



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-97/2025 Y
ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO¹ Y OTROS²

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL³

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIAS: ROXANA MARTÍNEZ
AQUINO Y MARIBEL TATIANA REYES PÉREZ

COLABORARON: MOISÉS MESTAS FELIPE
Y MIGUEL ÁNGEL ORTIZ CUÉ

Ciudad de México, veintiocho de mayo de dos mil veinticinco.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **revoca** el acuerdo **INE/CG296/2025**, por el cual se emiten los lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado, del financiamiento público otorgado a los sujetos obligados para el desarrollo de sus actividades ordinarias, específicas y de campaña, aplicables a partir del informe anual 2024 y de los procesos electorales 2024-2025, por el que se da cumplimiento al inciso a) del apartado de efectos de la sentencia dictada por esta Sala Superior en el SUP-RAP-297/2023,⁴ para los efectos que se precisan en este fallo.

ANTECEDENTES

1. Consultas a la Unidad Técnica de Fiscalización⁵ del INE. El trece de diciembre de dos mil veintidós, Morena presentó dos escritos en los que, esencialmente, consultó la posibilidad de compensar remanente contra déficits de ejercicios posteriores y, en su caso, solicitó la autorización para

¹ En lo subsecuente, PVEM.

² Movimiento Ciudadano (MC), Partido del Trabajo (PT), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Morena.

³ En lo sucesivo, Consejo General del INE o INE.

⁴ En lo subsecuente, Lineamientos controvertidos.

⁵ En adelante, UTF.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

proceder en ese sentido.

2. Respuestas. El treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, el Consejo General del INE respondió en el sentido de negar la posibilidad de compensar en los términos consultados.⁶

3. Primer recurso de apelación SUP-RAP-110/2023. El seis de junio de siguiente, Morena impugnó la respuesta, por lo que, el veintisiete de septiembre, la Sala Superior determinó revocarla por falta de exhaustividad, para que el INE emitiera otra en la que se atendieran todos los planteamientos del partido.

4. Cumplimiento del INE.⁷ El cinco de octubre siguiente, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior, el INE emitió una nueva respuesta, en la que nuevamente determinó que no procedía la compensación.

5. Segundo recurso de apelación SUP-RAP-297/2023. En contra de lo anterior, el diez de octubre, Morena presentó demanda de recurso de apelación y, el posterior veintidós de noviembre, esta Sala Superior determinó revocar el acuerdo controvertido para distintos efectos.

6. Acto impugnado (INE/CG296/2025). En cumplimiento, el veintiséis de marzo de dos mil veinticinco, el Consejo General del INE emitió los lineamientos.

7. Demandas. Inconformes con lo anterior, el primero de abril, los partidos recurrentes, por medio de sus respectivos representantes ante el Consejo General del INE, interpusieron recursos de apelación en la oficialía de partes común de la responsable.

8. Recepción, turno y radicación. Recibidas las constancias, la presidencia integró los expedientes **SUP-RAP-97/2025, SUP-RAP-98/2025, SUP-RAP-99/2025, SUP-RAP-101/2025, SUP-RAP-102/2025** y

⁶ En el acuerdo identificado con la clave INE/CG303/2023.

⁷ Acuerdo INE/CG558/2023 por el que se da cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-110/2023, para dar respuesta a los escritos de consulta identificados con los números REPMORENAINE-562/2022 y REPMORENAINE-563/2022, suscritos por el Diputado Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario del partido Morena.



SUP-RAP-103/2025, respectivamente, y los turnó a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicaron.

9. Integración de constancias,⁸ admisiones y cierres de instrucción. Tal como se indica en el apartado de procedencia, las demandas colman los requisitos respectivos, y al no existir diligencias pendientes de desahogar, se ordena agregar a los expedientes las constancias pendientes de integración y, en cada caso, la admisión y cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia. Esta Sala Superior es competente⁹ para conocer y resolver los presentes recursos de apelación, porque se interpone en contra de una resolución aprobada por el Consejo General, órgano central del INE, emitida en cumplimiento del SUP-RAP-297/2023, relacionado con los lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado, del financiamiento público otorgado a los sujetos obligados para el desarrollo de sus actividades ordinarias, específicas y de campaña, aplicables a partir del informe anual 2024 y de los procesos electorales 2024-2025.

Segunda. Acumulación. Procede acumular las demandas de los recursos de apelación en que se actúa, al advertir que existe conexidad en su causa, porque se advierte identidad entre la autoridad responsable y al acto que se busca controvertir.

En ese sentido, se ordena acumular las demandas que dieron origen a los expedientes **SUP-RAP-98/2025**, **SUP-RAP-99/2025**, **SUP-RAP-101/2025**, **SUP-RAP-102/2025** y **SUP-RAP-103/2025** al diverso expediente **SUP-RAP-97/2025**, al ser éste el primero que se recibió ante este órgano jurisdiccional.

⁸ El veintisiete de mayo se recibió en la oficialía de partes de esta Sala Superior, promoción presentada por el representante del partido MORENA, dentro del recurso de apelación SUP-RAP-103/2025, y, derivado de lo cual, se tiene por autorizada a la persona señalada para tales efectos.

⁹ Con base en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal); 253, fracción IV, incisos a) y f) y 256, fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación -expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro, en vigor a partir del día siguiente, en términos del artículo Primero Transitorio del Decreto- (en lo sucesivo, Ley Orgánica); 3, párrafo 2, inciso b); 4, párrafo 1; 42 y 44 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

Tercera. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia,¹⁰ en virtud de lo siguiente:

1. Forma. Los escritos de demanda precisan el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuentan con la firma autógrafa de los representantes de cada uno de los recurrentes.

2. Oportunidad. Los recursos se interpusieron en tiempo. El acto impugnado se aprobó el veintiséis de marzo y las demandas se presentaron el primero de abril, esto es, dentro de los cuatro días siguientes,¹¹ de ahí que resulte evidente que los recursos se presentaron de forma oportuna.

3. Legitimación y personería. En sus calidades de partidos políticos, PVEM, MC, PT, PAN, PRI y Morena, interponen los medios de impugnación y quienes suscriben las demandas como sus representantes tienen reconocidos tal carácter por la responsable al rendir sus respectivos informes.¹²

4. Interés jurídico. Se cumple con el requisito, porque los recurrentes se inconforman de una resolución emitida por el INE en el que se le impuso una sanción como sujeto obligado en materia de fiscalización.

La parte recurrente impugna los lineamientos en su integridad, incluyendo aquellas formulas aplicables a las candidaturas independientes, y es criterio de esta Sala Superior que los partidos políticos, dada su naturaleza, atribuciones y fines constitucionales, cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen a la materia electoral.¹³

¹⁰ Previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 10, 13, párrafo 1, inciso a), 40 y 45, apartado 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

¹¹ Toda vez que el asunto no está relacionado con algún proceso electoral en curso, se debe descontar el sábado 29 y domingo 30, por considerarse inhábiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios.

¹² Conforme a los artículos 13, numeral 1, inciso a) y 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.

¹³ De conformidad con la jurisprudencia 15/2000, de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES. Y 10/2005, de rubro: ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. La totalidad de jurisprudencias y tesis del TEPJF, pueden ser consultadas en la página electrónica: <https://www.te.gob.mx/>.



5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

Cuarta. Contexto del caso

4.1. Origen de la controversia

El presente asunto tiene origen en la consulta que realizó Morena a la Comisión de Fiscalización y una petición al Consejo General, ambos del INE, con base en lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización. Esencialmente, conforme a lo siguiente:

¿Es posible compensar -ajustar- el remanente determinado para cierto ejercicio, cuyo cobro no ha sido realizado o ejecutado, con el déficit -saldo a favor- determinado para un ejercicio posterior?

Derivado de lo anterior, y toda vez que la presente solicitud no es contraria a derecho, y atendiendo la existencia de una petición y consulta sobre esta temática específica presentada previa (sic) a la aprobación del acatamiento al SUP-RAP-101/2022 por este partido, solicito a esa Unidad, tenga a bien realizar la compensación del déficit del ejercicio fiscal 2021, contra el remanente a reintegrar de los ejercicios fiscal (sic) anteriores determinados a los Comités Ejecutivos Estatales de Morena y su CEN, de ser el caso.

El Consejo General del INE¹⁴ respondió, esencialmente, que no era posible efectuar una compensación entre ejercicios respecto de los remanentes determinados en el proceso de fiscalización, toda vez que los institutos políticos tienen el deber de aplicar el financiamiento público para los fines que les fue entregado y, en su caso, deben reintegrar al erario del Estado los recursos que no fueron comprobados o ejercidos en dicho ejercicio.

A partir de lo anterior, indicó que no era posible efectuar una compensación en los términos pretendidos por el partido político, en virtud de que tenía el deber de reintegrar al erario el remanente no ejercido del financiamiento público que está sujeto, entre otros, al principio de anualidad; no obstante, señaló que era posible efectuar una compensación al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio sujeto a revisión, siempre y cuando en el ejercicio inmediato anterior se hubiera determinado un déficit.

¹⁴ Mediante acuerdo INE/CG303/2023, de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

Inconforme, Morena presentó demanda que originó el SUP-RAP-110/2023¹⁵ en el cual se determinó revocar el acuerdo impugnado por falta de exhaustividad, a efecto de que el Consejo General emitiera otro en el que atendiera los planteamientos del partido, particularmente lo relativo a la aplicabilidad del artículo 94 del Reglamento de Fiscalización.¹⁶

En cumplimiento a lo anterior, el Consejo General del INE dio una nueva respuesta al partido actor¹⁷ en la cual reiteró que no era posible efectuar el ajuste o compensación entre el déficit de un ejercicio posterior y el remanente de un ejercicio anterior, toda vez que los partidos políticos deben aplicar el financiamiento público para los fines para los cuales les fue entregado y en el ejercicio correspondiente y, en su caso, reintegrar al erario los recursos que no fueron comprobados o ejercidos en dicho periodo.

Inconforme, Morena presentó demanda que originó el SUP-RAP-297/2023, en el cual alegó que la responsable realizó una interpretación restrictiva que inaplicó la jurisprudencia conforme a la cual los partidos políticos pueden hacer lo que no esté prohibido y dejó de responder todos los planteamientos que el consultante formuló.

Por mayoría de votos,¹⁸ la Sala Superior revocó el acuerdo impugnado al calificar como fundado el agravio relativo a que, de una interpretación sistemática, funcional y por analogía del Reglamento de Fiscalización, procedía instrumentar la compensación como medio de pago de los déficits, con remanentes de un ejercicio fiscal anterior, toda vez que no existe norma

¹⁵ Resuelto el veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés, con el voto en contra de la magistra Janine M. Otálora Malassis, quien emitió voto particular al considerar que, si bien el INE no fue exhaustivo, al no pronunciarse de manera específica respecto del contenido del artículo 94 del RF, su respuesta sí contenía un criterio por el cual no resultaba procedente la pretensión del partido político.

¹⁶ Artículo 94. Ajustes a las cuentas de déficit o remanente

1. Los sujetos obligados no podrán realizar ajustes a la cuenta déficit o remanente de ejercicios anteriores sin la debida autorización de la Comisión, para lo cual deberán dirigir una solicitud por escrito en la que se expresen los motivos por los cuales se pretenden realizar los ajustes respectivos.

¹⁷ Acuerdo INE/CG558/2023.

¹⁸ Con el voto en contra de la magistra Janine M. Otálora Malassis, quien emitió voto particular al considerar que, el acuerdo impugnado estaba debidamente fundado y motivado, toda vez que la responsable explicó los motivos por los cuales no es posible realizar una compensación del déficit con los remanentes de un ejercicio fiscal anterior. Asimismo, que fundó de forma correcta la referida imposibilidad en el Reglamento de Fiscalización y los Lineamientos para determinar 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, el procedimiento para reintegrarlo y, de la misma forma, realizó una adecuada interpretación de los preceptos normativos, lo que no es restrictivo de los derechos del partido político recurrente.



que expresamente prohíba la compensación entre remanentes de ejercicios anteriores con déficits del ejercicio posterior, de ahí que era factible aplicarla por analogía en la materia electoral.

