



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-474/2021

RECURRENTE: MORENA¹

RESPONSABLE: DIRECCIÓN EJECUTIVA
DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS
POLÍTICOS DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: ALEJANDRO ARTURO
MARTÍNEZ FLORES Y VÍCTOR MANUEL
ROSAS LEAL

COLABORÓ: ANDREA PEREDA JUÁREZ

*Ciudad de México, veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno.*²

Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/13609/2021, emitido por la encargada del despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos³ del Instituto Nacional Electoral⁴, mediante el cual dio respuesta a la solicitud de Morena, relativa a la devolución del financiamiento público ordinario por parte del citado instituto político.

I. ASPECTOS GENERALES

El veintidós de noviembre, la DEPPP emitió el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/13609/2021 por el que resolvió la petición de Morena relativa a la devolución de su financiamiento público ordinario y su reintegro

¹ En adelante, el recurrente o partido recurrente.

² Salvo mención expresa, las fechas señaladas se refieren a dos mil veintiuno

³ En lo sucesivo, DEPPP o autoridad responsable.

⁴ En lo sucesivo, INE.

a la Tesorería de la Federación para la compra de vacunas contra el COVID-19.

En el citado oficio, la DEPPP determinó la improcedencia de tal solicitud, por versar sobre devolver un monto de financiamiento público que ya había sido depositado al partido político, es decir, que ya formaba parte de su patrimonio, por lo que debe destinarse al fin para el que fue otorgado.

Inconforme, Morena interpuso el recurso que ahora se resuelve.

II. ANTECEDENTES

De lo narrado en la demanda y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

1. Renuncia al financiamiento público ordinario del ejercicio 2020.

1.1. El cinco de abril de dos mil veinte, el presidente del CEN de Morena presentó escrito (CEN/P/035/2020) ante el Instituto Nacional Electoral⁵, por el que informó que el órgano intrapartidista había aprobado la devolución del 50% de las prerrogativas correspondientes al ejercicio 2020, con la finalidad de que fueran donadas y canalizadas al sistema público de salud; y, que se devolvería el porcentaje correspondiente respecto de las ministraciones mensuales que ya le habían sido depositadas al partido en los meses previos, además de señalar que devolvería también mensualmente la cantidad restante, una vez ministrada por el INE.

1.2. Posteriormente, mediante oficio INE/PC/051/2020, el Consejero Presidente del INE reiteró que el monto de renuncia sólo puede aplicarse a las ministraciones mensuales que aún no hayan sido depositadas al partido (para entonces las de mayo a diciembre de 2020).

⁵ En adelante, INE.



- 1.3. Por lo que, mediante oficio CEN/P/037/2020, el presidente del CEN de Morena comunicó al INE que debía retenerse de las ministraciones de mayo a diciembre que aún no habían sido depositadas, un porcentaje que resultara al final del año en la retención del 50% de las prerrogativas aprobadas para el ejercicio.
- 1.4. El Consejo General del INE⁶ aprobó el Acuerdo INE/CG85/2020 respecto de la solicitud de Morena de renunciar al 50% del financiamiento público federal para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes del ejercicio 2020, a fin de que sea canalizado al sistema público de salud, señalando que el monto mensual que sería deducido a partir de mayo de 2020, ascendería a la cantidad de \$103,371,549, siempre y cuando la suma total mensual a deducir por remanentes de financiamiento público y/o multas y sanciones lo permitiera.

2. Acuerdo INE/CG86/2020.

- 2.1. El diecisiete de abril de dos mil veinte, el CGINE, en sesión extraordinaria, aprobó el Acuerdo por el cual estableció los criterios a los que deberían sujetarse los partidos políticos nacionales que soliciten renunciar a su financiamiento público, en virtud de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19).⁷

3. Renuncia al financiamiento público ordinario del ejercicio 2021.

- 3.1. Morena presentó diversos oficios, solicitando la renuncia del financiamiento público ordinario que le corresponde en las ministraciones de abril, agosto y septiembre de 2021.
- 3.2. A través de diversos escritos, la responsable informó que Morena cumplía con los criterios del Acuerdo referido, por lo que la retención se realizaría en las ministraciones de los meses señalados.

⁶ En adelante, CGINE.

⁷ En adelante, Criterios.

