transgredidas).
- Singularidad o pluralidad de la falta.
- Circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción.
- Comisión dolosa o culposa.

- Condiciones externas y los medios de ejecución.

## 1. Calificación de la falta

### a) Tipo de infracción

TIPO DE INFRACCIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA CONDUCTA	DISPOSICIONES JURÍDICAS INFRINGIDAS
Omisión	La <b>omisión</b> de llevar a cabo una publicación semestral de carácter teórico, durante el ejercicio 2018.	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> y 184 del Reglamento de Fiscalización.

### b) 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 2018) por ello, se procede a imponer la sanción correspondiente.

### c) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Al respecto, cabe señalar que **solo se colma un supuesto jurídico** 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 los artículos 443, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE* y 184, del Reglamento de Fiscalización, consistente en el incumplimiento de la obligación de editar una publicación semestral de carácter teórico durante el ejercicio dos mil dieciocho, por ello, esta autoridad electoral federal estima que en el presente asunto se actualiza una sola infracción.

### d) 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 de estudio, lo es la omisión atribuible a *MORENA* de la obligación de llevar a cabo una publicación semestral de carácter teórico.
- 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 dieciocho.**
- 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.

**e) Comisión dolosa o culposa de la falta**

Se considera que, en el caso, se trata de una conducta culposa, debido a que no existió dolo por parte de *MORENA*, es decir no tenía la intención de infringir lo previsto en el artículo 25, párrafo 1, inciso h) de la *LGPP* ya que durante el ejercicio 2018, a dicho del partido publicó diversas ediciones de su medio impreso “Regeneración”, en los cuales indico a razón de unas ligas de internet, 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.

**f) Condiciones externas**

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

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.

**2. Individualización de la sanción.** Una vez asentadas las anteriores consideraciones, y a efecto de individualizar apropiadamente la sanción, se tomarán en cuenta los siguientes elementos:

- Reincidencia
- Calificación de la gravedad de la infracción

- Sanción a imponer
- Condiciones socioeconómicas
- Impacto en las actividades del infractor

#### a) 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**.

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**.<sup>24</sup>

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.

---

<sup>24</sup> 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>.



En ese sentido, esta autoridad tiene presente la existencia de la Resolución identificada con la clave INE/CG515/2019 de veinte de noviembre de dos mil diecinueve, por la que se resolvió el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/126/2019, por cuanto hace a la infracción consistente en la **omisión del partido político MORENA de realizar una publicación semestral de carácter teórico**, misma que no fue recurrida y, por tanto, es definitiva y firme.

Así, tomando en consideración que la infracción materia de estudio, fue materializada con anterioridad al dictado de la referida resolución, se estima que en el caso no existe reincidencia.

#### **b) 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 como **grave ordinaria**, al haberse incumplido la multicitada obligación de editar una publicación semestral de carácter teórico, ya que, en el caso particular de *MORENA*, no se trata de la primera infracción en este sentido, sino que se acredita por cuarta ocasión la omisión de llevar a cabo ediciones con alguna publicación de carácter teórico, como es el caso de dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, además de que la inobservancia del partido nace de la *LGPP*, como se ha expuesto.

Lo anterior es acorde con lo resuelto por la Sala Superior, en el SUP-RAP-21/2021.

#### **c) 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 *LGPE*, 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.

En ese tenor, este *Consejo General* estimó en diversas ocasiones que por la infracción consistente en la omisión de cumplir con la obligación de llevar a cabo publicaciones trimestrales de divulgación y semestrales de carácter teórico, se justificaba la imposición de la sanción prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la *LGIPE*, consistente en una amonestación pública.

Sin embargo, como se refirió anteriormente, dichas infracciones no han resultado suficientes para inhibir la conducta y se considera necesario pasar al siguiente nivel, por lo que se justifica la imposición de la sanción prevista en el numeral 1, inciso a), fracción II, del artículo 456, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA**.

