



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-110/2023

**RECURRENTE:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA  
ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIADO:** ROCÍO ARRIAGA  
VALDÉS Y OMAR ESPINOZA HOYO

Ciudad de México, a veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que revoca el Acuerdo INE/CG303/2023<sup>1</sup>, en razón de que la responsable no fue exhaustiva al responder la consulta y petición que planteó el ahora recurrente, dado que omitió pronunciarse respecto de todos los argumentos expuestos por éste.

## **ANTECEDENTES**

---

<sup>1</sup> "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL CUAL SE DA 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 POLÍTICO MORENA ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL".

## **SUP-RAP-110/2023**

Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

**1. Consulta y petición realizadas por Morena en materia de fiscalización.** Mediante oficios identificados con los números REPMORENAINE-562/2022 y REPMORENAINE-563/2022, dirigidos a quienes integran la Comisión de Fiscalización y el Consejo General<sup>2</sup>, respectivamente, ambos del Instituto Nacional Electoral<sup>3</sup>, recibidos el trece de diciembre de dos mil veintidós en dicha Comisión, Morena hizo una consulta y una petición en materia de fiscalización.

En el primer oficio consultó 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?”

En el segundo ofició pidió lo siguiente: “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

---

<sup>2</sup> En lo sucesivo el CG.

<sup>3</sup> En lo sucesivo el INE.



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”.

**2. Acuerdo INE/CG303/2023 (acuerdo controvertido).** El treinta y uno de mayo de 2023<sup>4</sup>, la responsable aprobó el Acuerdo INE/CG303/2023, por el que dio respuesta a la consulta y petición mencionadas.

**3. Recurso de apelación.** Inconforme con tal acuerdo, Morena interpuso en su contra recurso de apelación.

**4. Registro y turno.** Recibidas las constancias, la presidencia de este Tribunal ordenó integrar el expediente SUP-RAP-110/2023 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>5</sup>.

**5. Trámite.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar el medio de impugnación, admitirlo y al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró

---

<sup>4</sup> En lo sucesivo las fechas se referirán al año 2023, salvo que se mencione lo contrario.

<sup>5</sup> En lo sucesivo Ley de Medios.

## **SUP-RAP-110/2023**

cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

### **C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. Legislación aplicable.** El dos de marzo se publicó el Decreto por el cual, entre otras cuestiones, se expidió una nueva Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>6</sup>, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación<sup>7</sup>.

No obstante, tal decreto fue impugnado por el Instituto Nacional Electoral ante la Suprema Corte de la Nación<sup>8</sup>; el veinticuatro de marzo, el ministro ponente admitió a trámite la controversia constitucional y determinó otorgar la suspensión solicitada sobre la totalidad del decreto impugnado.

Posteriormente, a través del oficio 7810/2023, el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias y Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN, notificó a este Tribunal Electoral el diverso oficio SGA/MOKM/252/2023, por el que el Secretario General de Acuerdos de la SCJN comunica

---

<sup>6</sup> "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral".

<sup>7</sup> En términos de los dispuesto en el artículo primero transitorio.

<sup>8</sup> A través de la Controversia constitucional 261/2023.



que en sesión de veintidós de junio ese Tribunal Pleno declaró procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, y declaró la invalidez del mencionado Decreto publicado el dos de marzo.

En ese orden de ideas, en el caso resulta aplicable la ley de medios publicada antes de la reforma citada.

**SEGUNDO. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra de un acuerdo emitido por el CG del INE, por el que dio respuesta a la consulta y a la petición del recurrente, relacionadas con la posibilidad de compensar el remanente determinado para cierto ejercicio, cuyo cobro no ha sido realizado o ejecutado, con el déficit establecido para un ejercicio posterior, determinados a los comités ejecutivos estatales de Morena y a su comité ejecutivo nacional, lo que involucra recursos estatales y federales.

En ese sentido, al estar relacionada la controversia con el destino de recursos federales, y al no poder dividirse la continencia de la causa, la competencia para conocer y resolver el asunto corresponde a esta Sala Superior, con

## **SUP-RAP-110/2023**

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

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, apartado 1, 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito; consta el nombre y firma autógrafa de quien representa a la parte recurrente; se identifica tanto el acto impugnado como a la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que el recurrente aduce le causa el acto reclamado.

**b) Oportunidad.** El recurso fue presentado de manera oportuna, pues el acuerdo controvertido fue emitido el treinta y uno de mayo, mientras que la demanda se presentó el seis de junio, es decir, dentro del término de cuatro días legalmente previsto para tal efecto, dado que



no se computan dentro de dicho plazo por ser inhábiles los días tres y cuatro de junio por corresponder a sábado y domingo, respectivamente, en tanto que, el presente asunto no se relaciona con algún proceso electoral.

**c) Legitimación y personería.** Se reconoce la legitimación del recurrente<sup>9</sup>, por tratarse de un partido político nacional, que comparece por conducto su representante ante el CG del INE, en términos de lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la citada ley adjetiva, cuya personería le reconoce la autoridad responsable.

**d) Interés jurídico.** El recurrente cuenta con interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, al estar inconforme con la respuesta que se le dio a la consulta y petición que planteó, la cual alega que le causa agravios.

**e) Definitividad.** Se debe tener por satisfecho el requisito porque no existe algún medio de impugnación previo que deba agotarse por el que pueda controvertirse la resolución que se reclama.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

---

<sup>9</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

## **SUP-RAP-110/2023**

**CUARTO. Estudio de fondo.** Para mayor claridad, primeramente se expondrá el contexto del asunto; enseguida se reproducirá la parte conducente de la consulta y la petición de recurrente; además, se sintetizará la respuesta que les recayó en el acuerdo reclamado; posteriormente se resumirán y estudiarán los conceptos de queja hechos valer.

**Contexto del asunto.** El partido recurrente hizo una consulta y una petición a la autoridad electoral administrativa.

Consultó 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?”

Pidió lo siguiente: “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”.



La autoridad responsable dio respuesta a la consulta y petición mencionadas; esencialmente determinó que no es posible efectuar una compensación entre ejercicios respecto de los remanentes determinados en el proceso de fiscalización, en virtud de que los partidos políticos tienen el deber de reintegrar al erario, el remanente no ejercido del financiamiento público que está sujeto entre otros, al principio de anualidad.

Empero, la responsable precisó que solo es posible efectuar una compensación al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión, siempre y cuando en el ejercicio inmediato anterior se haya determinado un déficit, es decir, en la determinación del remanente del ejercicio dos mil veintidós se podrá aplicar el déficit determinado del ejercicio dos mil veintiuno.

En consecuencia, la resolutora estableció que respecto a la petición del partido, de que se autorice realizar un ajuste a las cuentas de remanente del comité ejecutivo nacional y los comités ejecutivos estatales del ejercicio dos mil veinte, para ser compensadas con el déficit del CEN y los CEE del ejercicio dos mil veintiuno, respectivamente, no es procedente, por lo que tampoco se concedía la autorización para realizar dicho movimiento en los registros contables.

## **SUP-RAP-110/2023**

Inconforme con tal determinación, Morena presentó medio de impugnación en su contra.

**Consulta, petición y acuerdo reclamado.** A continuación se reproducirá la parte conducente de consulta y de la petición, además de que se sintetizará el acuerdo reclamado.

### **Consulta y petición.**

“Asunto: Se presenta consulta en materia de fiscalización y petición de ajuste de remanentes del ejercicio 2020. Oficio No REPMORENAINE-562/2022.

...

#### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

Se sostiene que es viable jurídicamente realizar un ajuste -compensar- el remanente determinado del ejercicio 2020, con base en los déficits determinados para el ejercicio 2021. Lo anterior, porque como se demostrará, no existe impedimento legal o reglamentario alguno para que mi representado pueda compensar un remanente determinado para un ejercicio con el déficit determinado para un ejercicio posterior (A); una vez demostrado lo anterior, se acreditará que de una interpretación sistemática y funcional de la normatividad aplicable, se debe concluir que dicha compensación sí está permitida (B), y; finalmente, se desarrollarán las razones por las cuáles se concluye que esta consulta y petición resultan oportunas e idóneas para atender la pretensión de mi representado (C).

A. No existe prohibición legal o reglamentaria para realizar la compensación solicitada.

Se sostiene que esta autoridad electoral tiene permitido realizar la compensación de los remanentes determinados para el ejercicio 2020 con los déficits determinados para el ejercicio 2021. Lo anterior, porque no existe prohibición legal o reglamentaria ni en los Lineamientos ni en el RF que así lo establezca. En efecto, si bien es cierto que el artículo 3 de los Lineamientos no establece expresamente dentro de la fórmula para determinar los remanentes de cierto



ejercicio el déficit que en su caso pueda existir de un ejercicio posterior, también es cierto que el déficit es una consecuencia lógica y fáctica del cálculo realizado en otros ejercicios considerando el mismo procedimiento y fórmula, por lo cual también debe considerarse, además de que éstos tampoco lo prohíben.

Por su parte, en la totalidad de las disposiciones previstas en el RF tampoco se establece prohibición alguna para que mi representado pueda solicitar y obtener el ajuste del remanente determinado para el ejercicio 2020 con base en el déficit determinado para el ejercicio 2021.