4. Solicitud de crédito.

- 4.1.** El uno y veintidós de octubre, Morena presentó los escritos CEN/SF/675/2021 y CEN/SF/704/2021, mediante los que solicitó un crédito por \$500,000,000.00, para el pago de gastos operativos de las actividades del partido, específicamente de las actividades realizadas en la depuración y actualización del padrón de sus militantes, para dar cumplimiento a lo mandatado en la resolución emitida por esta Sala Superior, dentro del expediente SUP-JDC-1676/2021.
- 4.2.** En respuesta, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE⁸ consideró que no cumplía con los elementos del artículo 89 del Reglamento para poder contraer deuda mediante la contratación de créditos bancarios.
- 4.3.** Lo anterior, fue impugnado por Morena ante la Sala Superior (SUP-RAP-438/2021) y, en sentencia de dieciséis de noviembre, se determinó declarar improcedente el medio de impugnación, ordenándose su remisión a la Comisión de Fiscalización, por ser la competente para pronunciarse al respecto.

5. Solicitud de devolución y acto impugnado.

- 5.1.** El ocho de noviembre, mediante oficio CEN/MDC/027-BIS/2021 dirigido al presidente del CGINE, Morena solicitó que se le hiciera del conocimiento la institución y cuenta bancaria en la cual debía hacer la devolución de la cantidad consistente en \$200,000,000.00 para su reintegro a la Tesorería de la Federación para la compra de vacunas contra el COVID-19.
- 5.2.** El veintidós de noviembre, la DEPPP emitió el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/13609/2021 en respuesta a la petición de Morena, la cual determinó era improcedente, al considerar que su solicitud versa sobre devolver un monto de financiamiento público

⁸ En adelante, UTF.



que ya fue depositado al partido político, es decir, que ya forma parte de su patrimonio, por lo cual debe destinarse únicamente al fin para que el que fue otorgado.

6. Recurso de apelación.

Inconforme, el veintiséis de noviembre, Morena presentó ante la DEPPP demanda de recurso de apelación.

III. TRÁMITE

1. Turno. Una vez recibidas las constancias respectivas en la Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente SUP-RAP-474/2021 y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁹

2. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió y, no habiendo diligencias pendientes por realizar, determinó el cierre de instrucción.

IV. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, por tratarse de un recurso de apelación promovido en contra de un acuerdo emitido por la DEPPP del INE, a través del cual dio respuesta a la solicitud de devolución y reintegro del financiamiento público ordinario correspondiente a diversas ministraciones del partido político, a través del que determinó su improcedencia.¹⁰

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

⁹ En lo sucesivo, Ley de Medios.

¹⁰ Con fundamento en los artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 165, 166, fracción III, inciso g), y 169 fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1 inciso b) y 44 párrafo 1 inciso a), de la Ley de Medios.

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020¹¹ 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 determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del presente medio de impugnación de manera no presencial.

VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

El recurso de apelación es procedente conforme a lo siguiente:¹²

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la cual hizo constar el nombre y firma autógrafa del representante de Morena, la identificación del acto impugnado, los hechos en que sustenta su impugnación, los agravios que considera le causan el acto reclamado y los preceptos que estima violados.

2. Oportunidad. La presentación del recurso fue oportuna porque la resolución impugnada se emitió el veintidós de noviembre y el partido recurrente interpuso su demanda el veintiséis siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días hábiles para presentar el medio de impugnación previsto en la Ley de Medios.

3. Legitimación y personería. Se satisfacen ambos requisitos, porque quien promueve en representación del partido MORENA, cuenta con la calidad de presidente del CEN del partido político, mismo que le es reconocido en el informe circunstanciado.

4. Interés jurídico. Se surte en la especie, en tanto que el recurrente controvierte la respuesta emitida por la DEPPP en el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/13609/2021 mediante la cual determinó improcedente la solicitud efectuada, consistente en la devolución y

¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte.

¹² En términos de lo previsto en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 45 párrafo 1, inciso a); 109 y 110 de la Ley de Medios.



retención del financiamiento público ordinario del partido para distribuirlo a la compra de vacunas.

5. Definitividad. Se cumple con este requisito porque se impugna la respuesta emitida por la DEPPP que, en términos de la normativa procesal aplicable, no admite medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir ante esta Sala Superior.

VII. PLANTEAMIENTO DEL CASO

Solicitud de MORENA

El ocho de noviembre, mediante oficio CEN/MDC/027-BIS/2021 dirigido al presidente del CGINE, Morena solicitó que se le hiciera del conocimiento la institución y cuenta bancaria en la cual debía hacer la devolución de la cantidad consistente en \$200,000,000.00 (Doscientos millones de pesos) para su reintegro a la Tesorería de la Federación para la compra de vacunas contra el COVID-19.

