



Ciudad de México, veintinueve de junio de dos mil veintidós.

**Sentencia que revoca** el oficio de la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, con motivo de la impugnación del **PRD**; en virtud de que la autoridad competente para pronunciarse sobre la consulta planteada por el recurrente es la Comisión de Fiscalización del INE.

#### ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	1
II. COMPETENCIA.....	2
III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.....	3
IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	3
V. CUESTIÓN PREVIA.....	4
VI. ESTUDIO DE FONDO.....	5
VII. RESUELVE.....	12

#### GLOSARIO

<b>Comisión/ Comisión de Fiscalización:</b>	Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
<b>Constitución/CPEUM:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley de Medios/LGSMIME:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley Orgánica/LOPJF:</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<b>PRD:</b>	Partido de la Revolución Democrática.
<b>Recurrente/actor:</b>	PRD, por conducto de su representante ante el CG del INE.
<b>Reglamento:</b>	Reglamento de Fiscalización del INE.
<b>Responsable/UTF:</b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### I. ANTECEDENTES.

Del escrito de demanda y del expediente, se advierte lo siguiente:

**1. Consulta.** Por escrito de tres de junio de dos mil veintidós<sup>2</sup> el recurrente planteó a la Comisión de Fiscalización consulta sobre las siguientes cuestiones:

---

<sup>1</sup> **Secretario Instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** María Fernanda Arribas Martín, David R. Jaime González y Gabriel Domínguez Barrios.

<sup>2</sup> En adelante, todas las fechas corresponden a dos mil veintidós, salvo mención en contrario.

## **SUP-RAP-164/2022**

Ante el criterio sostenido por la UTF, distinto del que previamente había sostenido la Comisión de Fiscalización en los acuerdos CF/006/2020 y CF/003/2021:

A) Si el 25% de la prerrogativa mensual de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes del PRD es el tope máximo a descontar por concepto de pago de multas impuestas a tal partido.

B) Si es factible que el criterio establecido por la citada Comisión en los acuerdos CF/006/2020 y CF/003/2021, relacionado con la consulta anterior puede definirse como criterio general que observe la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, al momento de ejecutar el cobro de sanciones a los partidos que fueran sancionados.

**2. Respuesta a la consulta (acto impugnado).** Por oficio de diez de junio<sup>3</sup>, notificado el trece siguientes, la UTF del INE dio contestación a la consulta planteada.

### **3. Recurso de apelación.**

**3.1 Demanda.** El dieciséis de junio el recurrente, por conducto de quien se ostenta como su representante, interpuso la demanda que dio origen al presente recurso.

**3.2 Turno.** En su oportunidad, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente SUP-RAP-164/2022 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para la elaboración del proyecto de sentencia.

**3.3 Cierre de instrucción.** En el momento procesal oportuno, el Magistrado Instructor radicó el asunto turnado, lo admitió a trámite y, al no advertir diligencias pendientes de desahogo, declaró cerrada la instrucción.

## **II. COMPETENCIA.**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente

---

<sup>3</sup> INE/UTF/DRN/13575/2022.



asunto<sup>4</sup>, porque consiste en un recurso de apelación interpuesto contra un oficio emitido por la UTF del INE, órgano central de la autoridad administrativa electoral nacional<sup>5</sup>.

### III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020<sup>6</sup>, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

Lo anterior, a fin de garantizar el derecho a la salud, a un recurso efectivo y al acceso a la justicia. Por ello, encuentra justificación resolver el presente asunto de manera no presencial.

### IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Se cumplen los requisitos para resolver el fondo de la controversia, por lo siguiente:

**1. Forma.** La demanda se presentó por escrito, en la que consta el nombre del recurrente; el domicilio para oír y recibir notificaciones; la determinación controvertida; los hechos; los agravios, y la firma autógrafa de quien comparece en representación.<sup>7</sup>

**2. Oportunidad.** Se satisface, ya que el oficio impugnado se notificó el trece de junio y la demanda se presentó el dieciséis siguiente; esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en ley<sup>8</sup>.

**3. Legitimación e interés jurídico.** Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por un partido político a

---

<sup>4</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracciones III, inciso a), y V; y 169, fracción I, inciso c), de la LOPJF; 40, párrafo 1, inciso b) y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios; así como 34, inciso a) y 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>5</sup> De acuerdo con el criterio de esta Sala Superior, sentado -entre otros- en los precedentes SUP-RAP-91/2017, SUP-RAP-135/2017 y SUP-RAP-13/2020

<sup>6</sup> Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el trece siguiente.

<sup>7</sup> Artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios.

<sup>8</sup> Artículo 8 de la Ley de Medios.

## **SUP-RAP-164/2022**

través de su representante propietario ante el CG del INE, calidad que reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado<sup>9</sup>. Además, el recurrente tiene interés jurídico porque aduce que el acto controvertido le genera agravio al haber sido emitido por una autoridad no competente para ello.