Por el contrario, el RF prevé expresamente la posibilidad de que los partidos políticos puedan realizar ajustes, tal y como sería una compensación, de un remanente determinado en algún ejercicio anterior. Lo anterior necesariamente implica que dicho ajuste se solicite con base en hechos que se suscitaron posteriormente, como lo sería la determinación de un déficit en un ejercicio posterior.

Por lo tanto, al no estar prohibido expresamente, resultaría aplicable el principio de que los gobernados -ciudadanos y sujetos obligados- pueden hacer lo que no está prohibido por la ley. En este sentido, resulta aplicable al caso concreto la jurisprudencia obligatoria 15/2004 de nuestro máximo órgano jurisdiccional, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la letra establece:

Jurisprudencia 15/2004

PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS. (Se transcribe)

En efecto, como esta autoridad podrá advertir con facilidad, en la especie nos encontramos en el caso en que resulta aplicable el principio de que todo lo que no está prohibido por la ley, está permitido. Esto es así porque la posibilidad de que mi representado pueda compensar el remanente determinado para el ejercicio 2020 con el déficit determinado para el ejercicio 2021 de ninguna forma implica de forma alguna la desnaturalización, impedimento, desvío o alteración de la posibilidad de una mejor realización de las tareas que le confió la CPEUM.

La posibilidad de compensar el remanente del ejercicio del 2020 con el déficit determinado para el ejercicio de 2021 de hecho abona para que mi representado pueda llevar a cabo de mejor forma las tareas encomendadas desde la CPEUM como ente de interés público. Esto es así porque, por ejemplo, le permitiría a mi representado contar con

## **SUP-RAP-110/2023**

mayor liquidez para hacer frente a sus obligaciones que implican gasto ordinario como lo es el desarrollo de la vida interna del partido, el fomento de la cultura democrática, la difusión de la ideología que representa, etc.

Por otro lado, esta autoridad electoral podrá coincidir en que la compensación solicitada no contraviene disposiciones de orden público. Lo anterior, porque de hecho sí se está acatando con las obligaciones derivadas de la aplicación del principio de anualidad en el ejercicio de recursos públicos, únicamente se estaría colmando una laguna normativa no prevista en los Lineamientos que permitiría a mi representado compensar saldos de la misma forma que lo permite expresamente respecto a ejercicios futuros.

Esto es, la compensación planteada no contraviene el principio de anualidad del gasto, debido a se trata de recursos respecto de los cuales ya fue objeto de revisión por la autoridad fiscalizadora y las cantidades por concepto de remanente se sustrae de dicho principio dado que son fondos a devolver a cargo de un instituto político. Por esta razón, es válida la compensación porque al tratarse de recursos que los partidos deben devolver, formaron parte de su patrimonio y con ellos puede hacerse las compensaciones por tratarse de una misma fuente para el cumplimiento de obligaciones.

Tan es cierto que la compensación del déficit de 2021 con el remanente de 2020 no es un acto que contraviene disposiciones de orden público, que ese mismo déficit de 2021 sería compensado con el remanente de 2022 o cualquier año posterior en el que exista. Se reitera, únicamente se estaría colmando un supuesto normativo no previsto por esta autoridad, dado que lo ordinario hubiese sido que para el momento en que se calcule el déficit o remanente de un ejercicio, ya se haya saldado el del ejercicio anterior.

En este sentido, esta autoridad debe prestar especial atención al hecho de que mi representado no fue el responsable de que a la fecha de presentación de esta consulta y petición no se haya cobrado el remanente determinado para 2020; esa circunstancia se debe al hecho de que esta autoridad aprobó el dictamen consolidado respecto al informe del ejercicio 2020 hasta 25 de febrero de 2022. Esto es, lo ordinario sería que esta autoridad hubiese aprobado el dictamen respecto al informe del ejercicio 2020 en el año 2021, sin embargo, por



circunstancias ajenas a mi representado lo aprobó a penas hasta este año.

Ahora bien, si bien es cierto que, tal y como se señaló en el antecedente 8 de este escrito, esta autoridad se encuentra en vías de cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-101/2022, será claro para este INE que no puede considerarse que mi representado es el responsable de que a la fecha no se haya cobrado el remanente determinado para 2020 por el simple ejercicio de su derecho de defensa y a un recurso judicial efectiva, y de que a la fecha exista una omisión del INE de dar acatamiento a dicha sentencia, emitida en junio de este año.

Por todo lo anteriormente señalado, esta autoridad podrá tener por acreditado que no existe prohibición legal o reglamentaria para que mi representado pueda realizar un ajuste (compense -sic-) al remanente determinado para el ejercicio 2020 con base en el déficit -saldo a favor-determinado para el 2021. Así las cosas, se procede a demostrar que, en todo caso, de una interpretación sistemática y funcional de la normatividad aplicable orilla a concluir que mi representado sí tiene permitido ser beneficiado con la compensación solicitada.

B. La compensación solicitada sí está permitida.

En efecto, se sostiene que de una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en el artículo 3 de los Lineamientos y el artículo 94 del RF llevan concluir que la compensación de los remanentes determinados para el ejercicio 2020 con los déficits determinados para el ejercicio 2021 sí está permitido. En este sentido, sirve de apoyo la siguiente tesis de nuestra H. SS:

Tesis X/2015

INTERPRETACIÓN ESTRICTA DE NORMAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SEA GRAMATICAL. (Se transcribe)

Tal y como señala el criterio interpretativo de nuestra H. SS, además de la interpretación gramatical de la normatividad aplicable -misma que como ya se demostró no prohíbe la compensación pretendida- en materia de fiscalización también son aplicables los métodos sistemático y/o el funcional.

La interpretación sistemática se refiere a que las normas no deben ser interpretadas en forma aislada, sino concatenándolas unas con otras. De esta forma, se puede desentrañar con precisión el sentido de un precepto. Por su parte, la interpretación funcional es un método que comprende todos los factores relacionados con la

## **SUP-RAP-110/2023**

creación, aplicación y funcionamiento del derecho; es decir, los fines y valores de la norma.

Así las cosas, resulta de particular relevancia transcribir lo previsto en el artículo 94 del RF que a la letra señala.

Artículo 94. (Se transcribe)

De una lectura de la disposición citada se advierte claramente que el propio RF prevé la posibilidad legal de realizar ajustes a la cuenta de déficit o remanente de ejercicios anteriores, tal y como en la especie sucede. Esto, a partir de que mi representado tuvo conocimiento que para el ejercicio 2021 tuvo un déficit. Esto es, se está solicitando un ajuste en la cuenta de remanentes del ejercicio 2020, a partir de las cantidades determinadas como déficit durante la revisión de los informes anuales de gasto ordinario del ejercicio 2021 a favor de mi representado.

Lo anterior, encuentra un criterio de razonabilidad y objetividad en la medida que la compensación toma como parámetro la integración normativa para generar una hipótesis jurídica conforme al cual los partidos estén en posibilidad, cuando se actualice el supuesto, de compensar el remanente en aquellos casos que tengan un déficit para aplicarse en un remanente en un ejercicio anterior.

Así, si se toma en consideración la disposición del RF que expresamente permite realizar ajustes a las cuentas de déficit o remanente de ejercicios anteriores siempre que se cuente con la autorización de la Comisión de Fiscalización, aunado al hecho de que la compensación de saldos pretendida de ninguna forma vulnera los fines y valores de la norma, sino que precisamente los cumple, es posible concluir que de una interpretación sistemática y funcional sí está permitida la compensación del remanente determinado para el ejercicio 2020 con el déficit determinado para el ejercicio 2021.

Una vez acreditado que de una interpretación sistemática y funcional de la normatividad aplicable, sí está permitida la compensación pretendida por mi representado, se procede a demostrar que la presente consulta y petición es idónea y oportuna.

C. La presente consulta y petición es idónea y oportuna.

En este apartado se demostrará que la presente Consulta y petición resultan idóneas y oportunas para alcanzar la pretensión de mi representado, atendiendo al principio de economía procesal. La consulta es oportuna e idónea



porque se requiere que este Consejo General analice, interprete y fije un criterio general y obligatorio a todos los partidos políticos respecto a la posibilidad de compensar los remanentes de cierto ejercicio con el déficit de un ejercicio posterior, toda vez que los Lineamientos no establecen una prohibición sobre el tema, y esto resulta de una necesidad material. Por su parte, se sostiene que la petición es oportuna e idónea porque una vez que esta autoridad confirme que sí está permitida la compensación referida, necesariamente se requiere la autorización de la CF para realizar el ajuste correspondiente al remanente determinado para el ejercicio 2020 que podría ser reflejado en el acatamiento de sentencia del SUP-RAP-101/2022.

Ahora bien, no pasa desapercibido lo resuelto por parte de esta Comisión de Fiscalización en el Acuerdo CF/005/2022 en el que determino lo siguiente:

CF/005/2022

(...)

En respuesta al segundo cuestionamiento, se informa que el alcance de un Acuerdo de respuesta a consulta en materia de fiscalización resulta insuficiente a efectos de determinar un acto de compensación contable (tal como se refiere al realizado al partido Movimiento Ciudadano), pues dicho procedimiento corresponde al proceso de revisión y fiscalización de informes de ingresos y gastos anuales, el cual (en el que se consigna el saldo remanente objeto de consulta) de conformidad con la sentencia SUP-RAP-13/2021, fue confirmado por dicha Sala Superior y, por ende, se encuentra firme, destacando que las determinaciones emitidas por ese Alto Tribunal son definitivas e inatacables, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en materia electoral.