Respuesta

Mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/13609/2021 de veintidós de noviembre, la DEPPP determinó que la petición realizada por Morena es improcedente con base en lo siguiente:

- El monto que se pretende devolver forma parte del financiamiento público que ya fue depositado al partido político (por lo que integra su patrimonio), de manera que debe destinarse al fin para el que fue otorgado.
- En el Presupuesto de Egresos se autorizan los recursos que se les entregarán a los partidos políticos nacionales; ello implica que las prerrogativas pertenecen a la Federación y únicamente son administradas por el INE. Por lo tanto, forman parte del patrimonio de

los partidos políticos una vez que les son entregadas para el destino específico que establece la norma, por lo que sólo pueden destinarse para tal fin.

- Una vez que los recursos son entregados a los partidos políticos, el INE carece de atribuciones para determinar un uso distinto.
- El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias sí es renunciable antes de que sea entregado a los partidos políticos, pero, para ello, los partidos políticos deben dar su consentimiento para que una parte de su financiamiento público sea retenido por el INE con el fin de remitirlo a la Tesorería de la Federación; sin que ello implique que el INE cuente con la atribución de destinar el recurso reintegrado al erario hacia fines, instituciones u organismos públicos específicos.
- La renuncia al financiamiento público debe prever las obligaciones que los partidos políticos tienen.
- Los partidos políticos deben destinar anualmente, del financiamiento ordinario, los porcentajes que correspondan tanto para actividades específicas como para el desarrollo político de las mujeres, tomando como base el financiamiento público a que tienen derecho y no el que resulte de la renuncia.
- Las solicitudes de renuncia al financiamiento público al cual tienen derecho los partidos políticos nacionales deben cumplir con el mecanismo establecido en el Acuerdo INE/CG86/2020.
- La renuncia a las ministraciones de financiamiento público, la pretensión de devolución de ministraciones ya recibidas y, por tanto, afectadas por disposición constitucional para la consecución de una finalidad a la que el ordenamiento confiere especial relevancia, así como la solicitud de créditos ante instituciones financieras —como en el presente caso—, en conjunción con las multas y otro tipo de sanciones que impactan en el estado financiero de los partidos, entre otras situaciones, podrían poner en evidencia, por un lado, un cambio en la situación patrimonial del partido y, por otro, la generación de



circunstancias contrarias a la finalidad perseguida por la Constitución General y la ley.

- Morena debe seguir el procedimiento para atender las solicitudes de renuncia al financiamiento público ordinario, así como los criterios establecidos en el Acuerdo INE/CG86/2020, tal como lo hizo con las solicitudes anteriores.
- Morena puede presentar la solicitud de renuncia al financiamiento público federal ordinario, respecto del que aún no le ha sido depositado para el ejercicio 2021 (el relativo al del mes de diciembre), señalando que en dicha ministración se deduciría la cantidad de \$66,814,413.00, en virtud de las multas y sanciones que le fueron impuestas al partido.
- Morena podrá presentar solicitud de renuncia a un monto del financiamiento federal ordinario del ejercicio fiscal 2022, una vez que sea aprobado por el CGINE la cantidad que corresponderá a cada instituto político para ese año.

Pretensión y causa de pedir

La **pretensión** de Morena es que se revoque el oficio impugnado y sea esta Sala Superior, conforme a las consideraciones que exponen en sus agravios, quien resuelva sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud planteada con relación a la renuncia de sus prerrogativas correspondientes al financiamiento público que se le otorgan; para lo cual solicita la inaplicación del numeral 8.3 de los Criterios a fin de que el INE emita uno nuevo en el que se prevea la autorización de las solicitudes de renuncia al financiamiento en los términos que plantea..

Agravios

Los agravios que la recurrente formula para combatir el acto reclamado son los siguientes:

