

SÍNTESIS DEL RECURSO DE APELACIÓN
SUP-RAP-192/2026

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Fue correcta la resolución mediante la cual el CG del INE tuvo por acreditada la infracción atribuida al Comité Ejecutivo Nacional de Morena consistente en la omisión de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico?

HECHOS

1. En 2023, el CG del INE resolvió sobre las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de Morena, correspondiente a 2022. En esa resolución se ordenó dar vista a la Secretaría Ejecutiva del INE por diversas conductas infractoras atribuidas al partido, conforme al artículo 15 del Reglamento de Fiscalización.

2. En su oportunidad, la UTCE determinó iniciar un procedimiento sancionador ordinario en contra de Morena por la presunta omisión del CEN de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico, y del Comité de Tabasco de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, durante el ejercicio fiscal 2022.

3. Al resolver el procedimiento, el CG del INE tuvo por acreditada la infracción atribuida a Morena y, en consecuencia, le impuso una multa por la cantidad de \$96,220.00 pesos.

PLANTEAMIENTOS DEL RECURRENTE

En contra de la resolución referida, Morena promovió un recurso de apelación en donde impugnó únicamente el análisis realizado por la responsable respecto de las conductas atribuidas al CEN. Argumentó, entre otras cuestiones, que la autoridad vulneró los principios de legalidad, seguridad jurídica, debida fundamentación y motivación, así como el derecho de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos.

SE RESUELVE

Se revoca para efectos el acto impugnado, en lo que fue materia de impugnación.

El CG del INE no fundó y motivó debidamente la resolución controvertida. Se advierte que la porción normativa contenida en el artículo 173, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización relativa a que “... *no se considerarán como publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica*”, no es aplicable para efectos de analizar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 25, numeral 1, inciso h), de la Ley de Partidos.

Ambas disposiciones tienen finalidades distintas: lo establecido en el Reglamento de Fiscalización se enfoca en la presentación de muestras para efecto del PAT, y la salvedad precisada no guarda relación alguna con la obligación establecida en la Ley de Partidos que busca la promoción de la participación y la cultura democrática a través de publicaciones de divulgación y teóricas.

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-192/2026

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: JAVIER FERNANDO
DEL COLLADO SARDANETA

COLABORÓ: KEYLA GÓMEZ RUIZ

Ciudad de México, a *** de septiembre de dos mil veintiséis

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, la **Resolución INE/CG465/2026** dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral **para los efectos que se precisan en la ejecutoria**, porque la autoridad responsable no valoró el contenido de las publicaciones señaladas por Morena para tener por cumplida la obligación prevista en el artículo 25, numeral 1, inciso h), de la Ley General de Partidos Políticos.

ÍNDICE

GLOSARIO.....1

1. ASPECTOS GENERALES.....2

2. ANTECEDENTES.....3

3. TRÁMITE.....4

4. COMPETENCIA.....4

5. PROCEDENCIA.....5

6. ESTUDIO DE FONDO6

7. RESOLUTIVO.....23

GLOSARIO

Consejo General o autoridad responsable:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Resolución INE/CG465/2026 o resolución impugnada:	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento sancionador ordinario con expediente
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UMA:	Unidad de Medida y Actualización
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El Consejo General del INE sancionó a Morena en un procedimiento sancionador ordinario por la omisión del Comité Ejecutivo Nacional de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico, y del Comité Ejecutivo Estatal de Tabasco de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, en el ejercicio fiscal 2022, conforme a lo establecido en el artículo 25, párrafo 1, incisos a) y h), de la Ley de Partidos, en relación con el artículo 443, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE.
- (2) En contra de lo anterior, Morena interpuso un recurso de apelación. Argumenta, entre otras cuestiones, que la autoridad vulneró los principios de legalidad, seguridad jurídica, debida fundamentación y motivación, así como el derecho de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, aunado a que no fue exhaustiva al analizar los planteamientos de constitucionalidad expuestos en la sustanciación del procedimiento.
- (3) Por lo tanto, en esta sentencia, la Sala Superior analiza las cuestiones impugnadas por el partido recurrente.

2. ANTECEDENTES

- (4) **Resolución INE/CG635/2023¹.** El 1 de diciembre de 2023, el Consejo General del INE emitió una resolución respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos del partido Morena, correspondiente al ejercicio 2022.
- (5) En dicha resolución, entre otras cuestiones, se ordenó dar vista a la Secretaría Ejecutiva del INE respecto de diversas conclusiones dada la actualización de conductas infractoras atribuidas al partido político, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento de Fiscalización; entre ellas se encuentran las siguientes²:

Cons.	Ámbito y/o entidad	Número de Conclusión del Dictamen	Conducta en específico
1	CEN	7.1-C28-MORENA-CEN	El sujeto obligado omitió llevar a cabo una publicación de carácter trimestral y semestral durante el ejercicio sujeto a revisión, por lo que se da vista a la Secretaría Ejecutiva a fin de realizar las acciones conducentes.
5	Tabasco	7.28-C4-MORENA-TB	El sujeto obligado omitió llevar a cabo una publicación de carácter semestral durante el ejercicio sujeto a revisión, por lo que se da vista a la Secretaría Ejecutiva a fin de realizar las acciones conducentes.