La Sala Superior llegó a la conclusión anterior, al considerar que:

- No existía norma que impidiera la aplicación por analogía de la compensación, y que de una interpretación sistemática del artículo 94 del Reglamento de Fiscalización y de los Lineamientos,¹⁹ era factible aplicar por analogía esta figura.
- El artículo 94 del Reglamento de Fiscalización establece que es posible realizar ajustes a la cuenta déficit o remanente de ejercicios anteriores con la autorización de la Comisión de Fiscalización.
- El Reglamento permite arreglos, acomodados o modificaciones en las cuentas déficit o remanente de ejercicios anteriores, cuando exista autorización de la Comisión de Fiscalización, sin que el precepto, de forma expresa o literal, excluya los remanentes derivados del financiamiento público.
- La interpretación sistemática entre el artículo 94, del Reglamento de Fiscalización y el artículo 3 de los Lineamientos y de estas disposiciones en una interpretación analógica con el Código Civil Federal y el Código Fiscal de la Federación respecto de los elementos que reúne la figura de la compensación, permite desprender que pueden aplicarse los remanentes de un ejercicio anterior para restar los déficits de un ejercicio posterior, a través de la compensación.
- La falta de regulación de la compensación conduce a estimar procedente que, a través de la integración normativa por analogía, se aplique la compensación para liquidar déficits con remanentes de un ejercicio anterior. Pues la única opción para que los partidos eliminen o extingan los saldos negativos del financiamiento, adicional a pagarlos, es con remanentes; sin que se les permita liquidar o extinguir esas deudas con remanentes anteriores.
- **Aplicar por analogía la compensación** prevista, porque con ello se agilizaría la fiscalización de recursos con independencia de que sean remanentes de un ejercicio diverso, ya que, si se solicita su devolución, pero hay un déficit a cargo del partido político se puede compensar a pesar de emanar de ejercicios diferentes, pues es una cuestión de orden público la obtención de esos recursos.
- Se precisó que en la acción de inconstitucionalidad 52/2022, la SCJN señaló que el ejercicio de recursos públicos por parte de los sujetos a quienes se les asigna debe atender **a medidas de austeridad para generar remanentes durante el ejercicio fiscal**, conforme a los principios de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley Federal de Austeridad.
- Que el artículo 2 de esa Ley, fracciones III y X define al ahorro presupuestario como “los remanentes de recursos del presupuesto modificado una vez que se hayan cumplido las metas establecidas”; y, por economías, “los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado” y que la Ley de Austeridad Republicana establece en su

¹⁹ Acuerdo INE/CG459/2018. 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 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

artículo 3, fracción V, como uno de los objetivos de la Ley establecer medidas que permitan generar ahorros en el gasto público para orientar recursos a la satisfacción de necesidades generales.

- Así, bajo la Ley Hacendaria y de Austeridad se puede concluir que, en ocasiones, los remanentes pueden consolidarse bajo una modalidad de “ahorros” que lleven a orientar los recursos para la satisfacción o cumplimiento de fines constitucionales.
- Se indicó que no estaba en discusión que el déficit tenga o no un fin válido. Por el contrario, este ejercicio de compensación no afecta las facultades de fiscalización del INE, pues **la interpretación propuesta es armónica con el resto del andamiaje legal** y contempla lo necesario para que de darse el supuesto de compensación, el recurso no escape al control y vigilancia de la autoridad fiscalizadora, como parte del procedimiento y rendición de cuentas del destino del erario público que está diseñado para detectar y proscribir cualquier actividad irregular que infrinja la ley.
- No era la primera vez que con motivo del SUP-RAP-101/2022 (Caso Fideicomiso MORENA para adquisición y remodelación de bienes inmuebles derivado de transferencias de los CEE al CEN), se fijó una postura “diferenciada” en relación con el uso de remanentes.
- La decisión no vulnera el principio de anualidad que rige la devolución de los remanentes, incorporar por analogía la compensación es sólo para efectos de extinguir o liquidar déficits, mas no para autorizar la falta de reintegro del dinero no devengado, lo cual, en el caso, es ya una deuda exigible.
- El propio acuerdo por el que se emitieron los Lineamientos reconoce que el momento procesal para realizar el reintegro de los recursos a la Tesorería de la Federación es **una vez que haya causado estado el Dictamen Consolidado** que los determinó. En ese sentido, el artículo 6 establece que, en todo caso, el reintegro deberá hacerse una vez que el Dictamen y Resolución hayan quedado firmes.

Así, este órgano jurisdiccional ordenó al INE: a) Instrumentar el procedimiento para realizar la compensación que permita extinguir o liquidar déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior; y b) Emitir otro acuerdo en el que atienda la solicitud del partido político, únicamente respecto a ajustar el remanente del 2020, descontando el déficit del ejercicio 2021.²⁰

En cumplimiento a lo ordenado en la referida sentencia, el INE aprobó los acuerdos siguientes:

-INE/CG684/2023, el quince de diciembre de dos mil veintitrés, a efecto de cumplir lo ordenado en el inciso b) y en el cual determinó que, después de compensar los montos entre remanentes de 2020 y déficit de 2021, el

²⁰ En cumplimiento a este apartado, el INE emitió acuerdo INE/CG684/2023, de quince de diciembre de dos mil veintitrés, el cual no fue impugnado.



partido Morena CEN no tiene remanentes de actividades ordinarias y específicas a reintegrar del ejercicio ordinario 2020; y

-INE/CG296/2025, el veintiséis de marzo del presente año, a efecto de cumplir lo ordenado en el apartado a) de los efectos, mediante el cual aprobó los lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado, del financiamiento público otorgado a los sujetos obligados para el desarrollo de sus actividades ordinarias, específicas y de campaña, aplicables a partir del informe anual 2024 y de los procesos electorales 2024-2025.

Inconformes con este último acuerdo, los partidos políticos PVEM, MC, PT, PAN, PRI y Morena, respectivamente, presentaron las demandas que dieron origen al presente asunto.

4.2. Agravios

4.2.1. PVEM (SUP-RAP-97/2025)

- Con relación al artículo 12 de los Lineamientos, considera que es indebido que el CEN reintegre remanentes que corresponden al partido político con registro local;
- Cada Comité Ejecutivo Estatal²¹ tiene un financiamiento público exclusivo y el deber de presentar, en lo individual, los informes de ingresos y gastos. Si bien tienen una relación de coordinación con el CEN, cada uno es autónomo en el ejercicio de sus propios recursos y responsable de las operaciones que realicen, de ahí que deben asumir la obligación de reintegrar el remanente del financiamiento público que no ejercieron;
- No existe uniformidad en la aplicación del criterio de compensación, toda vez que mediante el Acuerdo INE/CG684/2023 el INE lo aplicó exclusivamente para beneficio de Morena, dejando a los demás sujetos que se encontraban en los mismos supuestos sin la posibilidad de recibir el mismo trato;
- **Si bien el acto impugnado menciona la posibilidad de compensación, no lo prevé como una regla general ni garantiza la aplicación equitativa para todos los sujetos** que se ubiquen en la misma situación; por el contrario, materialmente limita injustificadamente la posibilidad de que el resto de los partidos accedan al mismo beneficio que se otorgó a Morena, al establecer plazos reducidos y requisitos que dificultan el acceso a la compensación (artículo 24 de los Lineamientos), al no dar tiempo suficiente para que el déficit posterior quede firme antes de que deba reintegrarse el remanente anterior, siendo que, al resolver el SUP-RAP-297/2023, la Sala Superior ya validó la compensación;

²¹ En lo subsecuente, CEE.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

- **Al exigir el reintegro inmediato de los remanentes dentro del plazo de diez días hábiles, el INE no permite la compensación** vulnerando el principio de igualdad procesal; para ejemplificar la imposibilidad material, refieren que el INE aprueba los dictámenes y resoluciones de informes de ingresos y gastos posterior al año al que se refiere el artículo 24 de los Lineamientos;²²
- Su **pretensión** consiste en que se ordene al INE emitir nuevos lineamientos mediante los cuales los partidos puedan acreditar que existen remanentes y déficit firmes, respectivamente, y la correspondencia entre ejercicios fiscales y se suspenda el cobro o reintegro de los remanentes cuando existan indicios de que un déficit del ejercicio siguiente pueda permitir la compensación.

4.2.2. MC (SUP-RAP-98/2025)

- El INE modificó los Lineamientos y les dio efectos retroactivos sobre el gasto que ya se ejerció, sin considerar que los partidos ya habían aplicado para el gasto ordinario y de campaña 2024 las fórmulas existentes;
- Los Lineamientos se aprobaron de forma unilateral siendo que el Consejo General del INE se integra también por los representantes de los partidos políticos, de ahí que sus determinaciones deben contar con, al menos, la oportunidad de que sus integrantes participen, como, por ejemplo, a través de mesas de trabajo, lo cual en el caso no ocurrió; su pretensión es que se ordene la reposición del procedimiento;
- El INE se extralimitó en sus facultades porque, indiscriminadamente, diseñó un procedimiento distinto al que la Sala Superior ordenó, toda vez que en la sentencia en cuestión únicamente se ordenó un ajuste respecto del ejercicio 2020 a efecto de atender la solicitud de Morena de descontar el déficit del ejercicio 2021, de ahí que fue más allá de lo ordenado;
- A efecto de evidenciar lo excesivo del actuar del INE, inserta un cuadro comparativo de las reglas previas respecto de las nuevas, y busca también evidenciar que se complejizó el cálculo, se agregan cuatro nuevas fórmulas incorporando conceptos confusos y eliminando otros para ampliar los déficits, sin fundar y motivar las nuevas fórmulas;²³
- El partido actor refiere que la nueva fórmula de integración o cálculo de remanentes deja fuera consideraciones contables, para lo cual señala, de forma enunciativa pero no limitativa:
 - La acumulación de transferencias de ingreso en efectivo o en especie para la determinación de remanentes alteran los montos reales. Se trata de gastos de los CEE para pago de impuestos de estados o pago de pasivos que no se ven reflejados en los gastos del nacional y que en determinado momento ocasionarán un vacío financiero que la autoridad podrá identificar como remanente, cuando dichas cantidades tienen una naturaleza distinta y no pueden ser reintegrados toda vez que los mismos fueron erogados de forma legal, válida y real;

²² Menciona que un claro ejemplo es el dictamen del informe anual 2023, que fue resuelto el diecinueve de febrero de dos mil veinticinco, el cual determinó los remanentes aplicables a los sujetos obligados, mientras que el dictamen del informe anual 2024, está previsto para el cinco de marzo de dos mil veintiséis, y establecerá un déficit. Refiere que dado que entre ambos habrá transcurrido más de un año, los partidos no podrán compensar dicho déficit, evidenciando la imposibilidad material de aplicar la compensación bajo los plazos actuales.

²³ Los agravios precisados previamente, guardan similitud con los formulados por el PT.



- El neto hasta valor cero de los gastos por amortizar es un activo que genera salidas de efectivo para usarse en el mismo ejercicio o en posteriores y no puede limitarse al pasivo del año anterior. La nueva fórmula generará que existan montos de remanentes ficticios y ocasionará la solicitud para que se reintegren cantidades de naturaleza distinta a un remanente;
- El descuento del remanente hasta del 50% afectaría significativamente las finanzas del partido y se configura como un castigo a las ministraciones del partido;
- Respecto de los remanentes relacionados con el gasto programado, la disminución del gasto no ejercido en el rubro de “liderazgo político de las mujeres” para efectos prácticos genera la siguiente afectación que resulta fuera de toda proporción:
 - 200% de sanción por el supuesto recurso no ejercido en relación con el monto implicado
 - 100% de sanción indirecta respecto del monto implicado porque se debe ejercer la cantidad no reconocida en el ejercicio posterior
 - 100% de sanción del monto implicado al descontarse del remanente
- Lo anterior implica que el efecto financiero para los sujetos obligados sea del 400% respecto del monto implicado.