Lo anterior, toda vez que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían de carácter excesivo, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

Ahora bien, es de explorado derecho que las autoridades al momento de imponer una sanción pecuniaria deben respetar los límites que la propia ley establece, al fijar un monto mínimo y uno máximo, dejando al arbitrio de la autoridad determinar cuál es el aplicable, y por otra parte, deberá expresar las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; valoración en la que la autoridad deberá atender tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la

reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la graduación de la sanción a imponer.

En efecto, para que una multa no resulte excesiva o desproporcionada, la autoridad debe determinar su monto o cuantía, **tomando en cuenta** las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean la infracción, entre otras, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, y el resto de los elementos por los cuales esta autoridad arribó a la calificación de gravedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto o del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

A efecto de lo anterior, esta autoridad goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, tomando en consideración la graduación de la sanción, es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, partiendo siempre del monto mínimo, que corresponde a la simple demostración de la conducta ilegal, cuestión que tiene sustento en la Tesis relevante **XXVIII/2003**,<sup>25</sup> emitida por el *Tribunal Electoral*, misma que a letra establece:

**“SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.-** *En la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.”*

---

<sup>25</sup> Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral, o bien en la dirección electrónica: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2003&tpoBusqueda=S&sWord=XXVIII/2003>

Ahora bien, a juicio de esta autoridad y atendiendo a la gravedad de la falta, con base en lo dispuesto en el numeral 1, inciso a), fracción II, del artículo 456, de la *LGIFE*, lo procedente es imponer a MORENA, una **multa** equivalente a **1000 Unidades de Medida y Actualización** (Mil UMA's) vigentes al momento de cometerse la infracción.

En concepto de esta autoridad, dicha multa es proporcional y razonable, ya que, conforme con los razonamientos expuestos, se está en presencia de una conducta infractora, situación que obligadamente fue tomada en cuenta por esta autoridad para imponer la multa de mérito, lo cual tiene como finalidad que los partidos políticos, como entidades de interés público, en términos de lo establecido en la Base Primera del artículo 41, de la Constitución Federal, cumplan y velen por que se cumpla, en su vida interna, las disposiciones contenidas en todo el marco normativo vigente, dentro del cual se encuentran, la obligación de llevar a cabo publicaciones semestrales de carácter teórico; de ahí que la presente sanción, se reitera, se estima idónea, eficaz y proporcional con la falta acreditada en el presente procedimiento.

En suma, con base en lo argumentado en este apartado, tomando en consideración todas y cada una de las circunstancias particulares del caso, se estima que la sanción que se impone al partido político es suficiente para inhibir una posible repetición de conductas similares, ya sea por parte del propio partido ahora denunciado u otro sujeto y, asimismo, se considera que la cuantía aplicable en el presente caso constituye una base idónea, razonable y proporcional a la conducta en que incurrió dicho partido, si se considera la afectación de los bienes jurídicos tutelados.

Por ello, esta autoridad considera adecuado, en el caso concreto, imponer una multa de **1000 Unidades de Medida y Actualización** (Mil UMA's) vigentes al momento de la comisión de la conducta es decir en el año dos mil dieciocho **80.60** (ochenta y pesos 60/100 M. N.)<sup>26</sup> equivalente a **\$80,600.00** (ochenta mil seiscientos pesos 00/100 M.N.).

---

<sup>26</sup> Consultable en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia 10/2018,<sup>27</sup> del *Tribunal Electoral*, de rubro y contenido siguiente:

**“MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN.-** De la interpretación sistemática de los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transitorios segundo y tercero del Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del mismo ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis; así como 44, párrafo primero, inciso aa), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tomando en consideración el principio de legalidad que rige en los procedimientos sancionadores, se advierte que el Instituto Nacional Electoral, al imponer una multa, debe tomar en cuenta el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente al momento de la comisión de la infracción, pues de esa manera se otorga seguridad jurídica respecto al momento de la sanción, ya que se parte de un valor predeterminado en la época de la comisión del ilícito.”