- (6) **Impugnación ante la Sala Superior (recurso SUP-RAP-3/2024).** Inconforme con la resolución señalada en el punto anterior, Morena impugnó algunas conclusiones y sanciones impuestas por el Consejo General del INE. El 28 de febrero de 2024, esta Sala Superior determinó revocar parcialmente el acto controvertido. Cabe señalar que las conclusiones que fueron objeto de vista de la Secretaría Ejecutiva del INE no fueron impugnadas.
- (7) **Vista a la Secretaría Ejecutiva del INE (Oficio INE/UTF/DG/4793/2024)³.** En su oportunidad, la Unidad Técnica de Fiscalización dio vista a la Secretaría Ejecutiva respecto de las conclusiones referidas para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo que en Derecho correspondiera.

¹ Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/166165>
² Véase Resolución INE/CG635/2023, pág. 3046.
³ Véase hoja 3 del archivo PO~32~2026, localizado en el CD del expediente del presente asunto.

- (8) Inicio del procedimiento sancionador ordinario (UT/SCG/Q/CG/32/2026)⁴. Después de realizar diversas diligencias de investigación, el 3 de febrero de 2026⁵, la UTCE del INE determinó —en lo que interesa, respecto de las conclusiones 7.1-C28-MORENA-CEN y 7.28-C4-MORENA-TB—, que existían elementos suficientes para considerar una posible transgresión a la normativa electoral, por lo que inició un procedimiento sancionador ordinario en contra de Morena por la presunta omisión del Comité Ejecutivo Nacional de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico, y del Comité Ejecutivo Estatal de Tabasco de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico, durante el ejercicio fiscal 2022, de conformidad con la Ley de Partidos.
- (9) **Acto impugnado (Resolución INE/CG465/2026).** El 23 de julio, el Consejo General del INE resolvió el procedimiento sancionador ordinario; tuvo por acreditada la infracción atribuida a Morena y, en consecuencia, le impuso una multa por la cantidad de \$96,220.00 pesos.
- (10) **Recurso de apelación.** El 29 de julio, Morena —por conducto de su representante ante el Consejo General del INE— interpuso un recurso de apelación en contra de la determinación indicada en el párrafo anterior.

3. TRÁMITE

- (11) **Turno y trámite.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar y turnar el expediente al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para su trámite y sustanciación. En su momento, el magistrado dictó los acuerdos de trámite respectivos.

4. COMPETENCIA

- (12) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional en contra de una resolución

⁴ Véase hoja 97 del archivo PO~32~2026, localizado en el CD del expediente del presente asunto.

⁵ A partir de este punto, las fechas corresponden al año dos mil veintiséis, salvo precisión en sentido distinto.

dictada por el Consejo General del INE en un procedimiento sancionador ordinario, que se relaciona con hechos atribuidos al Comité Ejecutivo Nacional de Morena, supuesto que corresponde al conocimiento exclusivo de este órgano jurisdiccional⁶.

- (13) Como ya se mencionó, en la resolución impugnada también se tuvo por acreditada la omisión de la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico por parte del Comité Directivo Estatal de Tabasco. No obstante, de la lectura de la demanda se advierte que los agravios se encuentran dirigidos únicamente a impugnar lo relativo a la acreditación de la infracción atribuida al Comité Ejecutivo Nacional, por lo que la presente sentencia únicamente se pronunciará respecto de ésta última.

5. PROCEDENCIA

- (14) El recurso reúne los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente⁷:
- (15) **Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella consta el nombre y la firma autógrafa de quien se ostenta como representante del partido; se identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable; se describen los hechos en los que se basa la impugnación, se mencionan los preceptos presuntamente violados y se expresan los agravios que, a su consideración, le causa el acto impugnado.
- (16) **Oportunidad.** El requisito está satisfecho. La resolución impugnada se aprobó el 23 de julio y el 24 siguiente se publicó en los estrados del INE; por su parte, el recurrente reconoce en su demanda haber tenido conocimiento del acto impugnado el mismo día de su aprobación. En tanto

⁶ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución General; 253, primer párrafo, fracción IV, inciso a), y 256, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo dos, inciso b), 4, párrafo primero, 40, párrafo primero, 42 y 44, párrafo primero, inciso a), de la Ley de Medios.