A. Inconstitucionalidad del numeral 8.3. de los criterios emitidos en el Acuerdo INE/CG86/2020;

- La respuesta emitida en el oficio recurrido señala la aplicación del Acuerdo INE/CG86/2020, por el que se establecen los criterios a los que deberán sujetarse los partidos políticos nacionales que soliciten renunciar a su financiamiento público, en virtud de la contingencia sanitaria; misma que, a consideración del partido recurrente resulta inconstitucional porque: **(i)** se trata de una violación a los límites de la facultad reglamentaria con la que cuenta el INE; **(ii)** no supera un test de proporcionalidad; y, **(iii)** debe prevalecer el bien superior a la salud pública de los ciudadanos, atendiendo a la pandemia por Covid-19.
 - Si bien es cierto que el INE cuenta con una facultad reglamentaria en materia electoral, esta no es absoluta, sino que está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.
 - El INE negó la solicitud propuesta, sustentándose en la premisa de que el presupuesto ya depositado en las cuentas de Morena formaba parte de su patrimonio y, de esta forma, se encontraban “etiquetadas” para ser ejercido únicamente al fin específico que prevé la norma, cuando lo cierto es que el depósito del recurso presupuestario a las cuentas del partido no “etiqueta” dicho recurso.
 - Resulta equívoco e ilegal que el INE haya empleado el término “recurso etiquetado” refiriéndose a aquel que fue depositado a las cuentas de Morena y que forzosamente tendría que ser destinado a lo previsto en la norma, puesto que las transferencias federales etiquetadas son aquellas que expresamente el legislador definió como tales, quedando todo lo demás fuera de dicha definición y, por ende, es de libre disposición en términos presupuestales.



- Morena no solicitó ejercer presupuesto alguno; sin embargo, ilegalmente, el INE asevera que Morena pretende ejercer el presupuesto de manera distinta a lo que las normas electorales exigen a los partidos, cuando lo que Morena solicitó realmente fue reintegrar recursos presupuestarios, lo cual implica el no ejercerlos.
- El artículo 25, numeral 1, inciso n) de la Ley General de Partidos Políticos¹³ no implica la imposibilidad de los partidos políticos de devolver el financiamiento que ya les fue ministrado; disposición que encuentra su correlativo en el artículo 394, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁴ para el caso de las candidaturas independientes.
- La devolución del financiamiento público ya recibido no se considera como el ejercicio o gasto del financiamiento público y, por lo tanto, dicha limitante no existía previo a la emisión del numeral 8.3 de los Criterios; por lo que es posible apreciar que la responsable se excedió en su facultad reglamentaria al establecer una limitante adicional a la prevista en la legislación aplicable y que, por lo tanto, infringe los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.
- La Sala Superior, al resolver el SUP-JDC-10/2020, en ningún momento determino que los partidos únicamente podrían devolver las ministraciones que aún no hayan recibido, ni hizo distinción alguna entre el financiamiento público recibido y el financiamiento público por recibir, por el contrario, señaló que los partidos no están obligados a ejercer -o erogar- la totalidad del recurso que les es otorgado y no distinguió entre el presupuesto que ya fue ministrado del que no lo ha sido.

¹³ En adelante, LGPP.

¹⁴ En adelante, LGIPE.

- La autoridad responsable parte de la premisa equivocada que la devolución del financiamiento público se considera como un gasto o erogación cuando de hecho ello no encuadra en ninguna definición de gasto establecida en las normas hacendarias, aplicables al financiamiento público que reciben los partidos políticos. Es decir, no existe prohibición alguna para que los entes públicos puedan devolver cierto monto del presupuesto recibido.
- La autoridad responsable violó los límites de su facultad reglamentaria, por lo que solicita la inaplicación del numeral 8.3 de los Criterios y la revocación del acto impugnado, para efectos de que el INE emita otro en donde autorice a Morena a devolver financiamiento público que ya le fue ministrado.
- El numeral 8.3 de los Criterios no admite una lectura conforme al bloque de constitucionalidad para ser considerada válida porque se encuentra en conflicto con el principio de auto regulación y auto determinación de los partidos políticos, en la medida de que la devolución al erario del financiamiento recibido no es un gasto que tenga que perseguir “un fin partidista”, sino que se trata de la renuncia a una prerrogativa que es acorde a la ideología e intereses del partido.
- El numeral 8.3 debe ser inaplicado porque no supera un test de proporcionalidad en sentido amplio toda vez que la medida no es necesaria, idónea ni proporcional.
- La disposición debe inaplicarse porque debe prevalecer el bien superior de contar mayores recursos para garantizar el derecho a la salud de las personas.
- Es erróneo que la responsable establezca que el financiamiento público ordinario entró al patrimonio de Morena desde el momento de su aprobación por el Instituto y/o de su concreción en el Presupuesto de Egresos de la Federación,



toda vez que el financiamiento público no puede tener un destino específico distinto al que supone que establece la norma, pero que no lo precisa en su oficio.