Debe precisarse que se considera que la multa impuesta a *MORENA* constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, ya que tomando en consideración los factores objetivos y subjetivos, se concluye que la misma resulta eficaz y proporcional.

#### **d) 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.

#### **e) Las condiciones socioeconómicas del infractor**

Del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/10496/2021, emitido por la *DEPPP*, se advierte que a *MORENA* le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de noviembre de dos mil veintiuno, la cantidad de \$136,365,318.00 (ciento treinta y seis millones trescientos sesenta y cinco mil trescientos dieciocho pesos 00/100 M.N.), una vez descontado el importe de las multas y sanciones.

---

<sup>27</sup> Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral, o bien en la dirección electrónica: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/2018&tpoBusqueda=S&sWord=10/2018>

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/CG/9/2020**

Por lo anterior, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el infractor está en posibilidad de pagarla sin que se afecte su operación ordinaria, además de que la sanción es proporcional a las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinoso, puede generar un efecto inhibitorio, lo que según ha establecido la Sala Superior del *Tribunal Electoral* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

En este sentido, a consideración de esta autoridad, la sanción impuesta se encuentra dentro de los parámetros mínimos y máximos que impone la ley y no constituye una afectación a las actividades ordinarias del partido político sancionado, dado que representa el siguiente porcentaje:

Partido político	Importe de la ministración de enero de 2021	Monto de la sanción <sup>28</sup>	% de la ministración mensual
MORENA	\$136,365,318.00	\$80,600.00	0.05%

En efecto, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el mencionado partido político—tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagarla sin que ello afecte su operación ordinaria, además que la sanción es proporcional a la falta cometida y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinoso, puede generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la Sala Superior del *Tribunal Electoral* en la sentencia del SUP-RAP-250/2009,<sup>29</sup> es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

De conformidad con el artículo 458, párrafo 7, de la *LGIFE*, la cantidad objeto de la multa será deducida por este Instituto de las ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba *MORENA*, una vez que esta resolución haya quedado firme.

En idénticos términos este *Consejo General* resolvió el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/91/2019, mediante Resolución INE/CG49/2021, el pasado veintisiete de enero de dos mil veintiuno, instaurado en contra de *MORENA*, misma que no fue conformada a través del Recurso de Apelación SUP-RAP-33/2021, el diez de febrero del año en curso.

<sup>28</sup> Cantidades expresadas hasta el segundo decimal.

<sup>29</sup> Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00250-2009.htm>

## 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,<sup>30</sup> 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

## RESUELVE

**PRIMERO.** Se acredita la infracción consistente en la **omisión de llevar a cabo una publicación semestral de carácter teórico**, durante el ejercicio **dos mil dieciocho**, atribuible al partido político en términos de lo establecido en el Considerando **TERCERO**, de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Conforme a lo precisado en el Considerando CUARTO, se impone a **MORENA** una **multa por 1000 Unidades de Medida y Actualización** (Mil UMA´s) vigentes al momento de la comisión de la conducta es decir en el año dos mil dieciocho **80.60** (ochenta y pesos 60/100 M. N.)<sup>31</sup> equivalente a **\$80,600.00** (ochenta mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), 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.

---

<sup>30</sup>Al 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.**"

<sup>31</sup> Consultable en: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>



**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/CG/9/2020**

**NOTIFÍQUESE** al partido político **MORENA**, a través de sus representantes ante el Consejo General de este Instituto, en términos de lo previsto en el artículo 68, numeral 1, incisos d), q) y w) del Reglamento Interior del *INE*; por **estrados** a quienes les resulte de interés.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 460, de la *LGIPE*, así como 28, 29 y 30, del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*. En su oportunidad **archívese** el presente expediente como total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 17 de noviembre de 2021, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, 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**