4.2.3. PT (SUP-RAP-99/2025)

- La aprobación de los Lineamientos es precipitada considerando que deben presentar el informe de ingresos y gastos el cuatro de abril y que el partido ya ha trabajado las comprobaciones, lo cual se verá afectado con los nuevos cálculos, dejándolos en estado de indefensión; si bien el Consejo General del INE se comprometió a hacer mesas de trabajo y capacitación para utilizar este nuevo instrumento, los tiempos ya están encima;
- Solicita que los nuevos Lineamientos no sean aplicados para el ejercicio 2024 y se revoque para que el INE funde y motive la razón por la cual incorpora 4 nuevas fórmulas, siendo que lo ordenado en el SUP-RAP-297/2023 ya se cumplió mediante el INE/CG684/2023;
- Los Lineamientos refieren que el saldo a reintegrar debe actualizarse mensualmente, siendo que el ejercicio 2024 ya concluyó y ya tienen un saldo determinado con los Lineamientos anteriores;
- El INE dejó en estado de indefensión a los sujetos obligados porque los cambios se realizaron sin que los partidos políticos conocieran de ellos con el debido tiempo de anticipación;
- El transitorio segundo dispuso que las nuevas reglas se aplicarán al financiamiento otorgado en el ejercicio 2024, dejando a un lado la confianza legítima con la que los partidos estructuraron contablemente la rendición de cuentas de los recursos erogados en ese ejercicio, con base en lo previsto en los Acuerdos INE/CG471/2016 e INE/CG459/2028;
- **Las nuevas reglas implican modificaciones sustanciales que deben aplicarse a partir de la rendición de cuentas que deberá presentarse en 2026**, a efecto de que los partidos puedan ajustar sus prácticas contables a las nuevas directrices y estén en condiciones de informar y, en su caso, solventar las observaciones que, en su caso, resulten. Las nuevas reglas deben regir para el futuro;
- **Es inconstitucional que se prevea que para el cálculo del remanente se deberá considerar los gastos no reportados según dictamen.** Refiere que se debió precisar que la inclusión de dichos gastos solo será procedente

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

cuando en el dictamen no se haya impuesto una sanción que incluyera la figura del decomiso, toda vez que dicha figura es una especie de reintegro de los recursos no comprobados;

- De lo contrario, se realizaría un reintegro doble de los recursos no comprobados, uno mediante la sanción impuesta y otro derivado del remanente no comprobado;
- El acuerdo debe contemplar la posibilidad de que la deuda de las entidades federativas trasladadas al ámbito federal pueda compensarse con el remanente federal del ejercicio correspondiente (artículo 12);
- El partido refiere que lo anterior es posible a partir de una interpretación amplia del artículo 94 del Reglamento de Fiscalización, el cual no prohíbe tal posibilidad;
- De lo contrario se impondría una carga injustificada para el partido político a nivel nacional, porque si bien constituye una unidad, orgánicamente goza de autonomía funcional y económica tanto a nivel federal como en cada uno de los estados donde tiene representación.

4.2.4. PAN (SUP-RAP-101/2025)

- No existe fundamento en la Ley para equiparar los gastos no comprobados con los remanentes no ejercidos y con ello se impone la carga adicional de reintegrar esos recursos, extralimitándose en sus facultades;
- Los gastos no comprobados ya se sancionan con multa (150%), de ahí que si además se solicita reintegrarlos por concepto de remanentes (100%), finalmente se estaría requiriendo un total de 250% del monto involucrado, generando una afectación doble mediante multas excesivas que pondrían en riesgo la viabilidad financiera del partido;
- Los artículos 2, inciso j) y 3 de los Lineamientos, así como el Anexo A, disponen que los gastos no comprobados deberán ser considerados para el cálculo de los remanentes;
- El artículo primero transitorio obliga a compensar los remanentes no ejercidos del informe anual de 2022 contra los déficits del informe anual 2023, sin excluir los gastos no comprobados;
- Alega la aplicación retroactiva en que se le obliga a reintegrar gastos no comprobados, a partir de unos lineamientos expedidos con posterioridad, máxime que no existía la fórmula para hacer el reintegro.

4.2.5. PRI (SUP-RAP-102/2025)

- Señala que el acuerdo impugnado si bien menciona la posibilidad de compensación, no lo establece como una regla general, ni se garantiza su aplicación a todos los partidos;
- El INE incumplió la obligación de establecer condiciones equitativas para todos los sujetos; omitió regular un procedimiento expedito, claro y objetivo para solicitar la compensación antes del cobro forzoso del remanente (inserta un cuadro);



- Refiere el incumplimiento de la sentencia y omisión de garantizar un trato igualitario entre los partidos políticos.

4.2.6. Morena (SUP-RAP-103/2025)

- El procedimiento de compensación aprobado no es eficaz y no cumple con los parámetros ordenados en la sentencia SUP-RAP-297/2023, lo cual implica una restricción a los derechos adquiridos en la referida sentencia;
- De la redacción del inciso a) de los efectos de la referida sentencia se advierte que previó la necesidad de establecer reglas y plazos adecuados para la implementación del procedimiento de compensación, lo cual implica que el INE debió definir con precisión los criterios, tiempos y mecanismos que permitan llevar a cabo la compensación de déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior;
- Contrario a lo anterior, el INE aprobó nuevas reglas, directrices y modificaciones que derogan las disposiciones generales que ya existían (aprobados mediante acuerdos INE/CG471/2016 e INE/CG459/2018), lo cual no se ordenó en la sentencia;
- Existe un cumplimiento parcial porque el INE estableció un procedimiento específico para compensar el remanente de 2022 respecto de déficits del ejercicio fiscal inmediato posterior, 2023, cuando la sentencia no hizo referencia a que los efectos fueran únicamente respecto de ciertos ejercicios, sino que **se establecieron reglas generales para hacer posible la extinción de un remanente, sin importar de qué ejercicio fiscal se trate**;
- El INE no consideró que al ordenar que estableciera las reglas y los plazos que resulten acordes con la regulación en la materia, la Sala Superior le ordenó tomar como parámetro lo previsto en el artículo 3 de los Lineamientos aprobados mediante el INE/CG459/2018, el cual contempla la fórmula para el cálculo de remanentes. Contrario a ello, el INE derogó los referidos Lineamientos aprobados mediante el Acuerdo INE/CG459/2018, siendo que no fueron materia de controversia en el SUP-RAP-297/2023 y la responsable no puede revocar sus propias determinaciones;
- El INE no estableció cómo operaría la compensación, limitándose a señalar que el procedimiento de compensación será solicitado por los sujetos obligados;
- En el apartado "*II. Compensación de remanentes contra déficits del ejercicio inmediato anterior*", si bien la responsable refirió que la Sala Superior le ordenó instrumentar el procedimiento para la compensación, también señaló que la posibilidad de que se actualice la hipótesis de que transcurra más de un año sin que se cobren o reintegren los remanentes para eventualmente poder compensarse con un déficit determinado en un año posterior es "nula";
- Es decir, si bien el INE señala que es procedente la compensación del remanente de 2022 contra el déficit de 2023, señala que es nula la posibilidad de que se presente una hipótesis como esa;
- El partido aduce que sí puede actualizarse tal supuesto. Si la Sala Superior ya determinó que sí es posible compensar un remanente con el déficit del año inmediato posterior, el INE debe aplicar este criterio sin alterarlo o

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

reinterpretarlo, ni establecer restricciones adicionales como, por materia, temporalidad, ejercicio o circunstancias particulares;

- El INE debe ajustar su actuación a lo que le fue ordenado y garantizar que la compensación del remanente con el déficit del año inmediato posterior se realice conforme lo ordenado, sin imponer condiciones no previstas en la sentencia;
- El artículo 23 de los Lineamientos alude de manera general a la compensación de remanentes con déficit, sin señalar de manera expresa que la compensación se puede hacer con un déficit determinado en un ejercicio posterior a la determinación del remanente;
- No existe congruencia entre lo ordenado por Sala Superior, lo dispuesto en el artículo 23 y la fórmula del artículo 1 del Anexo A, porque para determinar el remanente de cualquier ejercicio **el INE debe considerar de manera oficiosa el déficit del ejercicio inmediato anterior** y no debe ser compensado a través de una solicitud como errónea y contradictoriamente se señala en el artículo 23;
- El orden de compensación que estableció el INE no es acorde con el orden dispuesto en la sentencia de Sala Superior;
- De manera arbitraria el INE derogó los Acuerdos INE/CG471/2016 e INE/CG459/2018, siendo que la Sala Superior no le ordenó emitir lineamientos nuevos y derogar los ya existentes, máxime que en la misma sentencia se precisó que el INE debía considerar como parámetro lo previsto en el artículo 3 de los Lineamientos existentes (INE/CG459/2018); la sentencia de la Sala Superior cuyo incumplimiento se plantea, incluso reconoce la existencia de un marco regulatorio, por lo que se está frente a una incongruencia extra *petitia*;
- Los Lineamientos de campaña (INE/CG471/2016) no fueron analizados en el SUP-RAP-297/2023, además que la Sala Superior no se pronunció sobre su validez y no hizo referencia alguna a modificaciones o derogaciones de los lineamientos para el cálculo y reintegro de los remanentes, la parte recurrente incluso alude que los acuerdos derogados establecían condiciones que permitían un mejor ejercicio de su garantía de audiencia y debido proceso;
- Vulneración a los principios de congruencia, legalidad y retroactividad. Los Lineamientos de campaña (INE/CG471/2016) que indebidamente se derogaron, regulaban el cálculo de los remanentes de campaña a través de segmentos de negocios (artículo 5) que se detonan al registrar las cuentas bancarias (para seguir el origen del recurso a través de la cuenta de bancos), no así la fórmula que pretende determinar el remanente a través del beneficio del gasto (lo que el INE reguló en las fórmulas del Anexo A de los Lineamientos impugnados). La derogación implica un retroceso, máxime que la sentencia de Sala Superior versó sobre remanentes de financiamiento ordinario y el INE modificó los Lineamientos relativos al financiamiento de campaña;
- Vulneración a los principios de congruencia, legalidad y derecho de acceso al financiamiento público. Morena refiere que indebidamente se incluyó los egresos por transferencias del CEN a las campañas locales en la fórmula para el cálculo de remanentes de campaña (Anexo A). Señala que de realizarse de esta manera el resultado sería incongruente y no revelaría los recursos que realmente ejerció el partido;
- Si bien la transferencia genera una modificación al patrimonio del segmento en un entorno contable, este movimiento solo representa una revelación de



operaciones que permite al partido y al INE establecer a quien generó un beneficio la operación en un sistema de información contable. Al revelar la información de las cuentas de ingresos por transferencias se está cumpliendo con proporcionar un criterio de identificación del origen de los recursos, pero no debería ser parte de la determinación de recursos no ejercidos por la entidad;