- El artículo 134 constitucional establece que los recursos económicos de que disponga la Federación se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Lo cual implica que es factible que una parte de los recursos económicos que el INE ministra a los partidos se destine, por causa justificada, mediante el reintegro, por ejemplo, tenga como objeto preservar la salud de las personas en el contexto de una emergencia sanitaria.
- Es constitucional y convencionalmente válido y justificado que, con independencia del momento en que los recursos del financiamiento público asignado para gastos de actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se hayan depositado en las cuentas del partido o entrado a su patrimonio, se pueda renunciar a un monto o porcentaje de los mismos para destinarlos a salud.
- Se vulnera el derecho de la ciudadanía de contar con mejores condiciones de salud, además de que escapa de la esfera de competencia de la responsable, puesto que es el CGINE la autoridad que debió pronunciarse al respecto, y que, por ende, también se vulneran las garantías previstas en los artículos 14, 16 y 41 constitucionales.
- Aun y cuando la responsable estima que el hecho de que el financiamiento público ordinario sea renunciante antes de que sea entregado a los partidos, pero que ello no implica que el INE cuente con la atribución de destinar el recurso reintegrado al erario hacia fines, instituciones u organismos públicos específicos, tampoco implica que dicha autoridad pueda

impedir ese destino de mayor relevancia mediante declaraciones de improcedencia como la irregularmente contenida en el Oficio que aquí se impugna.

B. Violación a los principios de legalidad y certeza jurídica.

- Violación al principio de legalidad y certeza jurídica al emitir un acto para el cuál no estaba facultada la autoridad responsable.
 - La encargada del despacho de la DEPPP no tiene facultades ni competencia para pronunciarse ni resolver sobre asuntos que involucren una solicitud de renuncia de algún porcentaje del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, transgrediendo así el artículo 16 constitucional.
 - Refiere como precedente la sentencia emitida por esta Sala Superior dentro del expediente SUP-JDC-10/2020, en la cual, en lo que aquí interesa, dispuso que:
 - La DEPPP carece de competencia legal para determinar de manera directa la reducción del 75% de las prerrogativas que le corresponden al partido político, toda vez que es el CGINE quien cuenta con facultades expresas para resolver la solicitud respectiva.
 - No se advierte que la DEPPP tenga facultades para resolver de manera directa la reducción al financiamiento ordinario de un partido político ante la sola solicitud de sus órganos internos.
 - El CGINE es la autoridad competente para determinar la procedencia y análisis de la renuncia que en relación con el financiamiento público ordinario le externe un instituto político nacional.
 - Dentro del marco de atribuciones de la DEPPP, se advierte que su intervención en relación con el financiamiento de los partidos es como auxiliar del CGINE, por lo que no tiene



facultades expresas para resolver la reducción de financiamiento público ordinario de un partido político nacional con motivo de la renuncia que realice este último a través de alguno de sus órganos.

- Violación al principio de legalidad y certeza jurídica por inaplicar arbitrariamente el numeral 8.5 de los Criterios.
 - Lo considerado en el oficio recurrido no encuentra justificación legal y no corresponde a los criterios emitidos en materia de fiscalización, transgrediendo el principio de legalidad y certeza, por lo que se solicita revocarla y aplicar, de conformidad a lo dispuesto por los criterios en materia de fiscalización, las determinaciones que cada partido determine.
 - Ello, porque el dos de febrero, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó el *“ACUERDO DE LA COMISION DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL CUAL SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL LIC. ÁNGEL CLEMENTE AVILA ROMERO, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRÁTICA, ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL”*, en el cual dispuso que, para el caso de sanciones, la deducción de las ministraciones mensuales que corresponden a cada partido político no puede exceder del 25% del monto total de la ministración que se les otorga mes a mes.
 - La consideración relativa a que *“los partidos políticos deberán indicar explícitamente si la renuncia a la prerrogativa debe calcularse por la autoridad electoral, antes o después de aplicar las deducciones que correspondan por remanentes y sanciones. En caso de que no indiquen explícitamente si el monto de renuncia debe aplicarse antes o después, la DEPPP*

deberá deducir en primera instancia, los remanentes y sanciones, y sólo después podrá aplicar el monto de renuncia”, establecida en el numeral referido, no encuentra justificación legal y no tiene compatibilidad con el criterio emitido por la Comisión de Fiscalización, ya que cada partido político, en libertad de sus potestades, puede indicar al INE el monto del financiamiento público al cual renuncia y, por orden de prelación dar cumplimiento a sus obligaciones, deduciendo hasta el 25% de las ministraciones, aquellas que correspondan a remanentes y sanciones.