⁷ Artículos 7, 8, 9, párrafo primero, 12, párrafo primero, y 13, párrafo primero, de la Ley de Medios.

el recurso se presentó el 29 de julio, es evidente que su interposición fue oportuna⁸.

- (17) **Legitimación e interés jurídico.** Se cumplen estos requisitos, porque acude quien se ostenta como representante propietario de Morena ante el Consejo General del INE, cuya personería fue reconocida por la autoridad responsable en su informe circunstanciado. Asimismo, controvierte una resolución mediante la cual se le tiene como actualizada una infracción en materia electoral y, en consecuencia, se le impuso una sanción, lo cual considera que le afecta su esfera jurídica.
- (18) **Definitividad.** Este requisito se considera colmado, ya que la Ley de Medios no prevé ningún medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

- (19) En el contexto del procedimiento de revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de Morena del ejercicio 2022, el Consejo General del INE advirtió que, de la verificación a la cuenta "Tareas Editoriales" el partido, a través de su Comité Ejecutivo Nacional, no cumplió con la obligación prevista en la Ley de Partidos consistente en editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico y una trimestral de divulgación, mientras que el Comité Ejecutivo Estatal de Tabasco del mismo partido omitió editar una publicación semestral de carácter teórico.
- (20) En lo que respecta a la conducta atribuida al Comité Ejecutivo Nacional, el Consejo General del INE señaló que el partido aportó como publicación semestral de carácter teórico la revista "Conciencias", sin embargo, dicha revista se edita de manera trimestral; mientras que, a fin de acreditar la publicación de divulgación trimestral, el partido señaló, entre otros, la

⁸ Al no encontrarse el asunto relacionado con algún proceso electoral, el plazo se computa únicamente en días hábiles, en términos del artículo 7, párrafo segundo, de la Ley de Medios.



publicación del periódico “Regeneración”, el cual es de edición bimestral, por lo que solicitó al partido presentar las aclaraciones pertinentes.

- (21) En respuesta a dicha observación, el partido señaló que la norma prevista en la Ley de Partidos no es limitativa, por el contrario, establece las acciones mínimas que debe realizar los sujetos obligados y que si el partido decide presentar como publicación de carácter teórico una revista teórica que se edita trimestralmente, quiere decir que se tendrán dos publicaciones de carácter teórico durante el semestre y no solo una, y si esa autoridad pretende solo validar una publicación de carácter teórico cuando se presentan dos materiales teóricos se trasgrede su libre determinación.
- (22) Conforme a lo anterior, la autoridad responsable, al emitir el Dictamen consolidado y la resolución correspondiente, consideró que las publicaciones referidas por el partido no cumplían con cada una de las obligaciones observadas, ya que, conforme al artículo 173, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, no se considerarán como publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica, aunado a que las publicaciones no se editaron en el periodo previsto, por lo que ordenó dar vista a la Secretaría Ejecutiva del INE a fin de realizar las acciones conducentes.
- (23) Posteriormente, a partir de la vista ordenada, la UTCE del INE determinó que existían elementos suficientes para considerar una posible transgresión a la normativa electoral, por lo que inició un procedimiento sancionador ordinario.
- (24) Lo anterior, porque el procedimiento sancionador ordinario tiene por finalidad determinar la existencia de la infracción y la responsabilidad del sujeto denunciado; teniendo en cuenta que, en la conclusión 7.1-C28-MORENA-CEN, se determinó que el sujeto obligado omitió editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación y una publicación semestral de carácter teórico.
- (25) En la sustanciación del procedimiento sancionador ordinario, Morena sostuvo que las publicaciones realizadas sí cumplen con la obligación prevista en la Ley de Partidos, pues **el análisis debe dirigirse a determinar**

si el material presentado tenía aptitud de divulgación en materia de vida democrática y cultura política.

- (26) De esta forma, con el propósito de determinar si Morena transgredió o no la obligación establecida en el artículo 25, párrafo 1, incisos a) y h), de la Ley de Partidos⁹, en relación con el artículo 443, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE¹⁰, durante el ejercicio fiscal 2022, la autoridad responsable realizó diversas precisiones.
- (27) Primero, señaló que el legislador estableció las condiciones de temporalidad (trimestral y semestral) y contenido (de divulgación y teórica) bajo las cuales los partidos políticos nacionales deben realizar las publicaciones a las que están obligados en el periodo de un año. En este sentido, la normativa señala que los partidos deben realizar por lo menos una publicación de divulgación cada trimestre y otra de carácter teórico cada semestre.
- (28) En segundo lugar, refirió qué debe entenderse por “carácter teórico”, tomando en consideración el criterio sostenido por esta Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-24/2000, así como por “de divulgación”, a partir de un estudio *contrario sensu* y semántico.
- (29) Posteriormente, tuvo por acreditada la infracción atribuida a Morena, consistente en el incumplimiento del Comité Ejecutivo Nacional de editar una publicación trimestral de divulgación y otra semestral de carácter teórico—referida en la conclusión 7.1-C28-MORENA-CEN—, a partir de lo siguiente:

