



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-142/2022

**RECURRENTE:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL<sup>1</sup>

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIA:** ROXANA MARTÍNEZ  
AQUINO

**COLABORÓ:** BRENDA DURÁN SORIA

Ciudad de México, a uno de junio de dos mil veintidós.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** el Acuerdo **INE/CG345/2022** emitido por el Consejo General del INE, en cumplimiento a la sentencia recaída en el recurso de apelación SUP-RAP-112/2022 y acumulado, por el que se da respuesta a la consulta formulada por el Partido del Trabajo<sup>2</sup> y por la Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua<sup>3</sup>, en relación con el porcentaje para la retención del 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.

## ANTECEDENTES

**1. Consulta en materia de fiscalización.** El dos de marzo de dos mil veintidós<sup>4</sup>, el PT formuló una consulta dirigida al Consejero Presidente de la Comisión de Fiscalización del INE, así como a la titular de la Unidad Técnica de Fiscalización<sup>5</sup>, relacionada con el porcentaje de retención de la ministración mensual para cubrir el remanente no ejercido o no comprobado

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, Consejo General del INE o INE.

<sup>2</sup> En adelante, PT.

<sup>3</sup> En lo siguiente, Instituto Local.

<sup>4</sup> En lo subsecuente, las fechas corresponden a dos mil veintidós.

<sup>5</sup> En lo posterior, UTF.

## **SUP-RAP-142/2022**

del financiamiento público otorgado para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas.

**2. Respuesta de la UTF.** El siete de marzo siguiente, la titular de la UTF dio respuesta a la consulta referida<sup>6</sup>.

**3. Recursos de apelación (SUP-RAP-112/2022 y acumulado).** Inconformes con lo anterior, el diez de marzo posterior, el PT y MORENA interpusieron recursos de apelación, los cuales fueron resueltos por esta Sala Superior el veintitrés de marzo siguiente, de forma acumulada, en el sentido de **revocar** el oficio controvertido al considerar que la Titular de la UTF no era la competente y ordenó al Consejo General del INE pronunciarse sobre la consulta.

**4. Consulta del Instituto Local de Chihuahua.** El diecisiete de marzo siguiente, la Encargada del Despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos<sup>7</sup>, remitió el diverso presentado por la Consejera Presidenta del Instituto local, por el que consultó el porcentaje a retener respecto de los remanentes de financiamiento público para actividades ordinarias y específicas.

**5. Acuerdo INE/CG345/2022 (acto impugnando).** El nueve de mayo siguiente, en sesión extraordinaria, el Consejo General del INE emitió el acuerdo por el que se dio respuesta a las consultas referidas, el cual fue notificado a MORENA el posterior once de mayo.

**6. Segundo recurso de apelación.** El trece de mayo siguiente, Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario de MORENA ante el referido Consejo, interpuso, ante la autoridad responsable, el presente

---

<sup>6</sup> Mediante el oficio INE/UTF/DRN/4427/2022, en el sentido de que con fundamento en el artículo 10 de los 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 de dos mil dieciocho, las autoridades retendrán la ministración mensual de financiamiento público inmediato siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente, ya que no se especifica un límite de porcentaje de ministración que deberá ser retenida, por lo que, se debe entender en su totalidad.

<sup>7</sup> Mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/00879/2022. En lo sucesivo DEPPP.



recurso de apelación para controvertir el Acuerdo referido en el párrafo que antecede.

**7. Recepción, turno y radicación.** El diecinueve de mayo posterior, se recibió en este Tribunal la demanda, las constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que, en esa misma fecha, el Magistrado Presidente integró el expediente **SUP-RAP-142/2022**, y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

**8. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se admitió a trámite la demanda y se cerró instrucción.

### **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

**PRIMERA. Competencia.** Esta Sala Superior es competente<sup>8</sup> para conocer y resolver el presente recurso de apelación, porque se interpone en contra de un Acuerdo emitido por el Consejo General del INE en cumplimiento a la sentencia recaída en el diverso SUP-RAP-112/2022 y acumulado, por el que se da respuesta a dos consultas relativas al procedimiento para la retención de remanentes del financiamiento público para actividades ordinarias y específicas; respuesta que es de carácter general y surte consecuencias para la generalidad de partidos políticos.

**SEGUNDA. Resolución en videoconferencia.** Esta Sala Superior emitió el acuerdo general 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del recurso por videoconferencia.

---

<sup>8</sup> Con fundamento en los artículos 41 párrafo tercero base VI y 99 párrafo cuarto fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal); 164, 165, 166, fracción III, inciso g), y 169 fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, numeral 1, inciso b) y 44, numeral 1, inciso a) de la Ley de Medios (en adelante Ley de Medios).

## **SUP-RAP-142/2022**

**TERCERA. Requisitos de procedencia.** El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia,<sup>9</sup> en virtud de lo siguiente:

**1. Forma.** El escrito de demanda precisa el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con la firma autógrafa del recurrente.

**2. Oportunidad.** El recurso se interpuso en tiempo. El Acuerdo controvertido se aprobó el lunes nueve de mayo y la demanda se presentó el viernes trece siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios.

