

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-170/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, ***** de agosto de dos mil veintitrés.

Sentencia que, con motivo de la impugnación presentada por **Morena**, **revoca** la determinación contenida en el oficio INE/UTF/DRN/10845/2023 de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, porque corresponde al Consejo General de ese Instituto atender la consulta formulada por el partido, en torno al cobro de remanentes del financiamiento público ordinario y de actividades específicas.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	2
II. LEGISLACIÓN APLICABLE	3
III. COMPETENCIA	3
IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	4
V. ESTUDIO DEL FONDO	4
VI. EFECTOS	8
VII. RESUELVE.....	8

GLOSARIO

Actor/ apelante:	Morena.
CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
CPEUM:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DEPPP del INE:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.
Estatuto	Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Instituto local:	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Oficio impugnado:	Oficio INE/UTF/DRN/10845/2023, emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.
OPLES:	Organismos Públicos Locales Electorales.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del INE.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ **Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios, Isaías Trejo Sánchez, Héctor Floriberto Anzures Galicia, Mariana de la Peza López Figueroa y Carlos Gustavo Cruz Miranda.

I. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que obran en el expediente, se desprende lo siguiente:

1. Consulta. El veinte de julio², Morena consultó a la DEPPP del INE sobre la viabilidad jurídica de nueva reflexión para que esa autoridad nacional y los OPLES establezcan que el porcentaje de retención para el cobro de remantes sea un límite de cincuenta por ciento (50%) de las ministraciones mensuales.³ En su oportunidad, la consulta fue remitida a la UTF.

2. Respuesta a la consulta (acuerdo impugnado)⁴. El veinticinco de julio, la UTF dio respuesta a la consulta planteada, en el sentido que las directrices para llevar a cabo el cobro de remanentes, se establecieron de manera expresa en un acuerdo⁵ del CG del INE, el cual fue confirmado por esta Sala Superior⁶.

Para la UTF no era viable realizar nuevas reflexiones y en caso de que no se realice la devolución de remanentes, se deberá aplicar el criterio de retener hasta un cien por ciento (100%) de la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente.⁷

3. Recurso de apelación. Inconforme con esa determinación, Morena interpuso recurso de apelación por el que controvierte la respuesta de la UTF.

4. Turno. La presidencia de la Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-170/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

5. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir cuestión alguna

² En adelante todas las fechas se referirán a dos mil veintitrés, salvo mención expresa.

³ El partido solicitante expuso que su petición se basaba en un criterio emitido el pasado treinta de junio por el Tribunal Electoral de Oaxaca en el recurso de apelación RA/11//2023.

⁴ Oficio INE/UTEF/DRN/10845/2023.

⁵ INE/CG345/2022.

⁶ SUP-RAP-142/2022.

⁷ Por oficio INE/DECEyEC/0734/2023.

pendiente de desahogar, el recurso se admitió, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

El dos de marzo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones en materia electoral.⁸

Sin embargo, el veintidós de junio, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, en la que determinó la invalidez del aludido decreto de reforma en materia electoral.

En consecuencia, dado el sentido de la resolución de la SCJN, la normativa electoral que resulta aplicable es la anterior al decreto de reforma que ha quedado invalidado. Importa señalar que las resoluciones del máximo tribunal son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas cuando sean aprobadas por cuando menos ocho votos.⁹

III. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el asunto, porque es un recurso de apelación interpuesto por un partido político, a fin de impugnar una determinación de la UTF del INE relacionada con el reintegro de los remanentes del financiamiento público ordinario y de actividades específicas.¹⁰

⁸ Mediante Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley General de Partidos Políticos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de marzo.

⁹ Artículos 43 y 72, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. En el caso concreto, la sentencia de la aludida acción de inconstitucionalidad fue aprobada por una mayoría de nueve votos.