⁹ **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;

¹⁰ **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;



- En la respuesta al emplazamiento y a la vista de alegatos, Morena centró sus argumentos en señalar que la autoridad fiscalizadora realizó una interpretación equivocada de la normativa electoral, en particular del artículo 173, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, por lo que solicitó que dicho precepto fuera inaplicable, ya que vulnera su derecho de autoorganización y autodeterminación. Además, aportó un cuadro con las operaciones de las tareas editoriales realizadas y ejemplares de dichas publicaciones.
- Si bien el partido refirió haber dado cumplimiento a la obligación contemplada en el artículo 25, numeral 1, inciso h), de la Ley de Partidos, algunas de las publicaciones que señaló en su contestación se consideraron como “insatisfactorias” por la autoridad fiscalizadora para dar cumplimiento a la omisión que se le atribuye. Asimismo, dicha calificación formó parte de la resolución que ordenó la vista para iniciar el procedimiento, misma que se encuentra definitiva y firme, sin que el partido aportara los medios de prueba para desvirtuar la imputación atribuida. El resto de las publicaciones que refirió en sus escritos constituyen un listado genérico, ya que no precisa cómo acreditan el cumplimiento de su obligación.
- En relación con la supuesta interpretación equivocada del artículo 173, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, la Sala Superior —en la sentencia SUP-RAP-124/2023—, sostuvo que las publicaciones de divulgación son textos informativos que están basados en temas de interés general mismas que deberán publicarse de manera trimestral, así como que no encuadran en las tareas editoriales de publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica. Adicionalmente, en dicha resolución se determinó que las publicaciones del periódico “Regeneración”, no cumplen con la obligación de editar una publicación trimestral de divulgación, como lo determinó el Consejo General en la Resolución INE/CG635/2023.
- Así, no existen elementos para inaplicar el precepto normativo referido por el partido político y tampoco se aportaron elementos que permitan

acreditar que Morena cumplió con la obligación contenida en el artículo 25, numeral 1, inciso h), de la Ley de Partidos.

- En relación con la conducta atribuida al Comité Directivo Estatal de Tabasco, advirtió que la autoridad fiscalizadora no tuvo por solventada la observación ya que la publicación no cumple con la particularidad o características de ser una publicación de carácter teórico debido a que la publicación debe tener sustento en una investigación científica en el tema del que se trate, 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, sin que el partido presentara material adicional para desvirtuar tal afirmación.

- (30) Una vez determinada la infracción cometida por Morena, la autoridad responsable realizó la calificación de la falta, así como la individualización de la sanción. Además, precisó que se actualizó la reincidencia de la conducta respecto de la omisión de editar una publicación semestral de carácter teórico, ya que en la Resolución INE/CG515/2019, mediante la cual se resolvió el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/CG/126/2019, se declaró existente la misma omisión.
- (31) Finalmente, consideró adecuado imponer una multa de 1,000 UMA vigentes al momento de la comisión de la conducta, es decir, en el año 2022 (\$96.22). En este sentido, la multa fue equivalente a 96,220.00 pesos.

6.2. Agravios planteados por el recurrente

- (32) Morena argumenta que la responsable vulneró los principios de legalidad, seguridad jurídica, debida fundamentación y motivación, así como el derecho de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, al considerar que las publicaciones presentadas por el partido no satisfacen las obligaciones previstas en el artículo 25, numeral 1, inciso h) de la Ley

de Partidos, por haber sido editadas con una periodicidad distinta a la trimestral o semestral señaladas en la norma.

- (33) En ese sentido, considera que demostró ante la autoridad que realizó no solo una publicación durante el periodo semestral y trimestral, sino que publicó diversos ejemplares, mientras que la autoridad fiscalizadora realizó interpretaciones restrictivas respecto a la temporalidad de las publicaciones.
- (34) Así, señala que, si durante un semestre editó de manera constante una publicación bimestral o revistas de carácter teórico trimestralmente, se estaría cumpliendo con la obligación prevista en la norma, dado que la mayor frecuencia editorial no reduce ni elimina el cumplimiento de la obligación.
- (35) Aunado a lo anterior, refiere que al momento de dar contestación al emplazamiento señaló una vulneración al principio de reserva de ley por la autoridad, al hacer una interpretación incorrecta del artículo 173, apartado 2, del Reglamento de Fiscalización, en oposición al derecho de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, aunado a que exigir un formato específico o requisito formal para acreditar la obligación prevista en el artículo 25, numeral 1, inciso h) de la Ley de Partidos, resulta inconstitucional, sin que el Consejo General del INE se pronunciara al respecto o agotara el estudio de los argumentos aportados por el partido.
- (36) Asimismo, señala haber presentado un test de proporcionalidad respecto del apartado 2 del artículo 173 del Reglamento de Fiscalización, a efecto de que la autoridad pudiera realizarlo para determinar la no aplicación de la normativa que estima restrictiva, no obstante, la autoridad responsable fue omisa en pronunciarse al respecto, vulnerando el principio de exhaustividad
- (37) De ahí que, a su juicio, la motivación expuesta por el Consejo General del INE es insuficiente para sustentar una sanción, ya que construyó la infracción a partir de una exigencia no prevista expresamente en la ley, que adopta una interpretación extensiva en perjuicio del partido político.