- Si se acumula la cuenta de egresos por transferencias al cálculo de los remanentes, lo que resulte no sería una determinación real del recurso no devengado;
- Cualquier modificación al procedimiento de cálculo debe estar fundado y motivado, máxime que la metodología establecida en los Acuerdos INE/CG471/2016 e INE/CG459/2018 ya ha sido validada;
- La sentencia de la Sala Superior se diseñó bajo el principio de *non reformatio in peius*, y modifica reglas que no fueron combatidas, eliminando la posibilidad del ejercicio de derechos adquiridos y consolidados, y vulnerando el principio de irretroactividad;
- Refiere que la misma afectación se genera en el cálculo de remanentes de operación ordinaria donde se consideran los ingresos por transferencias en el método de cálculo, toda vez que en el acuerdo primigenio la fórmula no incluía ingresos por transferencias y al incorporarlo se generó una afectación en el cálculo de remanentes a reintegrar de la operación ordinaria;
- **Se vulnera la garantía de audiencia.** En el artículo 3 de los Lineamientos previos (INE/CG471/2016) se establecía que la UTF calcularía el saldo o remanente a devolver y lo haría del conocimiento de los partidos previo a la aprobación del proyecto de dictamen en la Comisión de Fiscalización y los partidos tendrían 3 días naturales para presentar las aclaraciones correspondientes. No obstante, en los Lineamientos que se impugnan únicamente se establece que se hará del conocimiento al partido en los oficios de errores y omisiones, sin contemplar que la validación del cálculo final, posterior a los ajustes contables que se hacen en el periodo de corrección, lo cual debe ser notificado al partido previo a la aprobación del dictamen en la Comisión de Fiscalización y otorgar la garantía de audiencia a los sujetos obligados. Señala que esta omisión implica una regresión respecto de derechos adquiridos y se vulnera de manera irreparable el derecho de defensa al no permitirle pronunciarse sobre el cálculo definitivo;
- Conforme al artículo 17 de los Lineamientos aprobados mediante el acuerdo INE/CG471/2016, existen dos supuestos en los que posteriormente a la aprobación del dictamen por el Consejo General, a más tardar 30 días, el monto a reintegrar no se encuentra firme toda vez que será aplicado al pago de las obligaciones pendientes de pago del partido. Refiere que lo anterior implica un momento adicional que concede al partido una garantía de audiencia porque tiene la posibilidad de demostrar la existencia de obligaciones pendientes de pago y la procedencia de aplicar el remanente del financiamiento público a dichas obligaciones antes de efectuar el reintegro final. No obstante, **en los Lineamientos impugnados se eliminó tal supuesto** lo que implica una restricción a la garantía de audiencia y una regresión a un derecho previamente adquirido;
- **Los Lineamientos contienen reglas y procedimientos nuevos para el cálculo y reintegro de los remanentes**, soslayando que el ejercicio 2024 ya

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

culminó y a la fecha de la aprobación se estaba solo a pocos días de que se presentara el informe anual 2024, de ahí que no es jurídicamente viable la aplicación para el ejercicio 2024;

- La misma lógica opera para los procesos electorales en curso. Al tratarse de modificaciones sustanciales que inciden en el proceso;
- Lo ordenado en el último párrafo del artículo 12 de los Lineamientos²⁴ no es congruente, toda vez que implica que los recursos que entren a las tesorerías de los estados serían de carácter federal, contrario al criterio señalado en el INE/CG459/2018. Los recursos deben devolverse al erario del cual provienen, para lo cual retoma el SUP-RAP-758/2017, porque de lo contrario se desnaturalizaría el origen;
- El último párrafo de artículo 12 contraviene lo previsto en los artículos 7, 8, 9, 10 y 11 de los Lineamientos, toda vez que estos prevén que previo al cobro coercitivo de los remanentes se les informa a los sujetos obligados el monto a reintegrar, así como los datos de la cuenta bancaria otorgando un plazo de diez días para el reintegro, de ahí que el artículo 12 no da la garantía de poder reintegrar los remanentes de muto propio. A consideración del partido, en un primer momento se debe requerir al CEN el monto a cargo de los comités estatales que no tengan financiamiento y en caso de no hacer el reintegro hacer el cobro de forma coercitiva, tomando como parámetro lo previsto en los artículos 7, 8, 9, 10 y 11 de los Lineamientos;
- El hecho de deducir del financiamiento del federal el saldo pendiente de un partido político nacional con acreditación local que no ha reintegrado en un plazo mayor a 6 meses (esto porque a los CEE no se les puede retener más de 6 meses de financiamiento por concepto de remanentes) afecta gravemente la operatividad del CEN, aunado a que no especifica el número máximo de meses que se le puede descontar al CEN dejándolo en estado de indefensión (¿qué sucede si el CE no cubre el remanente después de la retención consecutiva por 6 meses?), de ahí que los Lineamientos deben regular la temporalidad;
- Los Lineamientos cuestionados permiten que el CEN absorba la obligación de los Comités Ejecutivos Estatales sin tomar en consideración la subsistencia y operatividad del CEN. Establecer una disposición que obligue al CEN a absorber las deudas de los Comités Estatales sin que opere un esquema de compensación en sentido inverso, generaría un trato desigual que carece de justificación objetiva y razonables, porque se impondría una carga desproporcionada a nivel nacional;
- Los Lineamientos deben contemplar los supuestos siguientes:
 - Si el CEN tiene un déficit y no tiene remanente contra el cual compensar, debe considerarse el remanente de los CEE para extinguirlo.
 - Si en el ejercicio el CEN cubrió los remanentes de los CEE y en un ejercicio posterior se le determina remanente al CEN, esta deuda tendría que extinguirse con los posibles déficits de los CEE.

²⁴ En el caso de que un partido político nacional con acreditación local deba reintegrar un remanente de financiamiento público, en un plazo mayor a 6 meses, el saldo restante de remanentes no reintegrado con posterioridad a dicho plazo, se deducirá del financiamiento federal; sin embargo, toda vez que el origen del financiamiento público corresponde al ámbito local, de conformidad con las premisas establecidas respecto del origen el financiamiento, es que la DEA remitirá los recursos a la Tesorería de la Entidad Federativa que corresponda.



- Señala que de no considerar este esquema de compensación a la inversa generaría el riesgo de la centralización excesiva y arbitraria de responsabilidades en el CEN;
- Los Lineamientos deben considerar lo siguiente:
 - No es posible retener el 100% de las ministraciones de financiamiento público federal de los CEN para cubrir los saldos remanentes de los CEE. Esto, porque en el SUP-RAP-142/2022 ya se sostuvo que la retención total de las ministraciones a efecto de cubrir los remanentes gira en torno a que los recursos existen en las cuentas de los partidos toda vez que son recursos que no fueron erogados y deben tenerlos a su disposición. No obstante, el saldo remanente de los comités estatales no está en las cuentas del CEN
 - El número máximo de ministraciones que se le deben retener a los CEN
 - Se debe dar oportunidad a los partidos de reintegrar de mutuo propio el remanente a cargo de los comités estatales.
- No existe claridad sobre la autoridad que será competente para resolver sobre la solicitud de compensación. En los Lineamientos previos (aprobados mediante los acuerdos INE/CG471/2016, INE/CG61/2017 e INE/CG459/2018) era la UTF quien realizaba el cálculo del remanente, de ahí que sería la misma autoridad competente para analizar la procedencia de la compensación. De la redacción del inciso d) no se advierte cuál es la finalidad de que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos o el OPL consulten la procedencia de la solicitud a la UTF, siendo que es la UTF la autoridad competente para revisar la procedencia de la compensación, porque es quien emite en un primer momento a determinación del cálculo del remanente;
- Refiere que, en todo caso, debe ser la UTF quien analice la determinación de la procedencia de la solicitud de compensación y no la DEPPP y el OPL, como señala la responsable en el procedimiento;
- La responsable modificó la metodología para el cálculo del remanente. Ahora se está considerando la suma del importe de financiamiento no destinado para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político para las mujeres, de conformidad con lo previsto en el artículo 177 del Reglamento de Fiscalización, lo que constituye un cambio sustancial que no se consideró en lo ordenado en el SUP-RAP-297/2023, de ahí que su incorporación excede de los alcances de lo resuelto en la sentencia. Su pretensión es que se determine que no es posible incorporar al cálculo del remanente el importe referido, toda vez que la incorporación de tal concepto vulnera el principio de doble juzgamiento porque el monto no destinado para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político para las mujeres estaría representando una disminución al patrimonio del partido 3 veces:
 - Se le sanciona con el 150% del monto involucrado
 - El monto no destinado debe reintegrarlo
 - El porcentaje no destinado se debe destinar en el ejercicio fiscal siguiente

A consideración del partido, lo anterior implica una afectación económica desproporcionada y no resulta idóneo.

4.3. Temáticas de agravios. De lo anterior, se desprende que los partidos promoventes, a fin de controvertir lo resuelto por el Consejo General del INE, formulan diversos conceptos de agravio de los que se desprenden las siguientes temáticas:

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

- 1.1 Incumplimiento de la sentencia SUP-RAP-297/2023.
- 1.2 Indebida integración del Consejo General del INE.
- 1.3 Aplicación retroactiva y vulneración al principio de certeza.
- 1.4 Violación a la garantía de audiencia y debido proceso.
- 1.5 Inconstitucionalidad del artículo 5 de los Lineamientos.
- 1.6 Ilegalidad y violación a la garantía de seguridad jurídica (artículo 12).
- 1.7 Indebido tratamiento de los gastos no comprobados.
- 1.8 Inconstitucionalidad de las fórmulas del **Anexo A.** (falta de fundamentación y motivación, vulneración a los principios de congruencia, legalidad y derecho de acceso al financiamiento público).
- 1.9 Violación al principio *non bis in idem*.
- 1.10 Violación al principio de certeza jurídica, congruencia y competencia (Artículo 23, inciso d).

Quinta. Estudio del caso

5.1. Metodología. El estudio de los agravios se realizará en orden distinto al planteado por los recurrentes y, en su caso, se agruparán aquellos que guarden estrecha relación.

De conformidad con el principio de mayor beneficio,²⁵ esta Sala Superior analizará,²⁶ en primer lugar, los planteamientos dirigidos a *i)* cuestionar una supuesta aprobación unilateral del acto impugnado y, posteriormente, analizará los disensos tendientes a *ii)* controvertir el supuesto incumplimiento de la sentencia antes referida, ya que de resultar fundados haría innecesario el estudio del resto de los conceptos de agravio dirigidos a controvertir la constitucionalidad y legalidad de los lineamientos impugnados.

²⁵ Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2005, de la SCJN, de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE, AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

²⁶ Resulta aplicable la jurisprudencia 4/2000, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.



De lo contrario, esto es, de resultar infundado el motivo de agravio precisado, esta Sala Superior emprenderá el análisis del resto de las temáticas apuntadas y dirigidas a controvertir el contenido de dicho instrumento normativo.

5.2. Decisión. Se **revoca** el acto impugnado en virtud que la responsable omitió establecer condiciones equitativas para todos los sujetos obligados, mediante reglas y plazos adecuados que hagan posible la compensación, además de que, por el contexto y naturaleza del caso, en el que se pretende adecuar el sistema para introducir la figura de compensación por analogía en el marco regulatorio de los remanentes, era exigible una motivación reforzada de dicho acto, al ordenarse la derogación de lineamientos previos validados por esta Sala Superior, motivación de la cual carece el acuerdo y los lineamientos cuestionados.

5.3. Explicación jurídica. El artículo 17 de la Constitución federal establece, como derecho fundamental, que la impartición de justicia debe ser, entre otras características, completa; esto es, que se agote el total de las cuestiones planteadas, lo cual implica la necesidad de que las sentencias que se dicten se cumplan de manera pronta, completa y eficaz.

Lo anterior implica que para que la impartición de justicia sea completa es necesario que abarque no solo el fondo de la decisión litigiosa, es decir, no basta con que los órganos jurisdiccionales definan un derecho a favor de alguna de las partes, sino que se hace necesario que se desahoguen todas las acciones tendentes a cumplir con el fallo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la tutela jurisdiccional comprende tres etapas: i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso y iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas, que implica

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

la ejecución de la decisión, garantizando así, el acceso a la justicia completo y eficaz.²⁷

En ese sentido, para verificar el cumplimiento de una sentencia, la responsable de su ejecución tiene la obligación de tener presente que el objeto o materia de cumplimiento está acotado por lo resuelto en la determinación adoptada en la resolución, pues constituye lo susceptible de ser ejecutado.

Lo anterior tiene fundamento, en primer lugar, en la finalidad de la jurisdicción, que busca el efectivo cumplimiento de las determinaciones adoptadas para, de esta forma, lograr la aplicación del derecho, de suerte que sólo se hará cumplir aquello que se dispuso (dar, hacer o no hacer) expresamente en la ejecutoria; y, en segundo término, en la naturaleza de la ejecución, la cual, en términos generales, consiste en la materialización de lo ordenado por el tribunal, a efecto de que se haga un efectivo cumplimiento de lo establecido en la sentencia.

Asimismo, en el principio de congruencia, en cuanto a que la resolución debe ocuparse sólo de las cuestiones discutidas en juicio y, por tanto, haber una correlación de la misma materia en el cumplimiento.