¹⁰ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

La demanda cumple los requisitos para analizar el fondo de la controversia, conforme a lo siguiente:

1. **Forma.** La demanda se presentó ante la responsable; en ella se hace constar la denominación del actor y la firma de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; sus conceptos de agravio y los preceptos presuntamente violados.
2. **Oportunidad.** La demanda se presentó en tiempo, porque en su demanda, Morena aduce que el oficio que contiene la determinación impugnada se hizo de su conocimiento el veinticinco de julio¹¹ y presentó su demanda el veintiséis siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previstos para controvertir.¹²
3. **Legitimación e interés jurídico.** Se acreditan porque el recurso lo promueve un partido político e impugna una determinación de la UTF del INE, con motivo de una consulta formulada por el apelante.
4. **Definitividad.** Se cumple, porque no existe medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

V. ESTUDIO DEL FONDO

1. **Planteamiento.** El actor sostiene que la UTF carece de competencia para dar respuesta a la consulta formulada, pues implica la fijación de un criterio general sobre la determinación del porcentaje de retención de ministraciones cuando se trate del reintegro de remanentes, lo cual corresponde al CG del INE o, en su caso, a la Comisión de Fiscalización.
2. **Decisión.** Es **fundado** el concepto de agravio porque el órgano competente para desahogar la consulta es el CG del INE, pues se plantea una nueva reflexión respecto a estándares fijados por ese órgano

¹¹ Sin que en autos exista mención o constancias que indique lo contrario.

¹² Artículo 7, párrafo 1, y 8 de la Ley de Medios.

electoral.

3. Justificación.

A. Contexto jurídico sobre la competencia.

La competencia es un presupuesto indispensable para la existencia de cualquier acto jurídico, por lo que su estudio es una cuestión de orden público y preferente.¹³

Los actos emitidos por autoridades que carecen de competencia llevan a su nulidad y no producen efecto alguno, por eso, aun cuando no lo hayan alegado las partes, se analiza de oficio.

B. Consultas en materia de fiscalización.

El Reglamento de Fiscalización prevé la posibilidad de que los sujetos obligados soliciten a la UTF orientación, asesoría y la capacitación necesaria en materia de registro contable de los ingresos y egresos, así como información sobre las características de la documentación comprobatoria correspondiente al manejo de los recursos y los requisitos de informes; regula los plazos, términos, requisitos y la competencia para desahogarlas.¹⁴

Lo anterior no implica, en automático, que la referida UTF esté facultada para desahogar la totalidad de las consultas que le formulen, pues el Reglamento distingue tres supuestos.

- El primero, es aquel que será resuelto por la UTF, tratándose de consultas que sean de carácter técnico u operativo contables, referentes a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, **siempre y cuando se refieran a cuestiones que afecten**

¹³ Tesis de jurisprudencia 1/2013, emitida por esta Sala Superior, de rubro: “**COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**”

¹⁴ Véase el artículo 16, del Reglamento de Fiscalización.

exclusivamente al sujeto que presenta la consulta.¹⁵

En este caso, la consulta deberá resolverse en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción o una vez que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos.

- El segundo supuesto, es aquel que debe resolver la Comisión de Fiscalización. Esto, por una parte, cuando la consulta implica **emitir criterios de interpretación del Reglamento**, o bien, si la UTF propone un cambio de criterio a los establecidos por la Comisión.¹⁶

En este caso, la UTF tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de que haya concluido el plazo para subsanar los requisitos omitidos, para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión para que ésta resuelva lo conducente en la sesión respectiva.

- Finalmente, el CG del INE debe resolver las consultas que involucren la **emisión de una respuesta con aplicación de carácter obligatorio** o, en su caso, **emita normas en materia de fiscalización.**¹⁷

En este supuesto, la Comisión de Fiscalización tendrá diez días a partir del siguiente al de la recepción de la consulta para remitir el proyecto de respuesta, para que se someta a consideración y, en su caso, a la aprobación del CG.

C. Caso concreto

Como se precisó, el apelante formuló una consulta al INE, por conducto de la DEPPP, con la finalidad de determinar la viabilidad de que esa autoridad administrativa electoral nacional y los OPLES aplicaran el criterio sostenido por un Tribunal local para reducir el porcentaje de retención para el cobro de remantes.