6.3. Consideraciones de la Sala Superior

- (38) A partir de los motivos expresados en la demanda, esta Sala Superior advierte que **la controversia está relacionada únicamente con el análisis realizado por la autoridad responsable respecto de la conducta atribuidas al Comité Ejecutivo Nacional** del partido consistente en no cumplir con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico y una trimestral de divulgación durante el ejercicio 2022. De tal forma que, las consideraciones relacionadas con la omisión atribuida al Comité Ejecutivo Estatal de Tabasco no serán objeto de pronunciamiento.
- (39) Por cuestión de método, los agravios se analizarán de manera conjunta en tanto que lo jurídicamente relevante es que se atiendan la totalidad de sus planteamientos, con independencia de la metodología que se utilice para su estudio¹¹.

Vulneración al principio de legalidad, indebida motivación e interpretación restrictiva de la norma, así como falta de exhaustividad

- (40) Esta Sala Superior estima que se debe **revocar**, en lo que fue motivo de impugnación, la resolución INE/CG465/2026 emitida por el Consejo General del INE, mediante la cual acreditó la infracción atribuida a Morena, consistente en no cumplir con la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico y una trimestral de divulgación durante el ejercicio 2022, para los efectos que se precisan más adelante.
- (41) A continuación, se desarrollan las razones que sustentan esta determinación.

Marco normativo aplicable

- (42) El artículo 16 de la Constitución general establece que las autoridades tienen el deber de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de

¹¹ De conformidad con la Jurisprudencia 4/2000, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN**. Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



derechos de las personas, con el fin de otorgar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Dicha exigencia implica que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones.

- (43) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, para efecto de cumplir con la garantía de fundamentación y motivación, la autoridad responsable debe señalar, en cualquier parte de la determinación, el precepto aplicable al caso y expresar las circunstancias, razones especiales y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión¹².
- (44) En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos.
- (45) Por su parte, el principio de exhaustividad implica que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión¹³.
- (46) Es decir, el principio de exhaustividad impone a las autoridades electorales y jurisdiccionales, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos

¹² Resulta orientador el criterio establecido en la Jurisprudencia 139/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, diciembre de 2005, página 162

¹³ Véase la jurisprudencia 43/2002 de rubro **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia o acto, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones.

Determinación

- (47) Los agravios se consideran **fundados y suficientes para revocar**, en lo que fue materia de impugnación, **la resolución controvertida**, ya que, si bien el Consejo General del INE fundó y motivó la resolución tomando como base el criterio establecido por este órgano jurisdiccional al resolver el recurso SUP-RAP-124/2023, a partir de una nueva reflexión, esta Sala Superior advierte que **la porción normativa contenida en el artículo 173, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización**, relativa a que “... *no se considerarán como publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica*”, **no es aplicable para efectos de analizar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 25, numeral 1, inciso h), de la Ley de Partidos**, consistente en la obligación de los partidos políticos de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico, como se explica.
- (48) En primer término, se destaca que al emitir la Resolución INE/CG635/2023 de la cual derivó la vista que originó el procedimiento sancionador materia de controversia, el Consejo General del INE advirtió que el Comité Ejecutivo Nacional del partido incumplió la obligación de editar por lo menos una publicación semestral de carácter teórico y una trimestral de divulgación.
- (49) Lo anterior, porque las publicaciones aportadas tenían una periodicidad de publicación distinta a la prevista en la norma aunado a que conforme al artículo 173, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización no se considerarán como publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica.
- (50) Posteriormente, al resolver el procedimiento sancionador, la autoridad responsable determinó que se acreditaba la infracción imputada a Morena,



ya que, durante la etapa de errores y omisiones del procedimiento referido con anterioridad, la autoridad fiscalizadora consideró que las manifestaciones realizadas por Morena eran insuficientes para subsanar la omisión atribuida, y en la sustanciación del procedimiento el partido denunciado no desvirtuó la imputación atribuida, aportando los medios de prueba necesarios para ello.