(...)

El resultado de la consulta anteriormente señalada no es aplicable al caso concreto. En primer término, porque la consulta y petición deberán ser resueltas por el Consejo General, pese a presentarse ante esta Comisión de Fiscalización. En segundo término, porque como ya se explicó, es el momento oportuno para realizarla ante el máximo órgano de dirección del INE en virtud de la proximidad del acatamiento al SUP-RAP-101/2022, por lo cual es viable jurídicamente que en la consulta y petición reflejen sus efectos en ese acto.

Además, esa autoridad debe considerar que es precisamente por todo lo anterior, es que se está haciendo

## SUP-RAP-110/2023

referencia a la figura de petición prevista en el artículo 94 del RF, norma emitida por el Consejo General del INE. No advertirlo así, implicaría una contravención a las normas emitidas por el Consejo General, por parte -y con base en un criterio- de un órgano inferior, la Comisión de Fiscalización.

Finalmente, debe señalarse que la firmeza de una cantidad, atendiendo a lo determinado en un Dictamen Consolidado, no se ve trastocada con la compensación de déficit, dado que la compensación es una operación ejecutable, que considera justamente las cantidades firmes para realizar el respectivo ajuste solicitado, que debe entenderse como posible hasta en tanto no se cobre en su totalidad el remanente.

Lo anterior, porque también los déficit -saldo a favor- constituyen, de la misma forma que el remanente positivo, una determinación firme, que tiene la misma calidad y firmeza para ser invocados a favor de los partidos, por lo cual no resulta oponible como razón en contra, que la autoridad hubiese omitido considerarlos a favor del partido en su momento, ya que esto implicaría un vicio lógico de la autoridad, o en su caso, una conducta en la cual se vale de sus omisiones -o dolo- para negar una prerrogativa a los sujetos obligados.

En este sentido, se debe considerar necesariamente que la cuenta de déficit o remanente de un ejercicio anterior sí puede ser ajustada pese al simple hecho de que se aprobó un dictamen consolidado, no entenderlo así haría que el artículo 94 del RF nunca pudiera aplicarse, haciendo nugatorio un procedimiento explícito en el reglamento, por virtud de la respuesta a una consulta. Por su parte, en caso de que se considere -indebidamente- que la cuenta de déficit o remanente no puede ajustarse porque la conclusión relativa al saldo remanente fue confirmado por la H. SS, se estaría violentando el principio de non reformatio in peius. Lo anterior, porque sería tanto como afirmar que de hecho mi representado sí hubiese estado en aptitud de realizar ajustes en los remanentes determinados para un ejercicio anterior pero al haber impugnado el dictamen consolidado que lo determinó, se extinguió su derecho de realizar ajustes porque la autoridad jurisdiccional confirmó ese cálculo.

Por lo tanto, toda vez que el artículo 94 del RF expresamente permite los ajustes a las cuentas de déficit o remanente de ejercicios anteriores, necesariamente debe concluirse que no puede ser impedimento para realizar ese



ajuste el hecho de que una autoridad jurisdiccional haya resuelto, en su caso, confirmar ese cálculo, derivado de su impugnación; de lo contrario se estaría violentando el principio de non reformatio in peius.

Con base en todo lo anteriormente desarrollado, es posible extraer las siguientes conclusiones a manera de corolario:

i. No existe prohibición legal o reglamentaria para hacer la compensación del remanente determinado para un ejercicio con el déficit determinado para el ejercicio siguiente;

ii. En el caso concreto, resulta aplicable el principio relativo a que lo que no está prohibido por ley, se les está permitido porque compensar el remanente determinado para un ejercicio con el déficit determinado para el ejercicio siguiente:

a. Le permite a mi representado dar cumplimiento de mejor manera con sus obligaciones constitucionalmente previstas, y;

b. No contraviene disposiciones de orden público;

iii. El artículo 94 del RIF permite expresamente el ajuste de las cuentas de remanentes de ejercicios anteriores, derivado de déficits determinados ejercicios posteriores, aun cuando el cálculo determinado confirmado por alguna autoridad jurisdiccional;

a. No entenderlo así haría que el artículo 94 del RF nunca sea aplicable, lo cual evidenciaría una contradicción entre las propias normas del INE -emitidas por el Consejo General-, y los criterios sostenidos por la Comisión de Fiscalización, un órgano inferior, y;

b. Implicaría la violación al principio de non reformatio in peius.

Por lo anterior, y atendiendo al criterio adoptado por la Comisión de Fiscalización en el Acuerdo CF/005/2022, atenta y respetuosamente se solicita que al acatar la sentencia SUP-RAP-101/2022 realice el ajuste correspondiente a los remanentes determinados para el ejercicio 2020 al compensarlos con los déficits determinados para el ejercicio 2021, atendiendo al principio de economía procesal.

#### CONSULTA

Para lo anterior, en primer lugar, se realiza la siguiente Consulta en materia de fiscalización:

- ¿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?

## **SUP-RAP-110/2023**

### **PETICIÓN**

Una vez que esta autoridad confirme que sí es posible realizar la compensación en los términos consultados, atenta y respetuosamente se hace la siguiente petición prevista en el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización:

- Autorice realizar el ajuste a las cuentas de remanente del CEN y los CEEs del ejercicio 2020 para ser compensadas con el déficit del CEN y los CEEs del ejercicio 2021, respectivamente.

Finalmente, en atención al principio de economía procesal, atenta y respetuosamente se solicita a esta autoridad que refleje el ajuste referido en la Petición en el Acuerdo de acatamiento a la sentencia SUP-RAP-101/2022”.

### **Petición.**

“Asunto: Se solicita la compensación del déficit determinado durante la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y partidos políticos locales correspondiente al ejercicio ordinario 2021.

Oficio. REPMORNEAINE-563/2022.

...

9. El 13 de diciembre de 2022, mi representado presentó escrito de consulta y petición ante la Comisión de Fiscalización para que confirmara la viabilidad jurídica de que pueda compensarse los saldos remanentes determinados para el ejercicio 2020 para el CEN y los CEEs con los déficits determinados para el ejercicio 2021 para el CEN y los CEEs, respectivamente. Para mejor referencia se adjunta al presente escrito copia simple de la consulta y petición referidas con su acuse de presentación.

De la revisión a dicho ejercicio, y en atención a los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público, se determinó a diversos Comités Ejecutivos Estatales de Morena, déficit -saldo a favor- como remanente a reintegrar, tal como esa autoridad puede advertir de los anexos del dictamen consolidado y resolución correspondiente. Esto, sin perjuicio del caso de que en dichos documentos pueda referirse únicamente la existencia o inexistencia de remanente a reintegrar, ya que esto no implica que, de la revisión de los cálculos, no se desprenda la existencia de saldos a favor.



A partir de los antecedentes anteriormente vertidos, podemos advertir lo siguiente:

1. En atención a que a la fecha de presentación del presente escrito, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no ha dado cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-101/2022, y su acumulado SUP-RAP-107/2022, los remanentes determinados en el dictamen consolidado relacionado con la revisión a los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y partidos políticos locales correspondientes al ejercicio 2020, identificado con la clave INE/CG113/2022, deben ser objeto de pronunciamiento al momento de dar cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo cual, la solicitud contenida en este escrito es procedente.

2. La determinación del cálculo de los remanentes a reintegrar correspondiente al ejercicio 2021, contenida en el Acuerdo INE/CG729/2022, contiene déficit -saldo a favor- que puede ser aplicado a otros ejercicios en favor del partido.

Por lo anterior, en vista del dictamen consolidado INE/CG113/2022 respecto de los montos determinados como déficit del ejercicio ordinario 2021 y que a la fecha el Consejo General no se ha pronunciado respecto de la sentencia SUP-RAP-101/2022 y su acumulado SUP-RAP-107/2022, se le solicita a esa Unidad lo siguiente:

- Que al momento de dar cumplimiento a la mencionada sentencia, considere para la determinación de los montos de remanente a reintegrar del ejercicio 2020, las cantidades determinadas como déficit durante la revisión de los informes anuales del ejercicio 2021 en favor de mi partido.

- Si después de realizar lo anterior, los comités ejecutivos estatales de Morena o el CEN, aun cuentan con déficit o saldo a favor del ejercicio fiscal 2021, éste sea aplicado a efecto de disminuir el remanente a reintegrar de todos los ejercicios fiscales anteriores en los que se cuente con un remanente a reintegrar, hasta cubrir la totalidad del saldo a favor.

Lo anterior en virtud de que los Lineamientos para Reintegrar el Remanente no Ejercido o no comprobado del Financiamiento Público otorgado, ni de alguna otra disposición en la materia, se desprende la prohibición expresa de que se compense a favor de los sujetos obligados la compensación solicitada, máxime que esto es

## **SUP-RAP-110/2023**

posible jurídicamente dado que el remanente a cargo del ejercicio fiscal 2020 no ha quedado firme y por otro lado, los remanentes de ejercicios anteriores, no han sido requeridos ni efectivamente cobrados conforme a lo establecido en los artículos 6, 7, 8, 9, y 10 de los referidos lineamientos, por lo que esa Unidad puede realizar los cálculos necesarios para compensar el déficit -saldo a favor- determinado durante los resultados de la revisión de los informes anuales del ejercicio fiscal 2021 con el o los remanentes determinados en ejercicios anteriores.