C. Indebida fundamentación y motivación;

- El recurrente afirma que el oficio impugnado, en el cual se determinó que en la ministración de diciembre se deduciría la cantidad de \$66,814,413.00, en virtud de las multas y sanciones que le fueron impuestas al partido, corresponde una deducción que representa alrededor del 48.99% respecto del financiamiento mensual, y que excede el 25% que como máximo se puede deducir a los partidos de su prerrogativa mensual, lo cual se traduce en una vulneración a los principios de legalidad y equidad electorales.
- Lo anterior lo sustenta en que el oficio no precisa mayores datos, de tal forma que pudieran verificarse las cifras. Ante ello, existe indudablemente falta de motivación porque no puede englobar descuentos y señalar una cantidad mayor a la suma de esos conceptos a deducir si no los precisa individualmente, de modo que puedan conocerse las razones particulares y motivos específicos mediante los cuales llegó a tal conclusión, para en su caso cuestionarlos o verificarlos.
- Se deja a Morena en un estado de indefensión, con infracción a los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que solicita revocar esa parte del oficio y, en su caso, ordenarle a la autoridad competente determinar con certeza y legalidad las cantidades que correspondan



por conceptos de deducciones, sin perjuicio de las solicitudes de devolución o renuncia a parte del financiamiento público que, en su caso, solicite Morena en términos constitucionales.

D. Violación de la presunción de inocencia.

- El INE parte de la premisa falsa de que su solicitud podría generar circunstancias contrarias a la finalidad perseguida por la Constitución General y la ley, aun y cuando contempla la posibilidad de que ello tampoco ocurra con la solicitud que negó; lo cual, más allá de resultar en una indebida motivación, estima es una clara violación al principio de presunción de inocencia.

E. Violación al derecho de igualdad.

- El numeral 8.3 resulta contrario a lo actuado por la autoridad emisora en dos mil dieciocho, cuando el INE aceptó la devolución de los recursos entregados en su totalidad a Margarita Zavala, así como su solicitud de que el resto de los recursos pendientes no fueran ministrados.
- Lo anterior, no se realizó en virtud de un acontecimiento fortuito que requería para su atención de medidas urgentes a nivel nacional. Por el contrario, la devolución del financiamiento público que recibió Margarita Zavala en 2018 fue para cumplir con una promesa de campaña que hizo.
- El actuar arbitrario del INE al negar la devolución de financiamiento público que ya fue recibido por Morena no sólo es incongruente con su actuar, sino que además vulnera el principio de igualdad jurídica, pues en el caso que se menciona, se tuvo conocimiento de que Margarita Zavala recibió financiamiento público y posteriormente lo devolvió para cumplir con la promesa de campaña que hizo. Por ello, la autoridad responsable se encuentra violentando el derecho humano a la igualdad jurídica puesto que no se encuentra aplicando de forma uniforme los criterios correspondientes a la devolución del financiamiento público.

Litis y metodología de estudio

De la lectura integral de la demanda¹⁵ y el contexto en que deriva el caso, se advierte, entre otros temas, que la finalidad del partido es poner de manifiesto que la solicitud planteada debió ser atendida por el CGINE, lo que implica que la responsable carecía de competencia para ello; de ahí que, por orden de método, corresponde analizar los agravios que se hacen valer respecto de la competencia de la responsable para emitir la respuesta, dado que, de resultar fundado sería suficiente para revocar el acto impugnado, o en su defecto, se procederá al análisis de los argumentos que se hacen valer contra la respuesta cuestionada.

Decisión

La respuesta fue emitida por una autoridad incompetente

En esencia, la parte recurrente sostiene que la solicitud debió ser sometida a la consideración del órgano superior de dirección del INE, dado que la DEPPP carece de facultades para pronunciarse acerca de la solicitud de devolución de recursos que formulen los partidos políticos.

El agravio es sustancialmente **fundado** y suficiente para **revocar** el oficio impugnado.

Lo anterior, porque la pretensión de la parte recurrente radica en devolver los recursos por concepto de financiamiento público que ya le fueron ministrados, con el propósito de que se reintegren a la Tesorería de la Federación, señalando como propósito de la devolución la adquisición de vacunas contra el COVID-19.

Al respecto, el planteamiento del partido político rebasa la competencia de la DEPPP para determinar, en primer término, que los recursos ministrados no puedan devolverse para sufragar gastos relativos a la epidemia del

¹⁵ Con apoyo en la tesis de jurisprudencia 3/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**.



COVID-19 y, en segundo plano, para pronunciarse en torno al destino que deben tener esos recursos.

Parámetro de control

En su línea jurisprudencial esta Sala Superior¹⁶ 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.