- (51) Así, señaló que si bien Morena refirió haber dado cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 25, numeral 1, inciso h), de la Ley de Partidos, lo cierto es que **la autoridad fiscalizadora consideró insatisfactorias las publicaciones** identificadas como "Revista Conciencias No. 2, 2022", "Revista Conciencias No. 3, 2022", "Revista Conciencias No. 4", "Periódico Regeneración Noviembre-Diciembre 2022" para cumplir con la obligación de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, ya que conforme al artículo 173, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización no se considerarán como publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica, aunado a que las publicaciones del periódico Regeneración son en periodos bimestrales, por lo que, el partido no cumplió con la obligación de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación.
- (52) De igual forma consideró insatisfactoria la publicación "Revista Conciencias No. 5" **para dar cumplimiento a la obligación** de editar una publicación semestral de carácter teórico, sin pasar por alto que dicha calificación formó parte de la Resolución que ordenó la vista generadora del procedimiento, misma que, al no haber sido impugnada, se encuentra firme y es definitiva.
- (53) Aunado a que, si bien el partido político aportó un listado con distintas publicaciones, lo cierto es que trató de un listado genérico sin que señalara si mediante alguna de las publicaciones ahí contenidas pretendía acreditar la omisión que se analiza.
- (54) Finalmente, el Consejo General del INE consideró que en el caso resultaba aplicable lo dispuesto en el citado artículo 173, numeral 2, del Reglamento

de Fiscalización, pues conforme a lo señalado por esta Sala Superior al resolver el recurso SUP-RAP-124/2023, no encuadran en las tareas editoriales de publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica, de ahí que no existieran elementos para inaplicar el precepto normativo.

- (55) Ahora bien, a fin de analizar si en el caso resulta aplicable la salvedad establecida en el artículo 173, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización, conforme a lo expuesto por la responsable, resulta importante destacar la naturaleza y objetivo de la obligación prevista en el artículo 25, numeral 1, inciso h), de la Ley de Partidos, así como la finalidad de lo previsto en el señalado artículo 173.
- (56) De conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo tercero, base I, de la Constitución general, **los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como finalidad, entre otras, promover la participación del pueblo en la vida democrática.** En relación con lo anterior, el artículo 25, numeral 1, inciso h), de la Ley de Partidos, establece como obligación de los partidos políticos editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico.
- (57) De lo expuesto, es posible advertir que los partidos políticos tienen la obligación de realizar dos tipos de publicaciones anualmente, sin que las mismas se puedan fusionar, ya que la ley las distingue por contenido (de divulgación y teórica) y por temporalidad (trimestral y semestral).
- (58) Si bien la ley 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 normativa de la materia, es decir, al menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico.
- (59) De esta forma, 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.

- (60) No obstante, **en la legislación no se advierte algún impedimento para que los partidos políticos puedan realizar las publicaciones a las que se encuentran obligados con una frecuencia mayor a la establecida**, ya que la ley únicamente dispone un mínimo de publicaciones de divulgación o teóricas que deben ser editadas en un periodo sin señalar algún límite máximo.
- (61) En ese sentido, aunque la exigencia de estas actividades permita advertir que debe tratarse de publicaciones distintas sin posibilidad alguna de conjuntarlas en una sola, no se advierte una imposibilidad para que una publicación que se edite de manera semanal, mensual, bimestral, o con una frecuencia mayor, pueda ser considerada para acreditar el cumplimiento de la obligación de editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, o que una publicación editada con la misma frecuencia no pueda ser considerada para acreditar la obligación de editar una publicación semestral de carácter teórico.
- (62) Lo anterior porque **lo relevante para tener por acreditada la obligación es que el contenido material de las publicaciones cumplan con el objetivo de ser de divulgación o teóricas y que, por lo menos, se edite una en la temporalidad prevista en la norma, sin que la ley se oponga a la edición de tales publicaciones con una frecuencia mayor**. Una interpretación en el sentido de la que la norma lo prohíbe sería restrictiva para la promoción de la democracia.
- (63) En ese sentido, a partir de la falta de requisitos puntuales previstos en la norma sobre el contenido que deben cubrir las publicaciones, esta Sala Superior, al resolver el recurso SUP-RAP-24/2000, determinó que 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 mismo¹⁴.