**4. Definitividad.** Se cumple el requisito, porque en la normativa electoral aplicable no se advierte que se deba agotar algún otro medio de impugnación.

### **V. CUESTIÓN PREVIA**

En aras de establecer con claridad el contexto que envuelve la presente controversia, se precisa lo siguiente.

Mediante escrito de veintisiete de mayo<sup>10</sup> el partido recurrente presentó una primera consulta dirigida al Secretario Ejecutivo del Consejo General del INE, con atención a la titular de la UTF.

La titular de la UTF del INE emitió un oficio de contestación, esencialmente en el siguiente sentido:

1. La retención máxima por concepto de reducción de ministración por sanciones impuestas al PRD mediante la resolución INE/CG109/2022 es del 25%.
2. La retención por concepto de ejecución del cúmulo de sanciones impuestas al PRD en sus dos vertientes (reducciones de ministración y multas) no podrá rebasar del 50% de la ministración mensual que reciba el PRD.
3. No es posible establecer un criterio general respecto del cobro de sanciones impuestas a los partidos políticos, por las razones que ahí se indican.

El siguiente tres de junio el partido recurrente planteó una nueva consulta<sup>11</sup>, dirigida al presidente de la Comisión de Fiscalización.

En esta ocasión **le solicitó se corrija el criterio** sostenido por al UTF del INE en su oficio de contestación a la primera consulta planteada, por

---

<sup>9</sup> Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.

<sup>10</sup> ACAR-251-2022.

<sup>11</sup> ACAR-260/2022.



no estar acorde con los de la Comisión de Fiscalización en los acuerdos CF/006/2020 y CF/003/2021.

En contestación, la titular de la UTF emitió el acuerdo que aquí se impugna.

Esencialmente, la autoridad responsable dio respuesta a la consulta planteada en el siguiente sentido:

1. La retención máxima que se puede realizar respecto al cúmulo de sanciones de la especie reducción de ministración impuestas al Partido de la Revolución Democrática, mediante la Resolución INE/CG109/2022, es del 25%.
2. Dentro de la resolución indicada dos sanciones distintas convergen (multas y reducción de ministración) por lo que el monto a deducir por el cúmulo de sanciones impuestas no podrá exceder del 50% de la ministración mensual por concepto de financiamiento público.
3. No es posible establecer un criterio general respecto del cobro de sanciones impuestas a los partidos políticos, por las razones que ahí se indican.
4. Los criterios tomados en los acuerdos CF/006/2020 y CF/003/2021 se respetaron dentro de la respuesta a la primera consulta, indicada en líneas arriba.

## **VI. ESTUDIO DE FONDO**

### **¿Qué plantea el recurrente?**

En esencia, endereza sus argumentos contra dos cuestiones:

a) Omisión de la Comisión de dar respuesta a la consulta planteada mediante oficio ACAR-260-2022, y que la respuesta correspondiente la emitiera la UTF, sin contar con facultades para el efecto.

Respecto de la omisión, el recurrente señala que la consulta correspondiente fue planteada a la Comisión aludida y no a la UTF, siendo que la primera tenía la obligación de dar contestación, de conformidad con lo establecido en el artículo 16, numeral 6 del Reglamento de Fiscalización.

## **SUP-RAP-164/2022**

En ese sentido, señala, en la consulta correspondiente solicitó a la Comisión que se revisara y corrigiera el criterio emitido por la UTF<sup>12</sup>, al ser contrario a los emitidos por la misma Comisión en los acuerdos CF/006/2020 y CF/003/2021.

Aunado a ello, el recurrente sostiene que la UTF no cuenta con facultades para emitir la respuesta controvertida, sobre todo si se considera que la consulta se planteó para solicitar la revisión de un criterio que ella emitió, por lo que se invaden facultades de la Comisión.

b) Indebida fundamentación y motivación de la respuesta emitida por la UTF, toda vez que desatiende criterios emitidos por la Comisión.

Lo anterior, pues determina que la retención máxima que se puede realizar respecto al cúmulo de sanciones por concepto de reducción de ministración mensual impuesta sea del 50%, cuando los criterios de la Comisión<sup>13</sup> indican que el máximo es de un porcentaje del 25%.

### **Decisión**

En concepto de esta Sala Superior, no existe la omisión alegada por el recurrente, y la UTF no cuenta con la atribución legal para dar respuesta a la consulta formulada por el recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, numerales 5 y 6, del Reglamento de Fiscalización<sup>14</sup>.

### **Marco jurídico.**

---

<sup>12</sup> En el oficio INE/UTF/DRN/13179/2022.

<sup>13</sup> Conforme a los acuerdos de la Comisión identificados con las claves CF/006/2020 y CF/003/2021.