Derivado de lo anterior, y toda vez que la presente solicitud no es contraria a derecho, y atendiendo a la existencia de una petición y consulta sobre esta temática específica presentada previa 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 anteriores determinados a los comités ejecutivos estatales de Morena y su CEN, de ser el caso".

**Resumen del acuerdo reclamado.** Tocante a la consulta y petición, la responsable, en la resolución impugnada estableció, en síntesis, que:

- El artículo 50 de la Ley General de Partidos Políticos<sup>10</sup> estatuye que los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas.

- El artículo 25, numeral 1, incisos a) y n) de la LGPP, establece que los partidos políticos tienen la obligación de

---

<sup>10</sup> En lo sucesivo LGPP.



aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

- Resulta una circunstancia ordinaria y previsible que los partidos políticos, al término del ejercicio fiscal o proceso electoral para el cual específicamente reciben financiamiento público, ostenten recursos financieros sobrantes, los cuales, al no haber sido utilizados para el fin que fueron otorgados, deberán ser reintegrados a las arcas del erario del estado mexicano, ya sea en su ámbito federal o local, según corresponda.

- En el recurso de apelación SUP-RAP-758/2017, la Sala Superior determinó que los partidos políticos como entidades de interés público, se encuentran vinculados a los principios hacendarios y presupuestales establecidos en las leyes de esas materias por tratarse de sujetos que reciben recursos públicos y que deben ejercerlo exclusivamente para los fines señalados, con lo que surge la obligación de reintegrar el financiamiento público no ejercido.

- En acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior en la referida sentencia emitida al resolver el SUP-RAP-758/2017, mediante Acuerdo INE/CG459/2018, emitió los

## **SUP-RAP-110/2023**

“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>11</sup>.

- Los lineamientos tienen por objeto establecer el procedimiento para el cálculo, determinación, plazos y formas para el reintegro al Instituto Nacional Electoral y/o a los organismos electorales locales los recursos del financiamiento público otorgado para gastos de operación ordinaria y actividades específicas, no devengados o no comprobados a la conclusión del ejercicio sujeto de revisión.

- Los artículos 1, 5, 7, 8 y 10 de los lineamientos establecen que los reintegros de los remanentes se ejecutarán una vez que se encuentren firmes mediante la resolución correspondiente, facultando a las autoridades electorales locales para llevar a cabo dicho cobro mediante la retención de ministraciones hasta cubrir el monto total del remanente.

---

<sup>11</sup> En lo sucesivo los lineamientos o los lineamientos para reintegrar el remanente.



- Por tanto, se puede afirmar que existe la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar al erario los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campaña, ordinarios o específicos, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida.
  
- El artículo 5 de los lineamientos establece que al informe anual del ejercicio sujeto a fiscalización, se agregará el saldo a devolver, el cual se establecerá en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, nacionales con acreditación local y locales, correspondientes.
  
- Así, el artículo 8, párrafo primero, de los lineamientos estipula que los sujetos obligados deberán depositar o transferir el monto a reintegrar, conforme a lo dispuesto en el artículo 7, dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción de los oficios correspondientes; por su parte, el artículo 10, determina que si los remanentes no son reintegrados por los sujetos obligados en los plazos establecidos, las autoridades electorales retendrán la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente y al no especificar o limitar cierto porcentaje de la ministración que le será retenida, se entenderá que será en su totalidad.

### **SUP-RAP-110/2023**

- El artículo 11 de los lineamientos señala que los sujetos obligados deberán reportar en el informe anual siguiente, los montos que fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación y en el caso local, a su similar.

- En el caso concreto, de conformidad con la normatividad citada, no es posible efectuar una compensación entre ejercicios respecto de los remanentes determinados en el proceso de fiscalización, toda vez que el sustento normativo y argumentativo gira alrededor de la obligación de que los institutos políticos deben 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, por lo que el sujeto obligado, en pleno y cabal acatamiento a los principios de anualidad y de legalidad (criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-758/2017), deberá de reintegrar el remanente del ejercicio dos mil veinte.

- Lo anterior, en virtud de que los partidos políticos tienen el deber de reintegrar al erario el remanente no ejercido del financiamiento público para gasto de actividades permanentes, así como de actividades específicas y el que corresponde para gastos de campaña; ello, conforme a los fines y plazos establecidos por la normativa, toda vez



que esto deriva del deber de aplicarlos sólo para los fines y durante el ejercicio en que les fueron entregados para actividades ordinarias y específicas que deben desarrollar dentro del año calendario en que les fue ministrado el recurso correspondiente, en cumplimiento a los principios de austeridad, racionalidad y ejercicio anual del presupuesto, lo que se robustece con lo previsto en el artículo 25, numeral 1, inciso n) de la LGPP, así como en lo considerado por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-758/2017.

- Solo es posible efectuar una compensación al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión, siempre y cuando en el ejercicio inmediato anterior se haya determinado un déficit, es decir, en la determinación del remanente del ejercicio dos mil veintidós, se podrá aplicar el déficit determinado del ejercicio dos mil veintiuno, por lo que esto generaría una disminución en el cálculo final de remanente en caso de existir o, de lo contrario, aumentará el déficit del ejercicio dos mil veintidós.

- Respecto a la petición de que se autorice realizar un ajuste a las cuentas de remanente del CEN y los CEE del ejercicio dos mil veinte, para ser compensadas con el déficit del CEN y los CEE del ejercicio dos mil veintiuno,

### **SUP-RAP-110/2023**

respectivamente, se hace de su conocimiento que no es procedente la compensación, por lo que no se concede la autorización para realizar dicho movimiento en los registros contables.

- Aunado a lo anterior, se resalta que no existe un procedimiento, dentro del marco legal de la materia para realizar las compensaciones solicitadas, por lo que es menester destacar que en su calidad de instituciones de orden público, los partidos deben constreñirse exclusivamente a lo previsto expresamente en las disposiciones jurídicas aplicables, es decir, que no resulta aplicable el principio relativo a que todo lo que no está prohibido por la ley, está permitido.

- Lo anterior, porque debe considerarse la naturaleza de los partidos políticos, ya que al fungir como intermediarios entre la vida democrática y la ciudadanía, no pueden llegar al extremo de contravenir los fines colectivos con sus actos, sino que, en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, por lo que se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no se desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas conferidas



constitucionalmente, ni se contravengan disposiciones de orden público.

- Asimismo, la esta autoridad electoral no está facultada para establecer un procedimiento que no se encuentra contemplado en la legislación de fiscalización electoral vigente; adicionalmente, no puede eximir al consultante de cumplir con su obligación de reintegrar el remanente, en virtud de que, como entidades de interés público, los partidos políticos están vinculados a los principios hacendarios y presupuestales establecidos en las leyes de la materia, por tratarse de sujetos que reciben recursos públicos del erario y que deben ejercerlo exclusivamente para los fines señalados en la Constitución y la ley, que conlleva a su obligación de reintegrar los montos del financiamiento no ejercido.

- Por cuanto hace a la petición de que el CG del INE incorpore los efectos de la consulta al acatamiento de la sentencia SUP-RAP-101/2022 y sus acumulados, para que en un solo acto dé respuesta y realice el cálculo final de los remanentes de devolver por parte del CEN y los CEE del consultante para el ejercicio dos mil veinte, se hace de su conocimiento que en acatamiento a la aludida sentencia, el veinticinco de enero emitió el Acuerdo INE/CG31/2023, en el que se determinó modificar en la parte conducente

### **SUP-RAP-110/2023**

el dictamen consolidado INE/CG106/2022, en los términos precisados anteriormente.

- Sin embargo, en virtud de la impugnación interpuesta por ese instituto político (SUP-RAP-25/2023), la Sala Superior determinó reencauzar el recurso de apelación, para que se resolviera con el incidente de incumplimiento de sentencia (del SUP-RAP-101/2022), promovido por Morena, cuya apertura se acordó el primero de diciembre de dos mil veintidós.

- El siete de marzo, se resolvió el incidente de incumplimiento de sentencia, el cual se declaró parcialmente fundado, dejando sin efectos las conclusiones 7.1-C4Ter-MORENA-CEN y 7.1-C4Quater-MORENA-CEN, por las que se ordenó la apertura de los procedimientos oficiosos y, en su caso, se ordenó lo conducente para dejar sin efectos los actos que se hubieran llevado a cabo en cumplimiento de las aludidas conclusiones; razón por la que quedó intocado del Acuerdo INE/CG31/2023, respecto a los remanentes, por lo que se encuentran firmes.

- Derivado del acatamiento a la resolución del SUP-RAP-101/2022 y su acumulado, al quedar sin efecto la devolución de los recursos por concepto de fideicomiso y



trasferencias no comprobadas, los déficits determinados en el cálculo de remanente del ejercicio dos mil veinte, fueron considerados en los déficits del ejercicio dos mil veintiuno, de veinticuatro de las veinticinco entidades que forman parte de dicho acatamiento (Acuerdo INE/CG31/2023).

- En consecuencia, la autoridad electoral, en el marco de la revisión de los informes anuales del ejercicio dos mil veintidós, en la determinación del remanente de dicho ejercicio, deberá considerar los déficits actualizados señalados en la columna "U" del Anexo 3 del referido Acuerdo INE/CG31/2023.