- (64) De igual manera, aunque en la Ley de Partidos no se establecen los requisitos que deben cumplir las publicaciones para ser consideradas de divulgación, resulta orientador lo previsto en el artículo 187 del Reglamento de Fiscalización, respecto a que el rubro de divulgación debe integrar temas similares a los establecidos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; así como la divulgación de información sobre los derechos de las mujeres y los mecanismos de acceso para su ejercicio, contemplados tanto en los estatutos partidistas y la Ley de Partidos, y deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 186 del Reglamento de Fiscalización¹⁵.
- (65) De igual forma, resulta orientador lo establecido en el artículo 185 del mismo ordenamiento respecto a que el rubro de tareas editoriales para las actividades específicas incluirá la edición y producción de impresos, videgrabaciones, medios electrónicos, medios ópticos y medios

¹⁴ Lo anterior originó la emisión de la Tesis CXXIII/2002, de rubro: **PUBLICACIÓN DE CARÁCTER TEÓRICO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. CARACTERÍSTICAS QUE DEBE CONTENER.** *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, página 184.

¹⁵ **Artículo 186.** El rubro de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres comprende, de manera enunciativa y no limitativa, actividades consistentes en cursos, talleres, seminarios, conferencias, diplomados, coloquios, debates, mesas redondas y similares, que favorezcan el desarrollo de competencias para la participación política de las mujeres (conocimientos, habilidades y actitudes) y la defensa de sus derechos políticos-electorales, en acciones y temas como: a) Las acciones establecidas en el artículo 163, párrafo 1, inciso b) del presente Reglamento. b) Situación que guarda el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político. c) Diseño, implementación, seguimiento y evaluación de acciones y programas que favorezcan. d) Igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. e) Marco Jurídico Nacional e Internacional para la protección de los derechos humanos de las mujeres. f) Derecho Electoral y parlamentario. g) Transversalización de la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres. h) Acciones, programas y políticas públicas y presupuestos con perspectiva de género. i) Negociación y resolución de conflictos en temas políticos. j) Comunicación Política. k) Nuevas Tecnologías. l) Liderazgo Político. m) Cabildeo. n) Mercadotecnia Política. o) Oratoria Parlamentaria. p) Monitoreo de acceso al poder con perspectiva de género. r) Violencia política contra las mujeres en razón de género. s) Participación política paritaria. t) Respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.

magnéticos, a través de los cuales se difundan materiales o contenidos que promuevan la vida democrática y la cultura política.

- (66) Ahora bien, el artículo 173 del Reglamento de Fiscalización establece las muestras que deberán acompañar los partidos en la presentación del Programa Anual de Trabajo, entendido como el programa de gasto para el desarrollo de las actividades específicas y para el gasto correspondiente a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres¹⁶.
- (67) En ese sentido, el numeral 1, inciso c) del artículo 173 establece que la muestra que deberán presentar por la realización de tareas editoriales, de divulgación y difusión es el producto de la impresión, en el cual aparecerán los datos relativos a: I. Nombre, denominación o razón social y domicilio del editor. II. Año de la edición o reimpresión. III. Número ordinal que corresponda a la edición o reimpresión. IV. Fecha en que se terminó de imprimir. V. Número de ejemplares impresos, excepto en los casos de las publicaciones periódicas.
- (68) No obstante, el numeral 2 del multicitado artículo 173 establece que los requisitos señalados no se exigirán para aquellas publicaciones que tengan el carácter de “divulgación”, en los términos del artículo 185 y 187 del Reglamento. Asimismo, precisa que, para los efectos de la salvedad referida, no se considerarán como publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica.
- (69) De lo expuesto, es posible advertir que el numeral 2, del artículo 173 establece una salvedad para que una publicación de divulgación no se encuentre obligada a presentar, para efectos del Programa Anual de Trabajo, la muestra con todos los requisitos referidos anteriormente.
- (70) No obstante, a fin de que las publicaciones periódicas no pretendan beneficiarse de esa salvedad (a excepción de la expresamente prevista en la fracción V), la porción normativa establece que no se considerarán como

¹⁶ Conforme al artículo 170 del Reglamento de Fiscalización.

publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica.

- (71) Es decir, el artículo 173 del Reglamento de Fiscalización dispone el tipo de muestras que necesariamente deben acompañar los partidos políticos en la presentación del Programa Anual de Trabajo relativo al gasto para el desarrollo de las actividades específicas. En él se establece que el producto de la impresión es la muestra que deben presentar tratándose de tareas editoriales, divulgación y difusión, y se establecen los datos que debe contener el producto, sin que ello sea aplicable a las publicaciones de divulgación. Sin embargo, las publicaciones periódicas no pueden beneficiarse de esa salvedad bajo el argumento de ser consideradas como de divulgación.
- (72) En ese sentido, es posible advertir que el mismo artículo 173, numeral 2 **establece la posibilidad de que una publicación periódica sí se trate de una publicación de divulgación, no obstante, eso no lo eximiría de contener los datos** relativos al nombre, denominación o razón social y domicilio del editor, año de la edición o reimpresión, número ordinal que corresponda a la edición o reimpresión y la fecha en que se terminó de imprimir, pues se insiste, **la salvedad de que las publicaciones periódicas no sean consideradas como de divulgación es únicamente para los efectos de la presentación de muestras.**
- (73) Por lo anterior, **le asiste la razón al recurrente** al señalar que lo dispuesto en el artículo 173, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización no resulta aplicable para efectos de la verificación del cumplimiento a lo establecido en el artículo 25, numeral 1, inciso h) de la Ley de Partidos, toda vez que ambas disposiciones tienen finalidades distintas, ya que, como se mencionó, lo establecido en el artículo referido del Reglamento de Fiscalización se enfoca en la presentación de muestras para efecto del Programa Anual de Trabajo, y la salvedad precisada no guarda relación alguna con la obligación establecida en la Ley de Partidos que busca la promoción de la participación y la cultura democrática a través de publicaciones de divulgación y teóricas.