<sup>14</sup> 5. Si la Comisión de Fiscalización advierte que la respuesta a la consulta implica criterios de interpretación del Reglamento; o bien, si la Unidad Técnica propone un cambio de criterio a los establecidos previamente por la Comisión, tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta o de 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.

6. Si la Comisión de Fiscalización advierte que la consulta involucra la emisión de respuesta con aplicación de carácter obligatorio o en su caso, se emitan normas para los sujetos obligados relativos a la normatividad en materia de fiscalización, tendrá diez días a partir del día siguiente al de la recepción de la consulta para remitir el proyecto de respuesta a la Comisión, para efectos que ésta lo someta a consideración y, en su caso, aprobación del Consejo General.



Esta Sala Superior<sup>15</sup> ha considerado que el parámetro de control para evaluar las cuestiones relacionadas con la competencia, en los términos previstos en el párrafo primero del artículo 16 constitucional, son una cuestión de estudio preferente y de orden público<sup>16</sup>.

Ello, al ser un elemento esencial para la validez de los actos de autoridad, al permitir al afectado conocer si quien los emitió cuenta con atribuciones para ello, de manera que se verifique si su actuación es acorde con la normativa aplicable<sup>17</sup>, para salvaguardar la certeza y seguridad jurídica.<sup>18</sup>

En consecuencia, si de la revisión del acto o resolución cuestionada, se advierte que ha sido emitido por autoridad incompetente, se produce una condición jurídica de invalidez total del acto, porque la autoridad carece de facultades.

Así, al tratarse del incumplimiento de un presupuesto constitucional para la existencia del mismo, no puede entenderse que aquél quedó configurado, es decir, dicho acto debe ser evaluado como si jamás hubiese existido, por lo que no puede subsistir ni surtir efecto alguno.

### **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

---

<sup>15</sup> Criterio similar se sostuvo al resolver los SUP-RAP-14/2020, SUP-RAP-101/2019, SUP-RAP-123/2018, entre otros.

<sup>16</sup> Véase la 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.

<sup>17</sup> En términos de la Tesis de jurisprudencia P./J. 10/94, Pleno, de rubro COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.

<sup>18</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 10/94, Pleno, de rubro COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD y la Tesis de jurisprudencia 2a./J. 57/2001, Segunda Sala, de rubro COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO.

## **SUP-RAP-164/2022**

de informes; regula los plazos, términos, requisitos y la competencia para desahogarlas<sup>19</sup>.

Lo anterior no implica, en automático, que la referida Unidad esté facultada para desahogar la totalidad de las consultas que le formulen.

El Reglamento distingue tres supuestos.

- a) 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 exclusivamente al sujeto que presenta la consulta.**

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.

- b) Aquel en 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.**

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.

- c) Finalmente, el Consejo General 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.**

---

<sup>19</sup> Véase el artículo 16.



Similar criterio adoptó esta Sala Superior al resolver los diversos recursos de apelación SUP-RAP-44/2020, SUP-RAP-110/2021 y SUP-RAP-112/2022.

### **Caso concreto**

#### **Respecto de la omisión de la Comisión de dar contestación.**

El agravio se considera **infundado**, por lo siguiente.

De los autos que obran en el expediente, esta Sala Superior advierte que, contrario a lo afirmado por el recurrente, **no existe omisión** pues la consulta planteada por el recurrente sí recibió respuesta por parte de la autoridad electoral.

Ello es así pues el diez de junio, la UTF emitió oficio de respuesta<sup>20</sup> a la consulta formulada por el recurrente, misma que constituye el acto reclamado en el presente recurso, en la que dicha autoridad analizó el cuestionamiento que fue expuesto por el PRD.

En relación con lo anterior, esta autoridad jurisdiccional considera que no es válido dejar de advertir que sí existió un acto de la autoridad electoral mediante el cual se atendió la consulta planteada por el ahora recurrente.

En ese sentido, si la pretensión del recurrente en el presente recurso de apelación era que se le diera respuesta a su consulta formulada, la ha obtenido en el pronunciamiento que hizo la responsable en el oficio referido.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el diverso recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-118/2021.

#### **Respecto de la falta de competencia de la UTF para emitir la respuesta a la consulta planteada a la Comisión.<sup>21</sup>**

---

<sup>20</sup> Mediante el oficio INE/UTF/DRN/13575/2022.

<sup>21</sup> Véase la jurisprudencia 4/2000 de esta Sala Superior, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

## SUP-RAP-164/2022

El agravio es sustancialmente **fundado** y suficiente para revocar el acto reclamado.