- Con base en lo anterior, se concluye que:

- No es posible efectuar una compensación del remanente de cierto ejercicio, contra el déficit determinado en el ejercicio inmediato posterior, toda vez que el sustento normativo y argumentativo gira alrededor de la obligación de que los institutos políticos deben de aplicar el financiamiento público para los fines que les fue entregado y, en su caso, el deber de reintegrar al erario del Estado los recursos que no fueron comprobados o ejercidos en dicho ejercicio, por lo que el instituto político deberá de reintegrar el remanente del ejercicio dos mil veinte.

### **SUP-RAP-110/2023**

- Sólo es posible efectuar una compensación al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión, siempre y cuando en el ejercicio inmediato anterior se haya determinado un déficit, el cual se aplicará en el cálculo a realizar a favor del partido político que se trate.
- En consecuencia, no es normativamente viable realizar los ajustes a las cuentas de remanente del CEN y los CEE del ejercicio dos mil veinte, para ser compensadas con el déficit del CEN y los CEE del ejercicio dos mil veintiuno, respectivamente, por tanto, no se concede la autorización para realizar dicho movimiento en los registros contables.
- La UTF, en el marco de la revisión de los informes anuales del ejercicio dos mil veintidós, en la determinación del remanente de dicho ejercicio, deberá considerar los déficits actualizados señalados en la columna "U" del Anexo 3 del Acuerdo INE/CG31/2023, al encontrarse firme.

**Síntesis y estudio de agravios.** La parte recurrente alega, en resumen, que:

- El acuerdo impugnado adolece de exhaustividad, dado que en el escrito REPMORENAINE-562/2022 expresamente solicitó que se aplicara el artículo 94 del Reglamento de



Fiscalización<sup>12</sup> que prevé la figura de ajustes de las cuentas de déficit o remanente, vigentes al momento de realizar la petición, sobre lo cual la responsable omitió pronunciarse.

- Un argumento central sobre el cuál se construyeron la consulta y la petición, fue que el RF expresamente preveía la posibilidad de realizar el ajuste solicitado, considerando que los lineamientos para el reintegro de remanentes existen desde el once de mayo de dos mil dieciocho, sin que dicho precepto haya sido reformado, y es de rango normativo superior a los lineamientos emitidos mediante Acuerdo INE/CG459/2018.

- La autoridad electoral se limitó a negar su petición, sin fundarse en normas electorales, sino realizando supuestas interpretaciones constitucionales en materia de finanzas públicas, respecto de las cuáles no es la autoridad especializada ni competente para hacerlo.

- La responsable estableció lo siguiente:

...

III. Caso concreto

Por lo que hace al cuestionamiento referente a la posibilidad de efectuar una compensación del remanente de cierto ejercicio contra el déficit determinado en un ejercicio posterior, de conformidad con la normatividad antes citada, esta autoridad le

---

<sup>12</sup> En lo sucesivo RF.

### **SUP-RAP-110/2023**

hace de su conocimiento que no es posible efectuar una compensación entre ejercicios respecto de los remanentes determinados en el proceso de fiscalización, toda vez que el sustento normativo y argumentativo gira alrededor de la obligación de que los institutos políticos deben 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, por lo que el sujeto obligado, en pleno y cabal acatamiento a los principios de anualidad y de legalidad, deberá de reintegrar el remanente del ejercicio 2020.

...

- El recurrente alega que como se advierte de lo anterior, "el sustento normativo" de forma alguna señala que no es posible realizar el ajuste compensatorio solicitado, sino que de hecho lo prevé expresamente en el artículo 94 RF, pero la autoridad responsable fue omisa en pronunciarse al respecto, advirtiéndose falta de exhaustividad en la resolución reclamada; de haber considerado dicho precepto, podría haber concluido que el recurrente estaba en posibilidad jurídica de solicitar el ajuste compensatorio solicitado y obtener una respuesta favorable de parte de la autoridad.

- La responsable estableció lo siguiente:

...



Aunado a lo anterior, se resalta que no existe un procedimiento, dentro del marco legal de la materia, para realizar las compensaciones solicitadas, por lo que es menester destacar que en su calidad de instituciones de orden público, los partidos políticos deben constreñirse exclusivamente a lo previsto expresamente en las disposiciones jurídicas aplicables, es decir, que no resulta aplicable el principio relativo a que todo lo que no está prohibido está permitido.

...

Asimismo, cabe resaltar que esta autoridad electoral no está facultada para establecer un procedimiento que no se encuentra contemplado en la legislación de fiscalización electoral vigente; adicionalmente, no puede eximir al consultante de cumplir con su obligación de reintegrar el remanente en virtud de que, como entidades de interés público, los partidos políticos están vinculados a los principios hacendarios y presupuestales establecido en las leyes de esas materias, por tratarse de sujetos que reciben recursos públicos del erario y que, deben ejercerlo exclusivamente para los fines señalados en la Constitución y la ley que conlleva a su obligación de reintegrar los montos de financiamiento no ejercido.

...

Al respecto, el recurrente afirma que de lo anterior se advierte la falta de exhaustividad en el acuerdo impugnado, porque la responsable no sólo omitió pronunciarse respecto a la existencia de un procedimiento previsto en la legislación de fiscalización electoral vigente, sino que dogmáticamente señala que no existe disposición alguna que sustente su petición.

## **SUP-RAP-110/2023**

- La autoridad responsable señala que lo solicitado no está previsto en la norma, esto es, se trata de un caso no previsto, pero omite señalar que es el propio INE quien emitió la norma que rige el procedimiento, por lo cual se vale de su propia omisión formal —la omisión de prever en la normativa reglamentaria o en los lineamientos, el supuesto señalado, para permitirlo o prohibirlo—, como razón toral por la cual no resulta procedente la petición, sin brindar una razón susceptible de ser combatida jurídicamente, distinta a la sola omisión o laguna en el reglamento.

- Tal omisión no debe interpretarse de manera restrictiva, ya que la responsable indebidamente equipara una omisión de prever un supuesto normativo, a una prohibición expresa, lo cual atenta contra el principio de legalidad.

- Como fue manifestado en el oficio REPMORENAINE-562/2022, es falso que no exista disposición alguna que sustente la petición, en tanto que el artículo 94 del RF sí prevé expresamente el procedimiento para solicitar el ajuste compensatorio, haciendo énfasis en que el RF es jerárquicamente superior a los lineamientos.



- El acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado porque la autoridad responsable parte de la premisa falsa de que el juste compensatorio no se encuentra previsto en la normatividad aplicable y como el recurrente es un ente de interés público, le es aplicable el principio de legalidad en el sentido de que únicamente tiene permitido hacer lo que expresamente le señala la normatividad aplicable, lo cual es falso, ya que es un sujeto de derechos y no una autoridad, por lo cual bajo dicho principio puede hacer lo que no le está expresamente prohibido.

- Es falso que los partidos políticos deban constreñirse exclusivamente a lo previsto expresamente en las disposiciones jurídicas aplicables, y con tal consideración, la autoridad electoral administrativa pasa por alto la jurisprudencia de la Sala Superior de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS.

- De dicha jurisprudencia se advierte que contrario a lo estimado por la responsable, la regla general aplicable a los partidos políticos es que sí tienen permitido hacer todo aquello que no tienen prohibido, con la salvedad de que no es posible contravenir los fines colectivos de

### **SUP-RAP-110/2023**

intermediarios entre el Estado y la ciudadanía. Es decir, salvo que con su actuar se afecte su adecuado cumplimiento de su función como intermediarios entre el Estado y la ciudadanía -lo cual invariablemente debe ser fundado y motivado por la autoridad para poder arribar a ese supuesto de excepción-, los partidos pueden hacer aquello que no les está prohibido.

- Con la solicitud de ajuste compensatorio del déficit de un ejercicio con el remanente de otro, no se afecta en absoluto su función de intermediario entre el Estado y la ciudadanía; en su caso, la responsable fue omisa en señalar por qué considera que sí afectaría esa función y, por tanto, no le es aplicable la regla general de que le es permitido todo aquello que no les está prohibido.

- Deviene en una indebida fundamentación y motivación que la responsable haya señalado implícitamente que con la solicitud del ajuste compensatorio, pretenda aplicar los recursos públicos del erario para fines distintos a los otorgados.

Lo anterior, porque en ningún momento está solicitando aplicar recurso público alguno, se está solicitando el ajuste compensatorio, previsto en la legislación aplicable en materia de fiscalización -artículo 94 del RF- para que el



remanente de financiamiento público recibido en un ejercicio pueda ser aplicado en otro ejercicio, pero respecto a gasto ejercido para los fines que le es entregado el financiamiento público.

- Resulta una indebida fundamentación y motivación el que la responsable niegue su solicitud, con base en interpretaciones de finanzas públicas respecto a las cuáles no es experta y dogmáticamente señala que debe reintegrar el remanente del ejercicio dos mil veinte porque fue determinado como remanente para ese año, pasando por alto que la figura de compensación es precisamente una de las formas de extinguir obligaciones, en la que jurídicamente se está cumpliendo con una obligación con el derecho que se tiene como acreedor en otra obligación, donde la figura de acreedor y deudor se presenta en ambas partes.