Por tanto, cuando en un medio de impugnación, se controvierta un acto emitido en cumplimiento a una sentencia, y se expresen agravios a fin de combatir la supuesta inejecución y, a su vez, se impugne el acto emitido por vicios propios, resulta factible el conocimiento integral de los planteamientos, a fin de no dividir la continencia de la causa, con lo cual se garantiza que en una sola sentencia se atiendan la totalidad de los argumentos de la parte promovente y con ello evitar la emisión de determinaciones parciales, toda vez que, como se precisó previamente, de declararse fundados los agravios dirigidos a controvertir el supuesto incumplimiento de la sentencia, haría innecesario el estudio del resto de los conceptos de agravio dirigidos a controvertir la constitucionalidad y

²⁷ Primera Sala, tesis 1a. LXXIV/2013 (10ª.), tesis aislada constitucional 2003018 de rubro: DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1 y Primera Sala, Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.), jurisprudencia constitucional 2015591 de rubro DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I.

legalidad de los lineamientos. Así, con tal determinación se garantiza la impartición de justicia sea completa de los promoventes.

5.4. Caso concreto

5.4.1. Indebida aprobación unilateral del acuerdo por parte del Consejo General del INE

MC y PT alegan que los Lineamientos se aprobaron de forma unilateral siendo que el Consejo General del INE se integra también por los representantes de los partidos políticos, de ahí que sus determinaciones deben contar con, al menos, la oportunidad de que sus integrantes participen, como, por ejemplo, a través de mesas de trabajo, lo cual en el caso no ocurrió.

Su pretensión es que se ordene la reposición del procedimiento.

El agravio es **infundado**.

El análisis de las impugnaciones que motivaron la integración de los recursos de apelación debe hacerse tomando como parámetro lo ordenado por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-297/2023.

En la referida sentencia, al ordenar instrumentar el procedimiento para la compensación, este órgano jurisdiccional no vinculó al INE a crear, por ejemplo, grupos de trabajo interinstitucional, así como tampoco le instruyó a considerar una posición activa de los partidos políticos, en la implementación de los Lineamientos, como sí lo ha hecho en otras sentencias.²⁸

Lo anterior resulta de la mayor relevancia porque, en el caso, no nos encontramos ante una controversia que esta Sala Superior analice por primera ocasión, sino que el acto impugnado se emitió para cumplir una sentencia de este órgano colegiado, de ahí que el INE no estaba vinculado a realizar mesas de trabajo en la que participaran los institutos políticos a efecto de intervenir en la elaboración de los Lineamientos controvertidos.

²⁸ Véase lo resuelto en el SUP-JDC-1076/2021 y SUP-RAP-397/2021, respectivamente.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

Por otra parte, contrario a lo que alegan los recurrentes, la participación de las representaciones partidistas que forman parte del órgano de dirección superior, exclusivamente con derecho a voz, queda garantizada con la posibilidad de intervenir en el análisis y deliberación de los proyectos que se someten a consideración de dicho órgano durante el desarrollo de las sesiones, a pesar de que los acuerdos y resoluciones solo sean adoptados por quienes tienen derecho a voto.

A partir de lo anterior, el derecho a voz de las personas representantes partidistas tiene por objeto hacer valer la postura del partido político al que representa en torno a las propuestas que se someten a consideración, haciendo valer argumentos a favor o en contra y, en general, participando de la deliberación que se produce a partir de las distintas intervenciones.

En el caso concreto, los recurrentes no hacen valer que no se les permitiera la participación en la sesión en la que se analizó el proyecto de Lineamientos aprobados.

5.4.2. Análisis de los agravios relacionados con el cumplimiento de la sentencia

5.4.2.1. Omisión de ajustar la normatividad para hacer posible la compensación

La pretensión de la parte recurrente consiste en evidenciar que el INE incumplió lo ordenado por la Sala Superior, quien ya validó la posibilidad de compensar un remanente con el déficit del año inmediato posterior. Solicita que se le ordene emitir nuevos lineamientos mediante los cuales los partidos puedan acreditar que existen remanentes y déficit firmes, respectivamente, y la correspondencia entre ejercicios fiscales, y se suspenda el cobro o reintegro de los remanentes cuando existan indicios de que un déficit del ejercicio siguiente pueda permitir la compensación.

Sustenta el incumplimiento en que la responsable omitió establecer condiciones equitativas para todos los sujetos obligados, mediante reglas y plazos adecuados que permitan llevar a cabo la compensación de déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior, antes del cobro forzoso



del remanente (diez días hábiles), siendo que debió aplicar el criterio validado por el órgano jurisdiccional sin alterarlo o reinterpretarlo, ni establecer restricciones adicionales a lo previsto en la sentencia.

Lo anterior, al establecer plazos reducidos y requisitos que dificultan el acceso a la compensación (artículo 24 de los Lineamientos), al no dar tiempo suficiente para que el déficit posterior quede firme antes de que deba reintegrarse el remanente anterior (el INE aprueba los dictámenes y resoluciones de informes de ingresos y gastos posterior al año al que se refiere el artículo 24 de los Lineamientos), vulnerando el principio de igualdad procesal.

Refieren que si bien la responsable señaló que la Sala Superior le ordenó instrumentar el procedimiento para la compensación, también señaló que la posibilidad de que se actualice la hipótesis de que transcurra más de un año sin que se cobren o reintegren los remanentes para eventualmente poder compensarse con un déficit es “nula”.

El agravio es **fundado**.

En primer término, como se ha evidenciado, una vez que las salas del Tribunal Electoral han dictado sentencia en la que se hayan acogido las pretensiones de una de las partes, su ejecución se vuelve una cuestión de orden público, de tal manera que cuentan con la facultad constitucional para exigir, vigilar y proveer lo necesario para el cumplimiento y plena ejecución de todas sus determinaciones, a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva

En el contexto de esta ejecutoria se ha expuesto el criterio validado por este órgano jurisdiccional al resolver el SUP-RAP-297/2023 y lo que ordenó al INE, en los términos siguientes:

1. Aplicar por analogía la figura de la compensación fiscal y civil, para permitir que se apliquen los remanentes a cubrir déficits de un ejercicio posterior no vacía de efectos a los remanentes;
2. El INE debe emitir reglas bajo las cuales operaría la compensación, a fin de establecer las **condiciones, los plazos, la prescripción**, entre otros

**SUP-RAP-97/2025
Y ACUMULADOS**

elementos que **adapten la compensación fiscal a la normativa de fiscalización electoral.**

Los parámetros que la sentencia dio al INE son los siguientes:

- Que se trate de remanentes y déficits fijos, líquidos y exigibles (que estén firmes, ya sea porque no se impugnaron o existe cosa juzgada sobre su monto), provenientes del financiamiento otorgado a los partidos para sus actividades ordinarias y específicas; y
- Instrumentar el procedimiento para realizar la compensación **que permita** extinguir o liquidar déficits con remanentes **de un ejercicio inmediato anterior**, para lo cual **debería establecer las reglas y los plazos que resulten acordes con la regulación en la materia**, tomando como parámetro lo previsto en el artículo 3 de los Lineamientos.

En consecuencia, como lo refiere la parte actora, por una parte este órgano jurisdiccional ya validó la procedencia de la compensación siempre que el monto del remanente anterior y del déficit posterior estén firmes. Por otra, esta Sala Superior fue expresa en ordenar al INE que instrumentara un procedimiento “**que permita**” extinguir o liquidar déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior.

Para lograr lo anterior, ordenó al INE **adaptar** esa figura a la normativa de fiscalización electoral y tomar como parámetro lo previsto en el artículo 3 de los Lineamientos (INE/CG459/2018) —disposición que contiene la fórmula para determinar el remanente del ejercicio ordinario federal o local— sin sujetar el procedimiento a otras de las reglas que al momento de la sentencia ya existían en los referidos Lineamientos.

En efecto, entre las disposiciones vigentes al emitirse la sentencia están las que regulan el procedimiento para el “reintegro” de los recursos, una vez que los montos han quedado firmes (artículos 4, 5, 6, 8, 9, 10). Particularmente los artículos 6, 7, 8 y 10 señalan:

Artículo 6. Para los Partidos Políticos Nacionales:

Una vez que el Dictamen y la Resolución respectiva hayan quedado firmes, la Unidad Técnica de Fiscalización, por conducto de la



Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto, girará un oficio a los sujetos obligados para informar lo siguiente:

- 1.- Monto a reintegrar de financiamiento público.
- 2.- Beneficiario, número de cuenta (o referencia) e institución bancaria en donde deberá efectuarse el reintegro de los recursos.

Artículo 7. Para los Partidos Políticos Nacionales con acreditación local y locales:

Una vez que el Dictamen y la Resolución respectiva hayan quedado firmes, el monto de los recursos a reintegrar por parte de los sujetos obligados será notificado por la Unidad Técnica de Fiscalización a los Organismos Públicos Locales, por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación del Instituto.

Los Organismos Públicos Locales a su vez girarán un oficio dirigido a los responsables de los órganos financieros de los sujetos obligados para informar lo siguiente:

1. Monto a reintegrar de financiamiento público.
2. Beneficiario, número de cuenta (o referencia) e institución bancaria en donde deberá efectuarse el reintegro de los recursos.

Artículo 8. Los sujetos obligados **deberán depositar o transferir** el monto a reintegrar conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, **dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción de los oficios señalados en los artículos precedentes.**

En caso de que los partidos políticos no hubiesen recibido la totalidad de las ministraciones a las que tienen derecho a la fecha en la que concluya el plazo para realizar el reintegro del financiamiento público, podrán realizar el reintegro descontando el recurso omitido, siempre y cuando informen de dicha situación a la Unidad Técnica de Fiscalización.

Artículo 10. Si los remanentes no son reintegrados por los sujetos obligados en los plazos establecidos por los presentes Lineamientos, las autoridades electorales **retendrán** la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente.

De las referidas disposiciones se advierte que a la fecha de la sentencia los partidos contaban únicamente con 10 días hábiles para reintegrar el dinero, contado a partir de que les fuera notificada la firmeza de los montos a devolver, y que, en caso de no hacerlo en ese plazo, la autoridad retendría el dinero de las ministraciones mensuales respectivas.

No obstante, la sentencia de mérito en momento alguno vinculó al INE a tomar ese plazo como parámetro; por el contrario, ordenó integrar la figura de la compensación en la normatividad y establecer las reglas y los plazos que la hagan posible.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

En consecuencia, si en la sentencia primigenia esta Sala Superior fue expresa en señalar que el procedimiento que el INE diseñara tenía “**que permitir**” la extinción o liquidación de los déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior, lo procedente era que la responsable realizara un análisis integral de toda la normatividad que regula los remanente provenientes del financiamiento otorgado a los partidos para sus actividades ordinarias y específicas, a efecto de hacer las adecuaciones necesarias y suficientes, tanto en las reglas de cálculo como en los plazos con el que cuentan los partidos para transferir o depositar el dinero una vez que han adquirido firmeza, para hacer materialmente posible la compensación.

Es decir, el INE debió proveer lo necesario para que la compensación sea materialmente posible, eliminando las reglas que pudieran constituir un obstáculo para alcanzar ese objetivo.

Contrario a lo anterior, en la materia que interesa a este apartado, se advierte que los ajustes que el INE realizó versaron únicamente sobre la fórmula para el cálculo de los remanentes, soslayando la instrucción expresa de diseñar un procedimiento que permitiera lograr la compensación y mantuvo el plazo de 10 días hábiles para que los partidos reintegren el dinero, contado a partir de que se les notifique sobre la firmeza (artículos 7, 8, 9 y 11 de los Lineamientos controvertidos), lo cual implica que, en los hechos, sea materialmente imposible la compensación, como lo reconoció la propia responsable, considerando los plazos breves para el reintegro del dinero.