**3. Legitimación y personería.** En su calidad de partido político, MORENA puede interponer el medio de impugnación y quien suscribe la demanda como su representante propietario, tiene tal carácter reconocido por la responsable al rendir su informe<sup>10</sup>.

**4. Interés jurídico.** Se considera que el apelante cuenta con interés jurídico para interponer el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un partido político nacional que controvierte la determinación por el que se da respuesta a las consultas relacionadas con el porcentaje de retención de los remanentes de financiamiento público para sus actividades ordinarias y específicas; respuesta que es de carácter general y surte consecuencias para la generalidad de partidos políticos.

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

## **CUARTA. Contexto del caso y acto impugnado.**

La controversia tiene su origen en la consulta que el PT dirigió a la Comisión de Fiscalización y a la UTF, ambos del INE, respecto a lo siguiente:

*1.- En el supuesto que el Comité Ejecutivo Nacional o algún Comité Ejecutivo Estatal de este partido no hayan reintegrado un remanente*

---

<sup>9</sup> Previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, 40, numeral 1, inciso b) y 45, apartado 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios.

<sup>10</sup> Conforme al artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.



*determinando en la revisión de ejercicios anteriores, ¿El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales deben aplicar el criterio sostenido por la Sala Superior, así como el del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de retener hasta el 50% de las ministraciones hasta cubrir el monto total del remanente?*

*2.- En caso que no sea procedente que el Instituto Nacional Electoral, así como los Organismos Públicos Locales Electorales observen los criterios sustentados por la Sala Superior, así como el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, ¿Cuál es el porcentaje que se debe retener de manera mensual?  
(...)”*

Al resolver el SUP-RAP-112/2022 y acumulado, esta Sala Superior revocó la respuesta formulada por la titular de la UTF a la referida consulta, ante la incompetencia para emitirla y ordenó que fuera el Consejo General del INE quien se pronunciara al respecto.

Posterior a ello, la Consejera Presidenta del Instituto local realizó una diversa consulta:

*“(...)”*

**CONSULTA**

*1.- En el supuesto de que el partido político Morena, no realice el reintegro de remanentes de acuerdo a la cifra establecida en la Resolución INE/CG650/2020 ¿De qué manera deberá realizarse la retención de las ministraciones mensuales de financiamiento público? es decir, ¿las retenciones se harán por la totalidad de la ministración mensual correspondiente hasta cubrir el monto integral del remanente, o se retendrá de forma parcial basada en un porcentaje en específico respecto de la ministración mensual?*

### **Acuerdo controvertido**

El INE dio respuesta a la consulta formulada por el PT y por la Consejera Presidenta del Instituto local, esencialmente, en el sentido de que:

- Ante el incumplimiento de los partidos de reintegrar los remanentes correspondientes al financiamiento público de actividades ordinarias y específicas, y toda vez que el artículo 10 de los Lineamientos para reintegro de remanente no ejercido o comprobado de actividades ordinarias y específicas, no especifica o limita cierto porcentaje para la retención, la autoridad electoral estará en posibilidad de **retener en su totalidad** de la ministración mensual del financiamiento

## SUP-RAP-142/2022

público inmediato siguiente que le corresponda y hasta cubrir el monto íntegro del remanente.

- Estableció directrices para dar claridad y armonía al proceso de cobro de remanentes, en concreto:

En su aspecto general:

- ✓ Para el caso de ejecución coercitiva de remanentes de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y específicas, la autoridad competente deberá ejecutar la retención asegurando el cobro preferente del remanente del financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes sobre el financiamiento público de actividades específicas.
- ✓ En caso de que el monto de ministración mensual subsecuente resulte suficiente a efectos de cubrir ambos conceptos, se efectuarán retenciones simultaneas.
- ✓ En caso de que un partido político deba reintegrar recursos correspondientes a financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, específicas y de campaña, la prelación se determinará atendiendo al primer acto que haya quedado firme.
- ✓ En caso de que la prelación de cobro se actualice en favor de la ejecución de remanentes de financiamiento público para gastos de campaña, su cobro se efectuará sin sobrepasar el 50% de su ministración mensual por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias. Por cuanto hace al 50% restante, deberá retenerse, en su caso, a efectos de reintegrar los saldos de financiamiento público de actividades ordinarias permanentes y específicas, el número de mensualidades que se requieran hasta que se liquide el monto no ejercido.
- ✓ En caso de que el partido político cuente con sanciones pendientes de pago con ejecución en curso, su cobro se



suspenderá, otorgando preferencia a la ejecución de remanentes de financiamiento público.

- ✓ En los casos en los que el INE o el Organismo Público Electoral Local (OPLE), según corresponda, deban retener recursos de los sujetos obligados por el incumplimiento de entrega de remanentes de financiamiento público de actividades ordinarias permanentes y específicas, dentro de los plazos previstos, deberán actualizar el saldo a reintegrar de forma mensual, aplicando al saldo insoluto el factor de inflación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), desde la fecha en que el remanente debió ser reintegrado y hasta el mes del cálculo, aplicando la fórmula prevista en el Acuerdo INE/CG61/2017.