- Con el ajuste compensatorio jurídicamente se estaría realizando el cumplimiento de la obligación de devolver remanentes, con el derecho adquirido en otro ejercicio por el déficit. Es por esta misma razón que esta figura se prevé en los lineamientos emitidos a través del Acuerdo INE/CG459/2018 para la compensación de remanentes con el déficit del ejercicio inmediato anterior, y también se

## **SUP-RAP-110/2023**

prevé expresamente el ajuste compensatorio (sin limitaciones expresas) en el artículo 94 del RF.

- La responsable, implícitamente está inaplicando y declarando inconstitucional el artículo 94 del RF, al expulsarlo de nuestro ordenamiento jurídico, porque dado su razonamiento, nunca sería aplicable el procedimiento para solicitar el ajuste compensatorio en déficits y remanentes ahí previsto, lo que le quita vigencia y validez material a dicha disposición, que fuera emitida por el propio INE.

**Consideraciones de la Sala Superior. Cuestión previa.** En principio, debe dejarse aclarado que no pasa desapercibido que en la consulta, el impugnante hace continua referencia a lo relativo a la posibilidad de ajustar remanentes del ejercicio dos mil veinte, lo que una lectura superficial podría llevar a establecer que su consulta se refiere únicamente a ese acto concreto; sin embargo, se advierte que en la propia consulta:

a) El partido refiere que:

**“la consulta es oportuna e idónea porque se requiere que este Consejo General analice, interprete y fije un criterio general y obligatorio a todos los partidos políticos respecto a la posibilidad de compensar los remanentes de cierto ejercicio con el déficit de un ejercicio posterior, toda vez**



que los Lineamientos no establecen una prohibición sobre el tema, y esto resulta de una necesidad material".

b) La pregunta concreta que el partido realiza está redactada de forma genérica, pues se hace de la forma 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?

Con base en esos dos elementos, se llega a la conclusión de que la consulta debe entenderse referida a la solicitud de emisión de un criterio general y no solo a un caso específico.

Aclarado lo anterior, cabe decir que primeramente se analizará lo concerniente a la consulta, considerándola como un planteamiento general, no específico a un caso concreto, y posteriormente se estudiará lo relativo a la petición concreta que hizo el inconforme.

**Estudio de fondo.** Es **inexacto que la responsable haya omitido fundarse en normas electorales**, y que únicamente hubiera realizado supuestas interpretaciones constitucionales en materia de finanzas públicas, respecto

### **SUP-RAP-110/2023**

de las cuáles no es la autoridad especializada ni competente para hacerlo.

Lo anterior es así, en virtud de que, como se vio en la síntesis de la resolución reclamada, **la responsable sí tomó en consideración normas de naturaleza electoral**, sin que al responder este agravio, se prejuzgue si tomó en consideración todas las normas que de acuerdo con la forma en que se planteó la controversia, debería haber tomado en cuenta, pues eso se analizará posteriormente.

En efecto, la resolutora estableció que de conformidad con los artículos 25, numeral 1, incisos a) y n), y 50 de la LGPP; 1, 5, 7, 8, 10 y 11 de los lineamientos, que son normas electorales, así como en cumplimiento a los principios de austeridad, racionalidad y ejercicio anual del presupuesto, se podía concluir que no es posible efectuar una compensación entre ejercicios respecto de los remanentes determinados en el proceso de fiscalización, toda vez que el sustento normativo y argumentativo gira alrededor de la obligación de los institutos políticos, de aplicar el financiamiento público para los fines y durante el ejercicio en que les fue entregado para actividades ordinarias y específicas que deben desarrollar dentro del año calendario en que les fue ministrado el recurso correspondiente y, en su caso, deben reintegrar al erario



del estado los recursos que no fueron comprobados o ejercidos en dicho ejercicio, por lo que el sujeto obligado, en pleno y cabal acatamiento a los principios de anualidad y de legalidad deberá de reintegrar el remanente del ejercicio dos mil veinte.

Lo expuesto pone de relieve que es inexacto que la negativa determinada por la resolutora, no se hubiera fundado y motivado en normas electorales.

No pasa desapercibido que la autoridad electoral se fundó en los principios de austeridad, racionalidad, anualidad y legalidad, los cuales también rigen lo relativo al financiamiento de los partidos políticos.

En efecto, el principio de legalidad implica, entre otras cosas, el cumplimiento de las normas que en el caso regulan lo relativo a los recursos de los partidos políticos, por lo que no es ajeno al tema de que se trata.

Por otra parte, los restantes principios son aplicables a los recursos de que disponen los partidos políticos, dado que éstos se rigen por los principios que regulan el gasto público, porque son preponderantemente de origen público; asimismo, dada la calidad de entidades de interés público de los partidos políticos, y la naturaleza pública de

### **SUP-RAP-110/2023**

los recursos que se les otorgan, en congruencia con el artículo 68, párrafo 1, de la LGPP, tales recursos se encuentran sujetos a los principios que dispone el artículo 134 de la Constitución, así como a los que se desprenden de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Así, por ejemplo, el principio de anualidad es aplicable a los recursos de que disponen los partidos políticos, porque éstos deben ejercerse durante el periodo para el que le fueron entregados; esto es, en el año calendario en que les fue ministrado.

Lo anterior es así, porque en la fracción IV, del artículo 74, constitucional, se señala que la Cámara de Diputados tiene la atribución exclusiva de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación que cada año le envía la persona titular del Ejecutivo Federal e intervenir en el proceso de formación de la Ley de Ingresos, en la cual se establecen los montos de los recursos económicos que el Estado, a través de sus respectivos órganos, recaudará durante un ejercicio fiscal para solventar el gasto público contenido en el aludido presupuesto.

Además, esta Sala Superior ha establecido que el financiamiento público para actividades ordinarias de los



partidos se rige bajo el principio de anualidad que contempla el Presupuesto de Egresos de la Federación, al tratarse éste del instrumento en donde se contempla el referido financiamiento, así como los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país<sup>13</sup>.

En consecuencia, se concluye que esos principios, con independencia de que pudieran relacionarse con el ámbito de las finanzas públicas, son aplicables al financiamiento público de los partidos políticos, razón por la cual no son ajenos a la controversia planteada por el recurrente y, por ende, la responsable válidamente se fundó en ellos para dar respuesta a la consulta y petición planteadas, habida cuenta que, es la autoridad competente para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidaturas, de conformidad con el artículo 41, fracción V, Apartado B, inciso a), párrafo 6, el Instituto Nacional Electoral.

**Por otro lado, son fundados** los motivos de inconformidad **en los que se alega que la responsable no fue exhaustiva** porque al dar respuesta a la consulta y petición que se le planteó, aunque tomó en consideración entre otras cosas normas electorales, su análisis no fue exhaustivo, dado que

---

<sup>13</sup> Así lo ha considerado esta Sala Superior al resolver, entre otros, los recursos de apelación SUP-RAP-452/2016 y SUP-RAP-758/2017.

## **SUP-RAP-110/2023**

omitió pronunciarse tocante a lo previsto en el artículo 94 del RF, que el ahora recurrente invocó como parte del fundamento de su consulta, y que debió analizar por ser parte de la controversia.

### **Marco jurídico.**

La observancia del principio de exhaustividad deriva del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución general en el que se consagra el derecho a la satisfacción de las condiciones fundamentales que deben regir en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.

Este derecho fundamental obliga a las y los juzgadores a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.



En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando se agota cuidadosamente en la sentencia el estudio de todos y cada uno de los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.

Por tanto, el principio de exhaustividad impone a las autoridades, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución todos y cada uno de los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia.

Esto es, toda autoridad tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.

En ese sentido, esta Sala Superior ha sostenido que el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su

## **SUP-RAP-110/2023**

conocimiento, mediante el examen y la determinación de la totalidad de las cuestiones de los asuntos en los que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas<sup>14</sup>.

### **Caso concreto.**

Pues bien, es verdad que el inconforme sustentó su consulta, entre otras cosas, en lo previsto en el artículo 94 del RF, y que en la respuesta que se le dio, no se observa una referencia expresa a lo argumentado por el impugnante con base en dicho precepto.

En efecto, al formular su consulta, el ahora recurrente adujo, entre otras cosas, que es viable jurídicamente realizar un ajuste -compensar- el remanente determinado del ejercicio dos mil veinte, con base en los déficits determinados para el ejercicio dos mil veintiuno, porque no existía prohibición legal o reglamentaria para realizarla, por el contrario, sí está permitida mediante una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en el artículo 3 de los

---

<sup>14</sup> Jurisprudencia 12/2001 de rubro EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17; Jurisprudencia 43/2002 de rubro PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, página 51.; así como, la tesis XXVI/99 de rubro EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, páginas 45 a 47.



Lineamientos y el artículo 94 del RF, en tanto que, de este último precepto (transcrito en la propia consulta), se advertía que el propio RF prevé la posibilidad legal de realizar ajustes a la cuenta de déficit o remanente de ejercicios anteriores, tal y como en la especie sucedía.

Así, en concepto de quien formuló la consulta, si se toma en consideración la disposición del RF que expresamente permite realizar ajustes a las cuentas de déficit o remanente de ejercicios anteriores (siempre que se cuente con la autorización de la Comisión de Fiscalización) —se infiere que se refiere al referido artículo 94 del RF—, aunado al hecho de que la compensación de saldos pretendida de ninguna forma vulnera los fines y valores de la norma, sino que precisamente los cumple, es posible concluir que de una interpretación sistemática y funcional, sí está permitida la compensación del remanente determinado para el ejercicio dos mil veinte, con el déficit determinado para el ejercicio dos mil veintiuno.