En efecto, en el acuerdo controvertido la responsable precisó:²⁹

“Sin embargo, de no existir restricciones impuestas por esta autoridad y una vez que los remanentes se encuentren firmes, **se tienen plazos cortos definidos para su reintegro o descuento**. En este sentido, los artículos 7, 8, 9 y 11 de los Lineamientos que se proponen, establecen que 10 días después de causar estado, la DEPPP u OPLE deberán girar oficios a los PP solicitando el reintegro de los remanentes. **Los PP tendrán 10 días para hacer su depósito**. En caso de no hacerlo en este plazo, se establece que la DEPPP u OPLE retengan el monto correspondiente de las ministraciones de financiamiento público ordinario. Por lo tanto, **debería ser nula la posibilidad de que transcurra más de un año sin que se cobren o reintegren los**

²⁹ Foja 24.



remanentes para poder, eventualmente, compensarse con un déficit determinado en un año posterior...”

Adicionalmente, en el artículo 24, los Lineamientos controvertidos precisó que la compensación de saldos de remanente de financiamiento público contra los déficits determinados deberá realizarse dentro del plazo de 1 año posterior a la fecha en que se haya determinado la firmeza de los remanentes de que se trate, en caso de no realizarla en ese plazo, prescribirá el derecho a compensar el saldo.

Todo lo anterior evidencia que la responsable reconoció que con el plazo de 10 días hábiles previsto para el reintegro del dinero no sería posible la compensación y, a pesar de ello, mantuvo esa temporalidad, aunado a que estableció que el derecho a compensar el saldo prescribirá dentro del plazo de 1 año posterior a la fecha en que se haya determinado la firmeza de los remanentes de que se trate, lo que constituye un franco incumplimiento a lo que le fue ordenado al dejar de diseñar, en ejercicio de las facultades otorgadas, un procedimiento que, de manera integral, permitiera extinguir los saldos.

A mayor abundamiento y a efecto de ejemplificar lo anterior, se tiene que el procedimiento de revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio 2024, concluirá el cinco de marzo de dos mil veintiséis, con la aprobación del dictamen y la resolución por el Consejo General del INE.³⁰

Cuando las referidas determinaciones adquieran firmeza, posterior a marzo de 2026, será cuando se conozca si los partidos políticos cuentan con déficit respecto de ejercicio 2024. Frente a ello, a la fecha de esta sentencia las Salas del Tribunal electoral ya han resuelto parte de las impugnaciones interpuestas en contra del dictamen y resolución derivadas de la revisión de los informes anuales del ejercicio 2023.

Lo anterior implica que durante el primer semestre del ejercicio en curso adquirirán firmeza los remanentes del ejercicio 2023 y, a partir de que ello ocurra, en los términos del acuerdo controvertido, los partidos tendrán un

³⁰ En términos de lo previsto en el Acuerdo INE/CG177/2025 por el que se aprobaron los plazos para la revisión de los referidos informes anuales.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

plazo breve de 10 días hábiles para reintegrar el dinero, haciendo materialmente imposible que el remanente del ejercicio 2023 pueda compensarse, en su caso, con el déficit del ejercicio 2024.

Lo anterior resulta de la máxima relevancia porque de mantener los efectos del acto impugnado, en los términos aprobados por el INE, tendríamos que solo un partido político se beneficiaría de la figura de la compensación, toda vez que conforme lo aprobado en el acuerdo INE/CG684/2023, después de compensar los montos entre remanentes de 2020 y déficit de 2021, de acuerdo con el inciso b) de los efectos del SUP-RAP-297/2023, Morena CEN no tuvo remanentes de actividades ordinarias y específicas a reintegrar del ejercicio ordinario 2020.

Lo anterior se traduciría en que aun cuando la sentencia de esta Sala Superior ya determinó la procedencia de la compensación, en los hechos el resto de los sujetos obligados, más allá de Morena, no estarían en posibilidades reales de acreditar la procedencia de la compensación de remanentes del financiamiento público recibido para actividades ordinarias y específicas, a partir del ejercicio 2020, ejercicio respecto del cual versó el análisis realizado en la sentencia del SUP-RAP-297/2023, con déficits de ejercicios posteriores.

En consecuencia, como lo aduce la parte recurrente, la determinación controvertida dejó de cumplir cabalmente lo ordenado por este órgano jurisdiccional y vulneró el derecho de igualdad procesal.

Por otra parte, resulta **fundado** el agravio por el cual Morena refiere que indebidamente el INE estableció un procedimiento específico para compensar el remanente de 2022 respecto de déficits del ejercicio fiscal inmediato posterior, 2023, cuando la sentencia dictada en el SUP-RAP-297/2025 no hizo referencia a que los efectos fueran únicamente respecto de ciertos ejercicios, sino que se establecieron reglas generales para hacer posible la extinción de un remanente, sin importar de qué ejercicio fiscal se trate.



De la lectura integral del acto impugnado se advierte que, por una parte, en el artículo 23, el INE reguló el procedimiento para que los partidos políticos soliciten la compensación, sin limitarlo a ejercicios específicos.

No obstante, en el acuerdo controvertido el INE también precisó:

Por lo anterior, **se considera la posibilidad de realizar la compensación de remanentes del financiamiento público del 2022 respecto de déficits del ejercicio fiscal inmediato posterior, es decir, 2023** para todos los sujetos obligados que se encuentren, a la fecha, en los supuestos antes señalados. Lo anterior, solo en el caso de los remanentes, no ejercidos o no comprobados, del financiamiento público otorgado para el desarrollo de las actividades ordinarias de los partidos políticos

Derivado de esto, en el Transitorio A reguló el procedimiento a seguir únicamente para el caso de la compensación de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos ordinarios del informe anual 2022 contra los montos determinados como déficits del financiamiento público para gastos ordinarios del informe anual 2023, siempre que ambos montos se encuentren firmes y los remanentes no hayan sido reintegrados o cobrados.

Lo fundado del agravio deriva de que el INE omitió pronunciarse respecto de la posibilidad de compensación de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos ordinarios del informe anual 2021 contra los montos determinados como déficits del financiamiento público para gastos ordinarios del informe anual 2022, para el caso de que existan.

Al efecto, es relevante reiterar que el análisis realizado en el recurso de apelación SUP-RAP-297/2023, en donde esta Sala Superior validó la figura de la compensación entre el remanente de financiamiento público ordinario de un ejercicio anterior con el déficit de un ejercicio posterior, partió del remanente de Morena del ejercicio 2020 respecto del déficit del ejercicio 2021.

Este aspecto resulta determinante porque los efectos de la referida sentencia deben entenderse a partir del ejercicio 2020 y hacia el futuro; en consecuencia, si este órgano jurisdiccional no limitó la procedencia de la compensación a partir de los remanentes del ejercicio 2022 respecto del

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

déficit del ejercicio 2023, **lo procedente es que el INE regule la figura a partir de los remanentes del ejercicio 2021 respecto del déficit del ejercicio posterior que, en su caso, existan.**

Finalmente, asiste la razón a Morena cuando aduce que el artículo 23 de los Lineamientos omite precisar que el procedimiento de compensación procede respecto de remanentes de un ejercicio previo con el déficit del ejercicio posterior.

A efecto de abonar a la certeza, resulta relevante que la normatividad aplicable sea fiel a lo ordenado en la sentencia de mérito, por lo cual el INE debe precisar que el procedimiento de compensación procede respecto de un remanente del ejercicio inmediato anterior respecto de un déficit del ejercicio posterior.

5.4.2.2. Análisis de los agravios sobre la extralimitación en el ejercicio de las facultades de la autoridad responsable en el marco de la sentencia SUP-RAP-297/2023

En este apartado se tiene que dilucidar si el INE podía o no derogar la normatividad que regulaba el reintegro de remanentes de campaña y de actividades ordinarias y específicas, aduciendo el cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-297/2023, la cual tuvo como contexto la consulta sobre el reintegro de remanentes respecto de financiamiento para actividades ordinarias y específicas, y si, en el caso concreto, se vulneró la obligación de motivar y fundamentar la emisión de los Lineamientos cuestionados en los presentes medios de impugnación.

Al respecto, debe indicarse que los tribunales constitucionales están obligados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. De manera general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos materialmente legislativos satisfacen los requisitos de fundamentación y motivación cuando se actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución confiere y cuando se refieren a las relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente



reguladas.³¹ Ahora, dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria.

La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u **otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando, específicamente, las circunstancias concretas del caso.**

En estos supuestos se estima que el legislador debió realizar un **balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar.** Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo.

Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos -como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de

³¹ Jurisprudencia 226 de rubro FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA, Séptima Época, Apéndice 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, página 269.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

disminuir o excluir algún derecho fundamental- un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.

Ahora bien, en términos de la sentencia SUP-RAP-297/2023 se ordenó integrar la figura de la compensación en la normatividad y establecer las reglas y los plazos que la hagan posible, debiéndose entender que la compensación se concibió como un derecho de los partidos políticos que se inserta en el marco de la importancia que tiene el debido cuidado y vigilancia del financiamiento público, en términos del artículo 41 constitucional.

En ese escenario, tenemos que en la sentencia referida se indicó la regulación del derecho de compensación, figura integrada al sistema por analogía, máxime si se considera la parte argumentativa del fallo que se refirió en el contexto.

Por tanto, opuestamente a lo que refiere la parte actora, en el marco de la sentencia SUP-RAP-297/2023, el INE como órgano técnico y autoridad fiscalizadora de los partidos políticos y de las campañas en términos del artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6 y su penúltimo párrafo



de la Constitución federal, 30, párrafo 1, incisos a) y b), 31, 44, párrafo 1, incisos ii) de la LGIPE, podía optar por dos caminos.

El primero, si para el cumplimiento de la sentencia se regulaba al amparo y ajuste de la normativa existente al momento de la emisión de la sentencia referida la incorporación de la figura de la compensación.

El segundo, determinar si era necesario expedir una modificación integral del sistema que permitiera dicha inserción derogando la normativa existente, a efecto de regular no solamente lo atinente al financiamiento ordinario, para actividades específicas, sino también el financiamiento de campaña.

No obstante, se considera que al decantarse la autoridad responsable por esta última opción, **y dado el contexto extraordinario del asunto, al incorporar figuras por analogía, ello implicaba una adecuación integral de la figura de la compensación -inserta por analogía- frente a la regulación de las obligaciones y derechos existente en el tema de remanentes, por lo que es exigible la existencia de una motivación reforzada.**

Lo anterior que es relevante por el tipo de valores que quedan en juego, como lo es el adecuado uso del financiamiento público, los derechos ya reconocidos y las obligaciones de los partidos políticos como sujetos obligados, por tanto, era indispensable que se razonara la necesidad de esa adecuación integral en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando, específicamente, las circunstancias concretas del caso, frente a la existencia de normatividad entonces vigente, como lo eran los acuerdos INE/CG471/2016 e INE/CG459/2018³² que delineaban el marco normativo para llevar a cabo el procedimiento respectivo, al aprobarse:

- **Acuerdo INE/CG471/2016.** Los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales federales y locales en acatamiento de la sentencia SUP-RAP-647/2015.
- **Acuerdo INE/CG459/2018.** Los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a

³² Que se derogaron en términos del transitorio séptimo del acuerdo cuestionado.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicables a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-758/2017.

Tal normatividad efectivamente había sido convalidada en lo que, en su oportunidad, fue materia de impugnación por esta Sala Superior.³³

En efecto, los Lineamientos cuestionados tendieron a la incorporación de la figura de la compensación bajo un esquema más amplio, desprendiéndose que el **objeto de la normativa era establecer el procedimiento para el cálculo, determinación, plazos y formas para el reintegro de los recursos del financiamiento público otorgado para gastos de operación ordinaria y actividades específicas, así como para gastos de campaña**, no devengados o no comprobados a la conclusión del proceso sujeto de revisión.³⁴

Entonces, es claro que el diseño normativo optado por la autoridad fiscalizadora responsable implicaba no solamente la regulación de la figura de la compensación en el marco del financiamiento público otorgado para gastos de operación ordinaria y actividades específicas -contexto en el que se dictó la sentencia SUP-RAP-297/2023- sino también del procedimiento de cálculo y cobro de remanentes respecto al financiamiento para gastos ordinarios y de campaña, por lo tanto, se tenía que hacer frente a la regulación de las obligaciones, temporalidades y derechos existentes al momento de la emisión de tal sentencia en el tema de remanentes, de manera debidamente sustentada.