Así, conforme a la citada porción normativa el mandamiento por escrito debe emitirse por autoridad competente, mediante la referencia concreta del ordenamiento jurídico en que se sustenta la atribución para emitir el acto; por tanto, la cuestión relativa a la fundamentación de la competencia se trata, en realidad, de una exigencia constitucional que por regla general no es subsanable, pues al carecer de ella, se haría inexistente el acto y, por tanto, desaparecerían las consecuencias jurídicas que hubiere producido en la esfera jurídica de las personas.

La competencia es un elemento esencial para estimar la validez de los actos de autoridad, al permitir al afectado conocer si quien los emitió cuenta con atribuciones para ello, dado el carácter con el que lo hizo, lo cual otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo y, por ende, si es conforme o no con la normativa aplicable.

En la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la fundamentación de la competencia es un requisito esencial para la validez de los actos de autoridad; en consecuencia, se deben establecer en el propio acto, como formalidad *sine qua non*, los preceptos normativos que los sustenten y el carácter de quien los emitió, ya sea que lo haga por sí

¹⁶ Véase, los criterios sustentados al resolver los expedientes: SUP-JE-16/2017; SUP-RAP-79/2017; SUP-RAP-123/2018; SUP-JDC-69/2019; SUP-RAP-2/2020, SUP-JDC-10/2020 y SUP-RAP-14/2020.

mismo, por ausencia del titular del órgano correspondiente o por delegación de facultades¹⁷.

Asimismo, el Alto Tribunal ha entendido que la fundamentación de la competencia entraña como bienes jurídicos tutelados la certeza y seguridad jurídica a las personas, en la vertiente de que, quien emitió el acto, se encuentre autorizado por el ordenamiento aplicable; asimismo, se tutela el derecho a la defensa, para que se pueda cuestionar, el marco de atribuciones de las autoridades.¹⁸

Además, en la perspectiva del Alto Tribunal, para tener por satisfecho el requisito de fundamentación de la competencia y, por ende, la certeza y seguridad jurídica en las personas, es necesario que se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorguen facultades a la autoridad emisora y, cuando las normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que se sustenta la actuación.¹⁹

En la doctrina constitucional de esta Sala Superior ha sustentado que al ser la competencia un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público, que se debe hacer de oficio por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de dictar la sentencia que en Derecho proceda²⁰.

¹⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/94, Pleno, de rubro: **“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.”**

¹⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/94, Pleno, de rubro: **“COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.”**

¹⁹ 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.”**

²⁰ 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.”**



Para este tribunal especializado, la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de autoridad, pues ésta sólo puede hacer lo que la ley le permite, de ahí que la constitucionalidad y legalidad del acto dependerá de que haya sido realizado por la autoridad facultada legalmente para ello, dentro de su respectivo ámbito de competencia, regido específicamente por una o varias normas que lo autoricen.

De tal manera que, si de la revisión del acto o resolución objeto de control de constitucionalidad, se colige que el mismo ha sido emitido por autoridad incompetente, en concepto de esta Sala Superior, se produce una condición jurídica de invalidez total del acto, porque la autoridad carece de facultades para emitir los acuerdos combatidos, en razón de que al tratarse del incumplimiento de un presupuesto constitucional para la existencia del mismo, si éste no se actualiza, ni siquiera puede entenderse que aquél quedó configurado, es decir, dicho acto debe ser evaluado como si jamás hubiese existido desde el prisma de juridicidad, por lo que no puede subsistir ni surtir efecto alguno.

Conforme al parámetro constitucional que antecede se procederá al análisis de la competencia de la autoridad responsable para emitir la respuesta, porque de resultar fundada, sería suficiente para revocar el acto impugnado y tornaría innecesario el estudio de los planteamientos de fondo hechos valer por la parte recurrente.

Caso concreto

En el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/13609/2021, la autoridad responsable señaló como fundamentos legales para emitir el acto los artículos 7, párrafo 1, inciso b); 23, párrafo 1, inciso d); 25, párrafo 1, inciso n); 26, párrafo 1, inciso b); 51, párrafo 1, incisos a), fracción III y c); 72, párrafo 2 de la LGPP; 31, párrafo 3 de la LGIPE; Acuerdo INE/CG86/2020 del CGINE por el que se establecen los criterios a los que deberán sujetarse los partidos políticos nacionales que soliciten renunciar a su financiamiento público, en virtud de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del virus SARS-CoV2

SUP-RAP-474/2021

(COVID-19); Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campaña en los procesos electorales federales y locales, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-647/2015 de la Sala Superior, aprobados por el CGINE mediante Acuerdo INE/CG471/2016; Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicable a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, en cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-758/2017 de la Sala Superior, aprobados por el CGINE mediante Acuerdo INE/CG459/2018; Acuerdo INE/CG573/2020 del CGINE por el que se distribuye el financiamiento público federal, así como las prerrogativas postal y telegráfica de los partidos políticos nacionales para el ejercicio 2021, así como la Tesis XI/2012.