Además, afirmó el ahora impugnante, esa autoridad debe considerar que es precisamente por todo lo anterior que se está haciendo referencia a la figura de petición prevista en el artículo 94 del RF, norma emitida por el Consejo General del INE, “No advertirlo así, implicaría una contravención a las normas emitidas por el Consejo General, por parte -y

### **SUP-RAP-110/2023**

con base en un criterio- de un órgano inferior, la Comisión de Fiscalización”.

En este sentido, manifestó el inconforme, se debe considerar necesariamente que la cuenta de déficit o remanente de un ejercicio anterior sí puede ser ajustada pese al simple hecho de que se aprobó un dictamen consolidado, no entenderlo así haría que el artículo 94 del RF nunca pudiera aplicarse, haciendo nugatorio un procedimiento explícito en el reglamento, por virtud de la respuesta a una consulta.

Por lo tanto, agregó el recurrente, toda vez que el artículo 94 del RF expresamente permite los ajustes a las cuentas de déficit o remanente de ejercicios anteriores, necesariamente debe concluirse que no puede ser impedimento para realizar ese ajuste, el hecho de que una autoridad jurisdiccional haya resuelto, en su caso, confirmar ese cálculo, derivado de su impugnación; de lo contrario se estaría violentando el principio de non reformatio in peius.

De lo relatado se advierte que, como lo alega inconforme, gran parte de su consulta y, por ende, su petición, se sustentó en lo previsto en el artículo 94 del RF, sin que nada haya dicho la responsable al respecto, por lo que la



respuesta que emitió carece de exhaustividad y, por tanto, debe ser revocada para el efecto de que la responsable, dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en que le sea notificada la presente sentencia, emita una nueva respuesta, en la que de manera fundada, motivada y exhaustiva, dé respuesta a todos los planteamientos que le formuló el recurrente, incluyendo, desde luego, lo relativo a la aplicabilidad al caso concreto del artículo 94 del RF.

Al ser fundados los anteriores agravios y suficientes para revocar la resolución reclamada, resulta innecesario el estudio de los restantes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**ÚNICO.** Se revoca el Acuerdo INE/CG303/2023, para los efectos establecidos en la presente ejecutoria.

**Notifíquese** en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos respectivos, y archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

## **SUP-RAP-110/2023**

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Presidente Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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



## VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-110/2023<sup>15</sup>

*I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. Decisión mayoritaria; y IV. Razones del disenso*

### **I. Introducción**

Formulo el presente voto particular, debido a que no coincido con la mayoría respecto a revocar el Acuerdo INE/CG303/2023 por el que el Consejo General del INE dio respuesta a los escritos de consulta identificados con los números REPMORENAINE-562/2022 y REPMORENAINE-563/2022, sobre la posibilidad de que el reintegro de los remanentes correspondientes al ejercicio 2020 puedan ser compensados con el déficit de los correspondientes al ejercicio 2021, respectivamente, dado que, con independencia de que la autoridad responsable no sustentó su determinación expresamente en lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización, del análisis integral se advierte que ya emitió un criterio en relación a la imposibilidad de realizar una compensación de remanentes en los términos que propone el partido recurrente, lo cual, en mi concepto, resulta congruente con lo previsto en la referida disposición.

En ese contexto, considero que debe confirmarse la determinación controvertida, a efecto de que prevalezca el criterio emitido por el INE.

### **II. Contexto de la controversia**

---

<sup>15</sup> Con fundamento en los artículos 167, 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 su elaboración: Roxana Martínez Aquino, Maribel Tatiana Reyes Pérez y Jorge David Maldonado Ángeles.

## **SUP-RAP-110/2023**

**1. Consulta.** Morena realizó consulta a la Comisión de Fiscalización y una petición al Consejo General, ambas del INE, con base en lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización. Esencialmente, preguntó 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?”*

En la solicitud pidió que *“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”*.

La pretensión de Morena consiste en que con el déficit de 2021 (saldo a favor) se compense la cantidad que le fue calculada por remanentes de 2020.

**2. Respuesta.** En el acto impugnado, el Consejo General respondió, esencialmente, que solo es posible efectuar una compensación al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión, siempre y cuando en el ejercicio inmediato anterior se haya determinado un déficit (saldo).

Indicó que es no posible efectuar una compensación entre ejercicios respecto de los remanentes determinados en el proceso de fiscalización, en virtud de que los partidos políticos tienen el deber de reintegrar al erario, el remanente no ejercido del financiamiento



público que está sujeto entre otros, al principio de anualidad, no obstante, la compensación puede darse cuando en el cálculo del remanente del ejercicio sujeto a revisión, siempre que en el anterior se haya determinado un déficit; en ese sentido, respecto de la petición de ajustar el remanente del CEN y CEE 2020 para ser compensados con el déficit de los respectivos órganos del 2021, no es procedente.

**3. Agravios.** Morena interpuso apelación, y hace valer los siguientes motivos de disenso:

**a) Falta de exhaustividad:** en el escrito de consulta solicitó que se le aplicara el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización, que prevé el ajuste de cuentas de déficit o remanente, vigentes al momento de realizar la petición; no obstante, la autoridad se limitó a negar la petición sin fundar y motivar en disposición alguna en materia electoral, sino realizando supuestas interpretaciones constitucionales en materia de finanzas, siendo que no es la autoridad competente para hacerlo.

**b) Indebida fundamentación y motivación:** debido a que parte de la premisa falsa de que el ajuste compensatorio no se encuentra previsto en la normatividad y al partido le aplica el principio de legalidad, por lo que la respuesta no se ajusta a lo señalado por el artículo 16 constitucional.

Aduce que la responsable se escuda en su propia omisión formal, ya que al emitir el Reglamento de Fiscalización no estableció un procedimiento para hacer efectivo el artículo 94 de dicho Reglamento. Lo cual equivale a equiparar la omisión señalada con una prohibición expresa lo que atenta contra el principio de legalidad.

### III. Decisión mayoritaria

## **SUP-RAP-110/2023**

El proyecto aprobado por la mayoría determina revocar para efectos, atendiendo a lo siguiente:

- En primer lugar, el proyecto refiere que de la generalidad de la consulta y lo señalado por el partido, la solicitud no se refiere a un caso específico, sino a la emisión de un criterio general, por lo que el estudio se plantea de forma genérica y posteriormente respecto de la solicitud concreta.
- La responsable si fundó en normas de naturaleza electoral: en los artículos 25, numeral 1, incisos a) y n), y 50 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP); 1, 5, 7, 8, 10 y 11 de los lineamientos, que son normas electorales, así como en cumplimiento a los principios de austeridad, racionalidad y ejercicio anual del presupuesto, los cuales no son ajenos a la controversia, pues son aplicables al financiamiento público de los partidos políticos, más aun considerando que es la autoridad competente en materia de fiscalización de los recursos de los partidos.
- Determina fundados los motivos de inconformidad relativos a la falta de exhaustividad, en lo relativo a pronunciarse respecto del artículo 94 del Reglamento de Fiscalización, al omitir pronunciarse expresamente respecto de lo argumentado por el impugnante, en relación a la viabilidad de realizar un ajuste al remanente determinado del ejercicio 2020 con base en los déficits determinados por el ejercicio 2021, al considerar que no existe prohibición legal o reglamentaria para realizarla, al contrario, se encuentra permitida de una interpretación sistemática y funcional de lo señalado en los artículos 3 y 94 del Reglamento de Fiscalización; ya que gran parte de su consulta se basa en el referido artículo, sin que la responsable se haya



pronunciado al respecto, por lo que el acto impugnado carece de exhaustividad.

- En consecuencia, revoca para el efecto de que la responsable emita una nueva respuesta a los planteamientos formulados por el recurrente, incluyendo lo relativo a la aplicabilidad al caso concreto del artículo 94 Reglamento de Fiscalización, en un término de 5 días.

#### IV. Motivos de disenso

En mi concepto el agravio es fundado, pero deviene inoperante.

Lo fundado radica en que la responsable omitió pronunciarse, de forma expresa, respecto de la procedencia de aplicar al caso lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización<sup>16</sup>.

Sin embargo, a mi parecer, aunque el Consejo General del INE no mencionó expresamente en su respuesta tal precepto, es claro que se pronunció sobre los alcances de la consulta y solicitud del partido político, emitiendo un criterio general al respecto, de ahí lo inoperante del agravio.

En efecto, en dicho precepto se indica que no pueden realizarse 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 el caso, tal solicitud es atendida por el máximo órgano de dirección del INE.

En la respuesta controvertida, se advierte que la responsable emitió el criterio general consistente en que solamente es posible efectuar

---

<sup>16</sup> Artículo 94. Ajustes a las cuentas de déficit o remanente

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.

### **SUP-RAP-110/2023**

una compensación al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión, siempre y cuando en el ejercicio inmediato anterior se haya determinado un déficit (saldo a favor), a partir de lo cual expresamente señaló “...se le hace de su conocimiento que no es procedente la compensación de remanentes del ejercicio 2020 con el del ejercicio 2021, por lo que no se concede la autorización para realizar dicho movimiento en los registros contables....”

Es decir, en el caso no se ha actualizado el supuesto previsto en la referida disposición, consistente en contar con la “autorización” de la autoridad.