En ese tenor, **en este caso -adecuación integral del sistema para incorporar una figura por analogía- sí existía el deber de motivar de manera reforzada** para establecer con claridad, frente a los acuerdos y lineamientos existentes al momento de emitirse la sentencia a cumplir, y los derechos³⁵ y obligaciones ahí regulados, las razones de porqué, por una parte, el esquema propuesto en la normativa impugnada era mejor y se adaptaba al sistema de fiscalización de los partidos políticos nacionales y

³³ Mediante el SUP-RAP-299/2016 se confirmó el Acuerdo INE/CG471/2016. Por su parte, en el SUP-RAP-140/2018 se confirmó el Acuerdo INE/CG459/2018.

³⁴ Artículo 1 de los Lineamientos cuestionados.

³⁵ Entre estos, el derecho a la garantía de audiencia.



locales, incluso considerando la naturaleza de los Comités Ejecutivos Nacionales y Estales, y, por otra parte, por qué se derogaban las normas respectivas. Debiéndose desentrañar incluso los motivos técnicos que sustentan la incorporación de los elementos en las fórmulas respectivas.

Lo anterior, máxime que de la revisión al acto impugnado se advierte que existen algunas variaciones en los elementos o conceptos de las fórmulas (anexo A):³⁶

INE/CG459/2018	INE/CG296/2025	COMENTARIOS
Fórmula -I. Remanente de operación ordinaria I. Remanente de operación ordinaria. Financiamiento público para operación ordinaria. (-) Gastos devengados a disminuir para efectos de remanente. Gastos registrados en el SIF durante el ejercicio para operación ordinaria, incluyendo los de precampaña, actividades específicas y desarrollo del liderazgo político para las mujeres destinado del recurso de operación ordinaria. (-) Depreciaciones y amortizaciones del ejercicio. (-) Aportaciones en especie de militantes, simpatizantes y precandidatos. (-) Gastos para actividades específicas o similares en el ámbito local, de recursos otorgados para ese fin, sin exceder el monto del financiamiento aprobado por el INE u OPLE. (-) Pago de pasivos contraídos en ejercicios anteriores (2017 y anteriores)* (-) Salidas de recursos no afectables en la cuenta de gastos. (+) Pagos en el ejercicio de adquisición de activo fijo y activos intangibles. (+) Pagos de bienes registrados en la cuenta Gastos por amortizar. (+) Pagos de arrendamientos comprometidos. (-) Egresos por transferencias en efectivo y en especie a campañas, o transferencias del ámbito federal (CEN o CDE) al local (CEE o CDM/CDD), y del local al federal, según sea el caso.	Anexo A. - Fórmula remanente de operación ordinaria. I. Remanente de operación ordinaria. Financiamiento público para operación ordinaria (A) (-) Gastos devengados a disminuir para efectos de remanente. (F) Gastos registrados en el SIF durante el ejercicio para operación ordinaria, incluyendo los de precampaña, actividades específicas y desarrollo del liderazgo político para las mujeres destinado del recurso de operación ordinaria. (B) (-) Depreciaciones y amortizaciones del ejercicio. (C) (-) Aportaciones en especie de militantes, simpatizantes y precandidaturas. (D) (-) Gastos para actividades específicas o similares en el ámbito local, de recursos otorgados para ese fin, sin exceder el monto del financiamiento aprobado por el INE u OPLE. (E) (-) Total de recursos no afectables en la cuenta de gastos. (J) (+) Pagos en el ejercicio de adquisición de activo fijo y activos intangibles. (G) (+) Pagos de bienes registrados en la cuenta Gastos por amortizar. (H) (+) Pagos de arrendamientos comprometidos. (I) (-) Egresos por transferencias en efectivo y en especie a campañas, o transferencias del	- Se elimina: "Pago de pasivos contraídos en ejercicios anteriores (2017 y anteriores)" Se adicionan: - Ingresos por transferencias en efectivo y especie. (T) - Remanente según sea el caso, después de descontar las transferencias al CEN por parte de los comités. (U) - Importe de financiamiento no destinado para la Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres de conformidad con lo establecido en el artículo 177 bis del Reglamento de Fiscalización. (V)

SUP-RAP-97/2025
Y ACUMULADOS

INE/CG459/2018	INE/CG296/2025	COMENTARIOS
(-) Reservas para contingencias y obligaciones (NIF C-9, D-3 y D-5). (+) Adquisición y remodelación de inmuebles propios. (+) Reservas para pasivos laborales. (+) Reservas para contingencias. (=) Déficit o remanente de la operación ordinaria con financiamiento público. (+) Gastos no comprobados según Dictamen. (-) Déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior.** (=) Déficit o, en su caso, superávit a reintegrar de operación ordinaria.	ámbito federal (CEN o CDE) al local (CEE o CDM/CDD), y del local al federal, según sea el caso. (K). (-) Reservas para contingencias y obligaciones (NIF C-9, D-3 y D-5). (O) (+) Adquisición y remodelación de inmuebles propios. (L) (+) Reservas para pasivos laborales. (M) (+) Reservas para contingencias. (N) (=) Déficit o remanente de la operación ordinaria con financiamiento público. (P) (+) Gastos no comprobados según Dictamen. (Q) (-) Déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior. (R) (=) Déficit o, en su caso, superávit a reintegrar de operación ordinaria. (S) (+) Ingresos por transferencias en efectivo y especie. (T) (=) Remanente según sea el caso, después de descontar las transferencias al CEN por parte de los comités. (U) (+) Importe de financiamiento no destinado para la Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres de conformidad con lo establecido en el artículo 177 bis del Reglamento de Fiscalización. (V)	

En ese contexto, también era necesario frente a la normatividad y fórmulas prevista en los lineamientos derogados, motivar la existencia, integración o incorporación de los elementos en cada una de las fórmulas que se prevén en el Anexo A del acto cuestionado:

- Fórmula remanente de operación ordinaria.
- Fórmula de remanente de actividades específicas.
- Fórmula para la determinación de remanente campaña federal.

³⁶ Instructivo para la determinación del remanente no ejercido o no comprobado, del financiamiento público otorgado a los sujetos obligados para el desarrollo de sus actividades ordinarias, específicas y de campaña.



- Fórmula para la determinación de remanente de campaña federal de los partidos políticos que participen en coalición.
- Fórmula para determinar el remanente de campaña federal de las candidaturas independientes.
- Fórmula para la determinación del remanente de campaña local de los partidos políticos que participen en los individual.
- Fórmula para la determinación del remanente de campaña local de los partidos políticos que participen en coalición.
- Fórmula para la determinación de remanente de campaña local de las candidaturas independientes.
- Cuestiones a determinar el remanente de financiamiento público asignado para realizar los gastos el día de la jornada electoral a los partidos políticos nacionales con representación local, locales y candidaturas independientes locales en las entidades de Hidalgo, Nuevo León, y Quintana Roo.

Lo anterior se complementa, tomando en consideración que diversos partidos políticos alegan la falta de explicación suficiente (fundamentación y motivación) sobre la derogación de los lineamientos anteriores y diversos cambios implementados con los nuevos lineamientos impugnados, lo cual impacta en el desarrollo de sus actividades y contabilidades.

En ese sentido, si bien la autoridad responsable tiene la facultad reglamentaria de hacer los ajustes que estime pertinentes, lo cierto es que además del contexto que ha sido explicado, en virtud de los principios y derechos en juego, así como la complejidad técnica y contable de los procesos en materia de remanentes, es que se exige una motivación y explicación reforzada para sustentar su legalidad, lo cual funciona como parámetro para su debida observancia.

A mayor abundamiento, la Comisión de Venecia ha señalado que la regulación financiera es un área que a menudo es demasiado susceptible a un trato discriminatorio parcial por los órganos reguladores, lo cual debe ser evitado. Por lo tanto, la legislación **ha de especificar el proceso y procedimientos**.³⁷

En este caso, en el contexto de la regulación de la compensación como figura incorporada por analogía al sistema de fiscalización, en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-297/2023, la autoridad responsable decidió

³⁷ Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. Foja 50, respecto al tema de la autoridad reguladora.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

derogar normas y expedir aparentemente una regulación unificada que permitiera dicha inserción respecto del tema de remanentes tanto de lo atinente al financiamiento ordinario, actividades específicas como de campaña, derogando diversos lineamientos; sin embargo, tal como se precisó le resulta exigible la existencia de una motivación reforzada respecto al diseño de los procedimientos respectivos, por lo que al carecer el acto impugnado de ésta, debe ser revocado.

En ese tenor, ante la exigencia de dicha **motivación reforzada** no es necesario entrar al estudio de los demás motivos de disenso. Lo anterior, sin advertir que diversos partidos políticos impugnan cuestiones previstas en reglas anteriores y que fueron recogidas en el acuerdo impugnado,³⁸ sin embargo, dado el efecto de esta decisión, los lineamientos anteriores continúan vigentes, en tanto el INE emita un nuevo acuerdo en el que cumpla con lo ordenado en esta ejecutoria.

Sexta. Efectos. Al haber resultado sustancialmente **fundados** los motivos de inconformidad relacionados con el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SUP-RAP-297/2023, **se dejan sin efectos** los Lineamientos controvertidos y se **ordena** al INE:

1. Garantizar la compensación entre el remanente de un ejercicio previo con el déficit de un ejercicio posterior, para lo cual:

- **A la brevedad**, deberá emitir la normatividad que regule el procedimiento para realizar la compensación, para lo cual deberá realizar un análisis integral de las reglas y plazos existentes a efecto de determinar cuáles son los ajustes necesarios y suficientes que debe realizar, a efecto de permitir, en los hechos, extinguir o liquidar déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior;

³⁸ Cuestiones relativas a la suma de los “gastos no comprobados” para computar los remanentes, la devolución del dinero no ejercido y etiquetado para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, así como al procedimiento de cobro de remanentes de los Comités estatales con cargo a los recursos del Comité federal. Sobre esos temas, véanse los Acuerdos INE/CG471/2016, INE/CG459/2018 e INE/CG345/2022, así como el artículo 177 bis del Reglamento de Fiscalización.



- La posibilidad de compensación debe regularse a partir de los remanentes del ejercicio 2021 respecto del déficit del ejercicio posterior que, en su caso, existan;
- Al regular el procedimiento de compensación, el INE debe ser preciso en cuanto a que se trata de remanentes de un ejercicio previo con el déficit del ejercicio posterior.

2. Al realizar la adecuación integral del sistema para incorporar una figura por analogía como es el derecho de la compensación, frente a la regulación del tema de remanentes, así como los principios de debida fundamentación y motivación, la autoridad responsable debe:

- **A la brevedad**, motivar de manera reforzada su regulación para establecer con claridad, **frente a los acuerdos y lineamientos existentes al momento de emitirse la sentencia SUP-RAP-297/2023, y los derechos y obligaciones ahí regulados**, las razones de por qué es necesaria su derogación, sustentando por qué el esquema que propone es mejor y se adapta adecuadamente al sistema de fiscalización de los partidos políticos nacionales y locales, incluso considerando la naturaleza e interrelación entre los Comités Ejecutivos Nacionales y Estales de los partidos políticos; así como respecto a las candidaturas independientes. Debiendo desentrañar incluso los motivos técnicos que sustentan la incorporación de los conceptos u elementos en las fórmulas respectivas, así como la explicación detallada sobre su operación. Lo anterior, reconociendo que la autoridad tiene la libertad de atribuciones para ajustar lo que estime necesario, atendiendo a lo ordenado en esta ejecutoria.
- Entre las temáticas que el INE deberá motivar de manera reforzada se destacan, de forma enunciativa, las siguientes:
 - La modificación de la metodología en la determinación de remanentes de campaña consistente en el uso de un identificador del registro contable de la cuenta de bancos, por el del uso de valores en la fórmula.
 - La naturaleza e interrelación de aportaciones, transferencias y gastos entre los Comités Ejecutivos Nacionales y Estales de los partidos políticos.