Las disposiciones legales enunciadas prescriben lo siguiente:

- La atribución del INE de reconocer los derechos y garantizar el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales. [art. 7, numeral 1, inciso b), *LGPP*]
- El derecho de los partidos políticos a acceder a las prerrogativas y recibir financiamiento público con base en lo establecido en el artículo 41 Constitucional. [art. 25, numeral 1, inciso n), *LGPP*]
- La obligación de los partidos políticos de aplicar el financiamiento público para los fines para los cuales se entregó. [art. 7, numeral 1, inciso b), *LGPP*]
- La prerrogativa de los partidos políticos de participar del financiamiento público para sus actividades. [art. 26, numeral 1, inciso b), *LGPP*]
- La entrega mensual de ministraciones para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, así como para actividades



específicas como entidades de interés público de los partidos políticos. [art. 51, numeral 1, incisos a), fracción III y c), *LGPP*]

- Lo que se considera como rubros de gasto ordinario. [art. 72, numeral 2, *LGPP*]

Como se observa, de las disposiciones que hizo referencia la autoridad responsable en modo alguno se advierte la facultad para pronunciarse respecto de la solicitud formulada por la parte recurrente, sino que, están relacionadas con el derecho que tienen los partidos políticos para recibir financiamiento público, la obligación de destinarlo a las actividades relacionadas con sus fines, así como el procedimiento a seguir en caso de renuncia o reintegro de remanentes.

Contrario a ello, **la solicitud no guarda relación con el acto formal de ministrar los recursos a los partidos políticos**, función que corresponde a la DEPPP, en el entendido que una vez que los recursos son entregados, ese órgano carece de facultades para pronunciarse en torno a las solicitudes de devolución o, en su caso, al destino de estos, pues su función se reduce a calcular los montos a ministrar, previa deducción de multas y sanciones.

Así, la solicitud no podía ser analizada por la DEPPP, dado que la facultad de vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a la normativa correspondiente es exclusiva del CGINE, de ahí que, la competencia para conocer de la solicitud planteada por la parte recurrente recae en ese órgano superior de dirección.

Esto porque en el artículo 44, numeral 1, inciso k), de la LGIPE, se establece que el CGINE es el órgano encargado de vigilar que respecto a las prerrogativas de los partidos políticos, se actúe con apego a la LGIPE, a la LGPP, así como a lo dispuesto en los reglamentos que expida el propio Consejo General.

Al respecto, conviene precisar que en el acuerdo INE/CG86/2020, el CGINE consideró el tema de las renunciaciones al financiamiento público que pudieran presentarse con el propósito de canalizar recursos para hacer frente a la epidemia derivada del COVID-19 que actualmente aqueja al país.

No obstante, la solicitud del recurrente se refiere no a una renuncia, que se considera previa a la entrega de la ministración, sino a una devolución, la cual operaría una vez transferidos los recursos, por lo que, al tratarse de una temática relacionada con la materia de fiscalización, en particular, con el análisis del destino que pudiera darse al financiamiento público, es que la competencia para pronunciarse al respecto corresponde al CGINE.

En este sentido, con independencia de que el INE no tenga injerencia en la forma en que los recursos que son devueltos a la Tesorería de la Federación son utilizados, deberá evaluar la solicitud de la recurrente, en el sentido de la viabilidad de devolver los recursos que ya fueron ministrados por concepto de financiamiento público y, en su caso, los alcances que tal operación pudiera tener para efectos de fiscalización.

Por lo expuesto, al alcanzar su pretensión la parte recurrente es innecesario abordar el resto de los agravios.

Conclusión

Al haber resultado fundado uno de los agravios propuestos por la parte recurrente, lo procedente es:

- 1) **Revocar** el oficio impugnado.
- 2) **Ordenar** al CGINE que se pronuncie y resuelva, en breve término, respecto de la solicitud formulada por el recurrente.
- 3) El CGINE deberá **informar** a esta Sala Superior, sobre el cumplimiento dado a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.



En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

RESUELVE

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

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los magistrados Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe 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.