El recurrente consultó, de forma expresa a la Comisión, lo siguiente:

### “CONSULTA

1. Esa Comisión de fiscalización, **corrija el criterio sostenido por la Unidad Técnica de Fiscalización** en el oficio INE/UTF/DRN/13179/2022, por no ser acorde al criterio reiterado en los acuerdos de la Comisión de Fiscalización marcados con las claves CF/006/2020 y CF/003/2021, en los que se ha sostenido que "La retención máxima que se puede realizar respecto al cúmulo de sanciones por concepto de reducción de ministración mensual impuestas al Partido de la Revolución Democrática mediante la Resolución INE/CG646/2020, es del 25% (veinticinco por ciento) de su financiamiento público para actividades ordinarias."

(...)

3.- En términos de lo establecido en las conclusiones sancionatorias de la resolución marcada con la clave INE/CG109/2022 y a los acuerdos de la Comisión de Fiscalización marcados con las claves CF/006/2020 y CF/003/2021:

¿El 25% prerrogativa mensual del financiamiento público, para actividades ordinarias permanentes que recibe el Partido de la Revolución Democrática es el tope máximo a descontar por concepto de pago de multas?

4. A efecto de evitar futuras consultas como la que nos ocupa:

¿Es factible que el criterio establecido en los acuerdos de la Comisión de Fiscalización marcados con las claves CF/006/2020 y CF/003/2021, quede como un criterio general que observe la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, del Instituto Nacional Electoral al momento de realizar los descuentos por concepto de cobro de multas de todos los partidos políticos?"

En concepto de este órgano jurisdiccional, de las disposiciones que hizo referencia la autoridad responsable no se advierte la facultad para pronunciarse respecto de la consulta formulada por la parte recurrente, al ser deber de las y los operadores jurídicos analizar de forma integral



las consideraciones que se ponen a su conocimiento, a efecto de advertir cuál es la verdadera pretensión de quien acude ante ellos, más allá de la literalidad de las expresiones y los alcances de las decisiones que podrían tomarse en cada caso.

Lo anterior se fortalece al considerar que es el INE, a través de sus distintas áreas, quien tiene la experiencia y especialización de la materia para desarrollar los criterios y medir el impacto que las consultas pueden tener respecto del resto de los sujetos obligados en la materia y en todo el sistema de fiscalización y rendición de cuentas.

Con base en ese parámetro, del análisis integral, contextual y conjunto del escrito que contiene la consulta, esta Sala Superior advierte que la pretensión del PRD es que la Comisión analice y se pronuncie sobre la interpretación que realizó la UTF respecto del tope máximo a descontar de la prerrogativa mensual del financiamiento público, para actividades ordinarias permanentes que recibe, por concepto de pago de multas.

Como parte de ello, solicita que se corrija el criterio emitido por la UTF, al ser contrario a diversos precedentes de la propia Comisión.

A partir de lo anterior, se considera que al dar contestación, la UTF se irrogó facultades que no le han sido conferidas, porque la consulta excede su ámbito de competencia, pues sólo puede resolver aquellas de carácter técnico u operativo contable, relativas a la auditoría o fiscalización de los recursos de los sujetos obligados, siempre y cuando ésta se refiera a cuestiones que afecten exclusivamente al sujeto que presenta la consulta.

Contrario a lo anterior, la cuestión planteada en el presente asunto implica analizar el alcance de los criterios emitidos por la Comisión y, en su caso, si existió una modificación a los mismos por parte de la UTF, solicitando la corrección correspondiente.

No es óbice a lo anterior que en el oficio reclamado la autoridad responsable señale que no existió modificación de los criterios emitidos por la Comisión, pues con independencia de la veracidad de tal

## **SUP-RAP-164/2022**

afirmación, como se ha razonado, la responsable no es una autoridad que se encontrara facultada para llevar a cabo ese análisis.

Finalmente, debe señalarse que, si la autoridad fiscalizadora considera procedente emitir un criterio general que sea aplicable a todos los partidos políticos en cuanto al cobro de multas, de conformidad con el artículo 16, párrafo 6, del Reglamento de Fiscalización, la Comisión someterá el proyecto de respuesta a la consideración y en su caso aprobación del Consejo General.

Por lo expuesto, toda vez que el acto controvertido fue emitido por una autoridad sin facultades para ello, resulta innecesario abordar el resto de los agravios planteados por el partido recurrente.

**Efectos de la sentencia.** Al haber resultado fundado el agravio relativo a la falta de competencia de la UTF para atender la consulta planteada por el recurrente, lo procedente es:

- 1. Revocar** el oficio impugnado.
- 2. Ordenar** a la Comisión que se pronuncie y resuelva, **en breve término**, respecto de la consulta formulada por el PRD; o bien, de ser el caso, someter el proyecto de respuesta a la consideración y en su caso aprobación del Consejo General.

Por lo expuesto y fundado se

### **VII. RESUELVE.**

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**Notifíquese** conforme a Derecho.

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

Así, lo resolvieron por **unanimidad** las Magistradas y los Magistrados



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-164/2022**

que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de la presente resolución y de que esta 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.