**SUP-RAP-97/2025
Y ACUMULADOS**

- La garantía de audiencia en la determinación de los remanentes de campaña, particularmente, pero en general, para todos los supuestos (campaña local, campaña federal, ordinario local y ordinario federal).

Ahora bien, derivado de los efectos ordenados y con la finalidad de no incidir en la certeza jurídica del cálculo de los remanentes, hasta en tanto no adquiera firmeza la normatividad que el INE diseñe en cumplimiento a lo ordenado en esta ejecutoria, el cálculo de los remanentes por parte de los sujetos obligados debe realizarse con base en lo previsto en los **Acuerdos INE/CG471/2016 e INE/CG459/2018**.

Por último, el INE deberá, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, informar a este órgano jurisdiccional sobre el cumplimiento a esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y, acto seguido, archívese el expediente como asunto 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 el voto razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis. 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.



VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE EXPEDIENTES SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS³⁹

I. Introducción. Emito el presente voto razonado dada mi postura al resolver el recurso de apelación 297/2023, esto, esencialmente, para reiterar que si bien no comparto que se haya regulado la figura de la compensación, por analogía, respecto de los recursos públicos que reciben los partidos políticos, lo cierto es que existe una sentencia por parte de esta Sala Superior que debe ser acatada, de ahí que la normativa que el Instituto Nacional Electoral⁴⁰ debe emitir debe considerar de manera óptima los derechos, obligaciones y principios involucrados, máxime que se trata de recursos públicos.

II. Contexto. Mediante demanda que originó el **recurso de apelación SUP-RAP-297/2023**, se impugnó el acuerdo INE/CG558/2023 en el cual el INE dio una nueva respuesta a Morena respecto de la consulta realizada, reiterando que no era posible efectuar el ajuste o compensación entre el déficit de un ejercicio posterior y el remanente de un ejercicio anterior, toda vez que los partidos políticos deben aplicar el financiamiento público para los fines que les fue entregado y en el ejercicio correspondiente y, en su caso, reintegrar al erario los recursos que no fueron comprobados o ejercidos en dicho periodo.

La mayoría del Pleno de esta Sala Superior determinó revocar el acuerdo impugnado al calificar fundado el agravio relativo a que, de una interpretación sistemática, funcional y por analogía del Reglamento de Fiscalización, procede **instrumentar la compensación como medio de pago de los déficits, con remanentes de un ejercicio fiscal anterior, por lo cual se ordenó:**

³⁹ Con fundamento en los artículos 254, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en la elaboración de este voto Roxana Martínez Aquino, Maribel Tatiana Reyes Pérez, Moisés Mestas Felipe y Miguel Ángel Ortiz Cué.

⁴⁰ En lo subsecuente, INE.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

- Instrumentar el procedimiento para realizar la compensación que permita extinguir o liquidar déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior; y
- Emitir otro acuerdo en el que atienda la solicitud de Morena únicamente respecto a ajustar el remanente del 2020, descontando el déficit del ejercicio 2021.

La controversia que se nos plantea en esta ocasión deriva del acuerdo que el INE emitió el pasado 26 de marzo para cumplir aquella sentencia, mediante el cual aprobó los lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado, del financiamiento público otorgado a los sujetos obligados para el desarrollo de sus actividades ordinarias, específicas y de campaña, aplicables a partir del informe anual 2024 y de los procesos electorales 2024-2025.⁴¹

Inconformes, los partidos PVEM, MC, PT, PAN, PRI y Morena, respectivamente, interpusieron los recursos de apelación que se resolvieron de manera acumulada. En dichos recursos se hacen valer, esencialmente, agravios que se pueden esquematizar en lo siguiente:

1. Incumplimiento de la sentencia SUP-RAP-297/2023.
2. Indebida integración del Consejo General del INE.
3. Aplicación retroactiva y vulneración al principio de certeza.
4. Violación a la garantía de audiencia y debido proceso.
5. Inconstitucionalidad del artículo 5 de los Lineamientos.
6. Ilegalidad y violación a la garantía de seguridad jurídica (artículo 12).
7. Indebido tratamiento de los gastos no comprobados.
8. Inconstitucionalidad de las fórmulas del **Anexo A**. (falta de fundamentación y motivación, vulneración a los principios de congruencia, legalidad y derecho de acceso al financiamiento público).
9. Violación al principio *non bis in idem*.
10. Violación al principio de certeza jurídica, congruencia y competencia (Artículo 23, inciso d).

III. Sentencia aprobada. En términos de la propuesta que presenté al Pleno como instructora en los recursos de apelación, se determinó revocar el acto impugnado y se ordenó al INE realizar las acciones necesarias para la debida regulación del procedimiento de compensación, al calificar como

⁴¹ INE/CG296/2025.



fundados los planteamientos por los que se alega que no cumplió lo que este órgano jurisdiccional le ordenó.

La sentencia se puede explicar de manera resumida en dos partes.

La primera: por la que se concluye que los ajustes que el INE realizó a la normatividad no permiten la compensación.

Al respecto, en el fallo se resalta que existe una sentencia de esta Sala que validó la compensación siempre que el monto del remanente anterior y del déficit posterior estén firmes y fue expresa en ordenar al INE que instrumentara un procedimiento “que permita” extinguir o liquidar déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior.

Para lograr lo anterior, se ordenó al INE adaptar esa figura a la normativa de fiscalización electoral y tomar como parámetro lo previsto en el artículo 3 de los Lineamientos vigentes en ese momento (aprobados mediante el acuerdo 459 de 2018) —disposición que contiene la fórmula para determinar el remanente del ejercicio ordinario federal o local—, no obstante, este órgano jurisdiccional no sujetó el procedimiento a otras de las reglas que al momento de la sentencia ya existían en los referidos Lineamientos.

Lo anterior es muy relevante porque entre las disposiciones vigentes al emitirse la sentencia en el SUP-RAP-297/2023 están las que regulan el procedimiento para el “reintegro” de los recursos, una vez que los montos han quedado firmes. Conforme a esas reglas, los partidos cuentan únicamente con 10 días hábiles para reintegrar el dinero y señalan que en caso de no hacerlo en ese plazo la autoridad retendrá el dinero de las ministraciones mensuales respectivas.

En consecuencia, lo que el INE debió hacer es un análisis integral de toda la normatividad que regula los remanentes provenientes del financiamiento otorgado a los partidos para sus actividades ordinarias y específicas, a efecto de hacer las adecuaciones necesarias y suficientes, tanto en las reglas de cálculo como en los plazos con el que cuentan los partidos para transferir o depositar el dinero una vez que han adquirido firmeza, para hacer materialmente posible la compensación.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

Contrario a eso, como se explica en la sentencia, el INE solo ajustó la fórmula para el cálculo de los remanentes, y dejó de diseñar un procedimiento que permitiera lograr la compensación, al mantener el plazo de 10 días hábiles para que los partidos reintegren el dinero, contado a partir de que se les notifique sobre la firmeza, lo cual implica que, en los hechos, sea materialmente imposible la compensación, como lo reconoció la propia responsable, considerando los plazos breves para el reintegro del dinero.

La segunda: por el contexto y naturaleza del caso, en el que se pretende adecuar el sistema para introducir la figura de compensación por analogía en el marco regulatorio de los remanentes, respecto de financiamiento ordinario, actividades específicas y campaña, **resulta exigible una motivación reforzada de dicho acto, motivación de la cual carece el acuerdo y los lineamientos cuestionados.**

Lo anterior, dado que al optar el INE por una modificación integral era necesario, al estar involucradas no solamente obligaciones sino ahora el derecho de compensación de los partidos políticos, que el INE realizara el balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar.

Esto es relevante por el tipo de valores que quedan en juego, como lo es el adecuado uso del financiamiento público, los derechos ya reconocidos y las obligaciones de los partidos políticos como sujetos obligados; por tanto, era indispensable que se razonara la necesidad de esa adecuación integral en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando, específicamente, las circunstancias concretas del caso, frente a la existencia de normatividad entonces vigente, que delineaban el marco normativo para llevar a cabo el procedimiento respectivo, la cual, incluso, en su oportunidad, fue validada por este órgano jurisdiccional.

En ese tenor, en este caso -adecuación integral del sistema para incorporar una figura por analogía- sí existía el deber de establecer con exactitud y claridad, las razones de porqué, por una parte, el esquema propuesto en la normativa impugnada era mejor y se adaptaba al sistema de fiscalización de los partidos políticos nacionales y locales, incluso considerando la



naturaleza de los Comités Ejecutivos Nacionales y Estales, y, por otra parte, por qué se derogaban las normas respectivas. Debiéndose desentrañar incluso los motivos técnicos que sustentan la incorporación de los elementos en las fórmulas respectivas.

Por tanto, en la sentencia se revoca el acto impugnado para que, a la brevedad, el Consejo General del INE motive de manera reforzada su regulación para establecer con claridad, frente a los acuerdos y lineamientos existentes al momento de emitirse la sentencia SUP-RAP-297/2023, y los derechos y obligaciones ahí regulados, las razones de porqué es necesaria su derogación, sustentando porqué el esquema que propone es mejor y se adapta adecuadamente al sistema de fiscalización.

El INE deberá emitir la normatividad que regule el procedimiento para realizar la compensación, y determinar cuáles son los ajustes necesarios y suficientes que debe realizar, a efecto de:

- Permitir, en los hechos, extinguir o liquidar déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior;
- Que la posibilidad de compensación debe regularse a partir de los remanentes del ejercicio 2021 respecto del déficit del ejercicio posterior que, en su caso, existan, precisando que, al regular el procedimiento de compensación, el INE debe ser preciso en cuanto a que se trata de remanentes de un ejercicio previo con el déficit del ejercicio posterior.

IV. Voto razonado.

Al resolver el **SUP-RAP-297/2023** emití un voto particular porque, en mi opinión, restar a un remanente previo y firme y que, en consecuencia, el partido debe devolver en breve término, un déficit posterior, implica que, en lugar de devolver los recursos públicos no erogados, los gasten en el ejercicio fiscal siguiente, **desnaturalizándose la figura del remanente y vulnerando el principio de anualidad**, cuyo análisis se hizo desde la sentencia del **recurso de apelación 758 de 2017**, en el cual se determinó que los partidos políticos tienen la obligación de reintegrar el financiamiento público ordinario no erogado y el no comprobado.

SUP-RAP-97/2025 Y ACUMULADOS

Como lo expliqué en aquella discusión, al permitir la compensación se dejó de atender la línea jurisprudencial conforme a la cual el derecho a recibir y ejercer las prerrogativas no es absoluto; **se facilita diseñar malas prácticas para evadir la devolución de los recursos y lejos de agilizar la fiscalización la entorpece, al no permitir cerrar las cifras en cada ejercicio y darles definitividad.**

No obstante, si bien no compartí la validación de la figura de la compensación aprobada en aquella ejecutoria, lo cierto es que existe una determinación de este órgano jurisdiccional cuyo cumplimiento es una cuestión de orden público y debía ser acatada por el INE.

En ese tenor, si bien no comparto la introducción de la figura de la compensación al sistema de fiscalización de los recursos públicos que reciben los partidos políticos, lo cierto es que, tal como se plantea en la sentencia, existe un fallo de la Sala Superior que validó la figura y, en consecuencia, el INE debe regularla de manera óptima, dado que debe ser factible para todos los sujetos obligados, y diseñarse exponiendo una motivación reforzada, en la que se consideren todos los derechos, obligaciones y principios involucrados.

Esto es, una vez aprobada la incorporación al sistema de la figura de la compensación y haber optado el INE por una regulación integral, con la finalidad de cumplir con la sentencia dictada en el **SUP-RAP-297/2023, la normativa que emita tiene que preservar la mejor utilización del financiamiento público, en términos de la Constitución y la legislación vigente.**

Tales son las consideraciones que sustentan el presente **voto razonado.**

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.