- (74) Ahora bien, no pasa desapercibido que al resolver el SUP-RAP-124/2023 esta Sala Superior señaló que no encuadran en las tareas editoriales de publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica —conforme al artículo 173, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización—, en la medida que la publicación de divulgación está sujeto a una temporalidad (trimestral), como lo establece el artículo 25, numeral 1, inciso h), de la Ley de Partidos.
- (75) No obstante, de una nueva reflexión y de una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en la Ley de Partidos y el Reglamento de Fiscalización, esta Sala Superior concluye que la salvedad establecida en el artículo 173, numeral 2, no está dirigida a establecer las características que deben contener las publicaciones de divulgación a fin de acreditar la obligación prevista en el artículo 25, numeral 1, inciso h), sino únicamente a los requisitos que deben incorporarse en la presentación del Programa Anual de Trabajo.
- (76) A partir de lo anterior, y tomando en cuenta que la autoridad responsable tuvo por acreditada la conducta atribuida a Morena, consistente en omitir editar una publicación de divulgación trimestral, a partir de que la autoridad fiscalizadora consideró insatisfactorias las publicaciones identificadas como "Revista Conciencias No. 2, 2022", "Revista Conciencias No. 3, 2022", "Revista Conciencias No. 4", "Periódico Regeneración Noviembre-Diciembre 2022", porque conforme al artículo 173, numeral 2, del Reglamento de Fiscalización no se considerarán como publicaciones de divulgación las revistas, diarios, semanarios o cualquier otra edición de naturaleza periódica, aunado a que las publicaciones del periódico Regeneración son en periodos bimestrales; sumado a que consideró insatisfactoria la publicación "Revista Conciencias No. 5" para dar cumplimiento a la obligación de editar una publicación semestral de carácter teórico, al tratarse de una edición trimestral, se considera que **la resolución impugnada no se encuentra debidamente fundada y motivada.**
- (77) Ello, porque como se determinó en párrafos anteriores, **la salvedad establecida en el artículo 173, numeral 2, del Reglamento de**

Fiscalización no resulta aplicable para el análisis del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 25, numeral 1, inciso h) de la Ley de Partidos, aunado a que **lo relevante para tener por acreditada la obligación es que el contenido material de las publicaciones cumplan con el objetivo de ser de divulgación o teóricas** y que por lo menos se edite una en la temporalidad prevista en la norma, sin que la ley se oponga a la edición de tales publicaciones con una frecuencia mayor.

- (78) De esta forma, es posible advertir que la autoridad responsable no analizó el contenido material de las publicaciones aportadas por el partido a fin de esclarecer si efectivamente se trataban de publicaciones de divulgación o de carácter teóricas, ya que únicamente tomó el criterio previo de esta Sala Superior para considerar que al tratarse de publicaciones periódicas no podían ser suficientes para acreditar el cumplimiento de la obligación.
- (79) Por lo antes expuesto, debe **revocarse**, en lo que fue materia de controversia, la resolución impugnada, para **el efecto de que la autoridad responsable analice el contenido material de las publicaciones aportadas por Morena durante el procedimiento de revisión de los informes anuales de ingresos y egresos del partido, correspondiente al ejercicio 2022, a fin de determinar si con el material editado y aportado durante dicho ejercicio**, el partido político cumplió con la obligación establecida en el artículo 25, numeral 1, inciso h) de la Ley de Partidos, y emita una nueva resolución en la que analice la conducta con base en los parámetros expuestos en la presente ejecutoria.
- (80) En ese sentido, tomando en consideración que en la resolución impugnada se tuvo por acreditada la infracción atribuida al Comité Directivo Estatal de Tabasco del partido —la cual no fue materia de controversia y análisis de esta Sala Superior—, la autoridad responsable, al emitir la nueva resolución, deberá realizar nuevamente la calificación de la falta, así como la individualización de la sanción correspondiente.



7. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca**, en lo que fue materia de controversia, la resolución impugnada, para los efectos precisados en la sentencia.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por *** de votos lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.