Por tanto, a ningún fin práctico llevaría revocar la determinación impugnada por la omisión de mencionar de manera expresa el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización, dado que el criterio es claro respecto a la no procedencia de compensación para atender remanentes de ejercicios anteriores que quedaron firmes, como es el caso del correspondiente a 2020.

Fortalece lo anterior, la circunstancia de que el partido sustentó la consulta, esencialmente, en que a esa fecha el Consejo General no había acatado lo ordenado en la sentencia SUP-RAP-101/2022 y su acumulado SUP-RAP-107/2022, solicitando que al momento de dar cumplimiento a la mencionada sentencia, considerara para la determinación de los montos de remanente a reintegrar del ejercicio 2020, las cantidades determinadas como déficit durante la revisión de los informes anuales del ejercicio 2021.

No obstante, es importante precisar que si bien Morena formuló la consulta en diciembre de dos mil veintidós, el siguiente veinticinco de enero el INE aprobó el Acuerdo mediante el cual acató lo ordenado



en el referido SUP-RAP-101/2022 y su acumulado SUP-RAP-107/2022, en tanto que la respuesta a la consulta de mérito se emitió hasta el treinta y uno de mayo posterior.

Lo anterior resulta relevante porque al resolver el incidente promovido en el referido recurso de apelación, el seis de marzo pasado, esta Sala Superior dejó claro que la conclusión relativa al monto del remanente del ejercicio 2020 que debe reintegrar el Comité Ejecutivo Nacional de Morena fue confirmada en sus términos y estaba firme.

A partir de la firmeza de los remanentes del ejercicio 2020 y la consecuente obligación a cargo del partido político de reintegrar los recursos al erario,, no es posible efectuar una compensación entre ejercicios respecto de los remanentes determinados en el proceso de fiscalización que han adquirido firmeza, en virtud de que los partidos políticos tienen el deber de reintegrar al erario, el remanente no ejercido del financiamiento público que está sujeto entre otros, al principio de anualidad, no obstante, la compensación puede darse cuando en el cálculo del remanente del ejercicio sujeto a revisión, siempre que en el anterior se haya determinado un déficit.

En ese sentido, la petición de ajustar el remanente del CEN y CEE 2020 para ser compensados con el déficit de los respectivos órganos del ejercicio 2021, no es procedente, al haber quedado firme la determinación de los remanentes correspondientes al ejercicio 2020.

En efecto, se coincide con la responsable dado que lo que se puede compensar es el remanente que se esté revisando en ese momento (por ende, no es posible compensar uno que ya está firme, como pasa con el remanente del ejercicio 2020), con el déficit determinado en un ejercicio previo. Y no al revés, como lo pretende el partido político.

## **SUP-RAP-110/2023**

En ese tenor, la determinación del INE debe entenderse como un criterio general, considerando que éste se ajustó a Derecho, dado que la disposición reglamentaria, en su caso, debe entenderse aplicable en aquellos supuestos en que no exista un pronunciamiento que haya confirmado la validez de los montos involucrados (como sucede en el caso de 2020), porque de otro modo, implicaría inobservar determinaciones judiciales, así como los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica.

Por las razones expuestas, emito el presente voto particular.

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 PARTICULAR DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-110/2023

De manera respetuosa, emito el presente voto particular, porque, contrario a lo que sostiene la mayoría, considero que el acuerdo impugnado debe ser **confirmado**, al encontrarse debidamente fundado y motivado, así como que fue exhaustiva la autoridad responsable. Al respecto, considero que la determinación del remanente a reintegrar para el ejercicio dos mil veinte es una determinación firme y definitiva que no puede ser modificada mediante actos posteriores.

### I. Contexto de la controversia

En la sesión ordinaria de veinticinco de febrero de dos mil veintidós, el Consejo General del INE aprobó el dictamen consolidado INE/CG106/2022 y la resolución INE/CG113/2022, respecto de la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que presentaron los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio dos mil veinte. En lo que interesa de Morena, el Consejo General del INE, en la conclusión 7.1-C105-MORENA-CEN, determinó que el Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido debía reintegrar el monto \$144,700,043.20 por concepto de remanente. La Sala Superior, en el SUP-RAP-101/2022 y acumulado, de entre otras cuestiones, confirmó la determinación del Consejo General del INE.

En su momento, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE solicitó a Morena reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público federal ordinario a cargo de ese instituto político por un monto de \$144,700,043.20, derivado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondientes al ejercicio dos mil veinte. Dicha solicitud fue controvertida por Morena. La Sala Superior, en el SUP-RAP-303/2022, confirmó el oficio emitido por la DEPPP del INE.

En dos mil veintidós, Morena hizo una consulta y una petición en materia de fiscalización dirigidos a quienes integran la Comisión de Fiscalización y al

## **SUP-RAP-110/2023**

Consejo General. En el caso, Morena realizó las siguientes manifestaciones:

En el primer oficio consultó 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?” Y la siguiente petición “Autorice realizar el ajuste a las cuentas de remanente del CEN y los CEEs del ejercicio 2020 para ser compensadas con el déficit del CEN y los CEEs del ejercicio 2021, respectivamente.”

En el segundo oficio pidió lo siguiente: “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”.

Al dar respuesta a las consultas de Morena, el Consejo General del INE, por medio del Acuerdo INE/CG303/2023, concluyó que no era posible realizar la compensación solicitada, en atención a que es obligación de los partidos políticos utilizar el financiamiento público y reintegrar los recursos no comprobados o ejercidos para el ejercicio correspondiente. Además, que dicha solicitud únicamente era posible al momento de realizar el cálculo y no se encuentra regulado en otro supuesto.

### **II. Decisión de la mayoría**

La resolución aprobada revocó el Acuerdo INE/CG303/2023, para el efecto de que la responsable, dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en que le sea notificada la presente sentencia, emita una nueva respuesta, en la que, de manera fundada, motivada y exhaustiva, dé respuesta a todos los planteamientos que le formuló el recurrente, incluyendo, desde luego, lo relativo a la aplicabilidad al caso concreto del artículo 94 del Reglamento de Fiscalización.



En primer lugar, se analiza la materia de la consulta considerándola como un planteamiento general —y no como una consulta a un caso concreto—. Lo anterior, con base en lo planteado por Morena en sus consultas.

En el fondo del asunto, se determina que la responsable sí tomó en consideración normas de naturaleza electoral, así como los principios de austeridad, racionalidad, anualidad y legalidad, los cuales también rigen lo relativo al financiamiento de los partidos políticos. De tal forma que la fundamentación y motivación se basa en normas electorales.

Por otra parte, se estima fundado el agravio relativo a que la autoridad responsable no fue exhaustiva al dar respuesta a la consulta y petición planteada por Morena, dado que omitió pronunciarse tocante a lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización, que el ahora recurrente invocó como parte del fundamento de su consulta, y que debió analizar por ser parte de la controversia.

### **III. Razones del disenso**

Respetuosamente, no comparto la posición de la mayoría, ya que, desde mi perspectiva, la respuesta otorgada por el Consejo General del INE se encuentra debidamente fundada y motivada, aunado a que la autoridad responsable fue exhaustiva.

En principio, no se comparte la metodología empleada en el estudio de los agravios, porque, en este caso, el planteamiento del recurrente tanto en la supuesta falta de exhaustividad de la resolución, como en la indebida fundamentación y motivación están estrechamente relacionados, ya que ambos se refieren a la respuesta que dio la responsable en el acuerdo impugnado. En ese sentido, resulta incongruente sostener que la determinación está debidamente fundada y motivada, y, por otra parte, sostener que la responsable no fue exhaustiva porque no se hizo referencia expresa o se abordó específicamente lo relativo al artículo 94 del Reglamento de Fiscalización.

## **SUP-RAP-110/2023**

Conforme a lo señalado en el contexto del caso, esta Sala Superior ya confirmó la determinación del remanente a reintegrar para el ejercicio de dos mil veinte en el SUP-RAP-101/2022 y acumulado, y reiteró que dicho monto ya se encuentra firme en el SUP-RAP-303/2022. De tal forma que no es posible que, por un acto posterior, mediante una consulta, se pretenda modificar una determinación firme y definitiva.

De esta manera, se estima que a ningún fin práctico ni normativo llevaría revocar el acuerdo impugnado por no haberse dado una respuesta puntual y directa al artículo 94 del Reglamento de Fiscalización, porque la determinación del remanente a reintegrar para el ejercicio de dos mil veinte se encuentra firme, sin posibilidad de modificaciones, en atención a lo resuelto en el SUP-RAP-101/2022 y acumulado.

Además, advierto que la responsable sí emitió un pronunciamiento general sobre la imposibilidad de realizar compensaciones favorables para remanentes determinados en años posteriores, sin que la circunstancia de no referirse expresamente al mencionado artículo del Reglamento genere falta de exhaustividad, ya que sí se atendió el planteamiento general consultado.

Además, la autoridad responsable no pasó por alto que el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización prevé la posibilidad de realizar ajustes derivado de algún déficit o remanente, pues si bien no se refirió particularmente a esta norma sí estableció que es posible hacer una compensación al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio sujeto a revisión cuando en el ejercicio inmediato anterior se haya determinado un déficit.

Por lo tanto, considero que se debe confirmar el acuerdo impugnado, por lo que formulo el presente **voto particular**, en los términos precisados.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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.