¹⁵ Artículo 16, párrafo 4, del Reglamento de Fiscalización

¹⁶ Artículo 16, párrafo 5, del Reglamento de Fiscalización.

¹⁷ Véase el artículo 16, párrafo 6, del Reglamento de Fiscalización.

Esto es, que la retención correspondiente sea de un máximo del cincuenta por ciento de las ministraciones mensuales, incluidas aquellas retenciones por las sanciones impuestas.¹⁸

En desahogo de la consulta, la autoridad responsable contestó que las directrices para llevar a cabo el cobro de remanentes ya estaban expresamente establecidas por el CG del INE¹⁹ y confirmado por esta Sala Superior.²⁰

Por tanto, la UTF concluyó que no era viable realizar nuevas reflexiones y en caso de que no se realizara la devolución de remanentes, se debería retener hasta un cien por ciento (100%) de la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente.

Esta Sala Superior considera que la actuación de la UTF fue indebida, porque la materia y pretensión de alcance de la consulta no es una cuestión técnica, sino que involucra valorar sobre la petición de nueva reflexión en la fijación de un criterio general en materia de fiscalización.

Esto es así, pues de la consulta formulada por el apelante se advierte que su pretensión final consiste en que el INE modifique su criterio sobre el porcentaje de retención mensual para cubrir los remanentes no devueltos, conforme al criterio asumido por el Tribunal local.

Es decir, el recurrente no desconoce las directrices fijadas por el CG del INE para el cobro de remanentes y que ya fueron confirmadas por esta Sala Superior, sino que, su pretensión consiste en que se modifique esa directriz y se fije como máximo la retención del cincuenta por ciento de la ministración mensual.

En este contexto, como lo argumenta el apelante, la consulta no tiene

¹⁸ El consultante expuso que el criterio fue sostenido por el Tribunal Electoral de Oaxaca, quien determinó modificar un oficio director ejecutivo de Prerrogativas del Instituto local y ordenó a ese órgano que, para cumplir con el reintegro del remanente ordenado a Morena en Oaxaca, retenga como máximo hasta el cincuenta por ciento de la ministración mensual del financiamiento público ordinario inmediato, hasta cubrir el total del remanente a reintegrar.

¹⁹ INE/CG345/2023.

²⁰ SUP-RAP-142/2022

SUP-RAP-170/2023

relación con cuestiones técnicas u operativas contables, sino con un cambio de criterio que, en todo caso, es competencia del CG del INE, pues la consulta versa sobre la posible modificación de un criterio general establecido por ese máximo órgano de dirección.

Por lo expuesto, a juicio de esta Sala Superior, debe ser la Comisión de Fiscalización la que proponga al CG del INE, para su aprobación, la respuesta que debe recaer a la consulta formulada por el apelante.

Esto es así, pues la respuesta implica la determinación de modificar o no un criterio asumido por el órgano máximo de dirección y, por tanto, a ese órgano colegiado es a quien corresponde decidir lo que en derecho corresponda.

Similar criterio asumió este órgano colegiado al resolver los diversos recursos de apelación SUP-RAP-112/2022 y SUP-RAP-110/2021.

VI. EFECTOS

Conforme a lo expuesto, lo procedente es:

1. **Revocar** la determinación impugnada.
2. **Ordenar** al CG del INE que se pronuncie y resuelva, **en breve término**, respecto de la consulta formulada por el apelante.
3. El CG del INE deberá **informar** a esta Sala Superior, sobre el cumplimiento dado a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado, se

VII. RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la determinación controvertida para los efectos precisados en la ejecutoria.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto

concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por ***** lo resolvieron las magistradas 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, así como de que esta 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.

NOTA PARA EL LECTOR

El presente proyecto de sentencia se publica a solicitud del magistrado ponente, en términos del Acuerdo General 9/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos para la publicación de los proyectos de resolución por parte de los integrantes del Pleno de las Salas de este Tribunal Electoral.