Supuesto de un partido político nacional con acreditación local

Si debe reintegrar un remanente de financiamiento público de actividades ordinarias y específicas y éste por un plazo mayor a los 6 meses se estará a lo siguiente:

- ✓ Una vez que el Dictamen y la Resolución hayan quedado firmes, el monto de los recursos a reintegrar será notificado por la UTF a los OPLES, por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación del INE.
- ✓ El OPLE deberá informar a la DEPPP, el saldo de los remanentes no reintegrados en el ámbito local, a fin de que ésta notifique al Comité Ejecutivo Nacional del partido político y deduzca el saldo restante de los remanentes no reintegrados en el ámbito local, con cargo a su financiamiento federal por concepto de actividades ordinarias.

## **SUP-RAP-142/2022**

- ✓ La DEPPP informará a la Dirección Ejecutiva de Administración<sup>11</sup> sobre el reintegro de los recursos no erogados o ejercidos, a fin de que dicha dirección ejecutiva pueda dar seguimiento a su correcta ejecución con cargo al financiamiento público federal.
- ✓ La DEA realizará el reintegro a la Tesorería correspondiente, de acuerdo con el origen del financiamiento público para gastos de actividades ordinarias y específicas.
- ✓ En caso de que el partido político en su ámbito federal cuente con saldos pendientes de cobro, por concepto de remanentes de ámbito federal y local, se otorgará preferencia de cobro al saldo de remanente de financiamiento público federal, sobre los saldos de remanentes de financiamiento público local que deba ejecutarse con cargo a las ministraciones federales.
- ✓ El procedimiento se llevará a cabo desde el primer mes cuando algún partido político nacional con registro local no cuente por cualquier causa con financiamiento público ordinario local.
- ✓ Lo previsto en los incisos c y d, también resultará aplicable por cuanto hace a la ejecución de remanentes de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, específicas y de campaña que deriven del financiamiento federal.

### **Temáticas de agravios**

En contra de la referida determinación, MORENA refiere esencialmente lo siguiente:

**a.** Indebida fundamentación y motivación respecto de la interpretación del artículo 10 de los Lineamientos;

---

<sup>11</sup> En adelante, DEA.



- b. El criterio de retención del 100% de la ministración mensual no supera el test de proporcionalidad: la medida no es necesaria ni proporcional;
- c. Inaplicación del criterio de retención del 50% de la ministración aplicable para los remanentes de campaña y ejecución de sanciones;
- d. Indebida diferenciación entre los remanentes de campaña y los de actividades ordinarias y específicas: producen los mismos efectos;
- e. Contradicción. A pesar de no retomar el criterio del 50% de retención que rige para los remanentes de campaña, el INE sí aplicó los criterios para la actualización del monto a retener previsto para aquellos;
- f. Vulneración a los derechos de los trabajadores del partido; y
- g. No procede retener el 100% de la ministración mensual, en congruencia con la imposibilidad de renunciar al 100% de aquella.

## QUINTA. Estudio de fondo

### 1. Planteamiento del caso

La pretensión de MORENA es la revocación del Acuerdo controvertido para el efecto de que la responsable emita uno nuevo en el que establezca que la retención mensual de la ministración para cubrir los remanentes por concepto de financiamiento público ordinario y de actividades específicas, no ejercido o no comprobado, se hará en un porcentaje que no rebase del 50% durante el tiempo que sea necesario, hasta pagar la cantidad total correspondiente.

### 2. Decisión de Sala Superior

La Sala Superior concluye que debe **confirmarse** el Acuerdo controvertido toda vez que el INE fundó y motivó el criterio para retener el 100% de la ministración mensual, el cual se considera constitucional al ser la medida necesaria para lograr que el Estado capte los recursos en breve término y puedan emplearse de inmediato a efecto de satisfacer las necesidades públicas, evitando un menoscabo en la hacienda pública y resulta

## **SUP-RAP-142/2022**

proporcional, considerando que se deriva del incumplimiento de la obligación de destinar los recursos públicos exclusivamente para los fines para los que se otorgan, aunado a que las retenciones tienen una naturaleza distinta al de las sanciones y a la renuncia de las ministraciones.

### **3. Metodología de estudio**

Por cuestión de método, los agravios se analizarán por temáticas, algunas en lo individual y otras en conjunto a fin de evitar reiteraciones innecesarias, sin que ello obstaculice el estudio de la totalidad de las razones expuestas, de resultar necesario<sup>12</sup>.

En primer término, se analizará el motivo de disenso relativo a la indebida interpretación de lo previsto en el artículo 10 de los Lineamientos, así como el de la indebida fundamentación y motivación; posteriormente, se analizará si el criterio aplicado por el INE supera el test de constitucionalidad, toda vez que de resultar fundado ese agravio resultaría suficiente para revocar la determinación controvertida.

En su caso, se analizarán los agravios por los que se aduce que se inaplicó el criterio que prevé como porcentaje de retención un 50% de la ministración; así como los relativos a presuntas contradicciones del Acuerdo controvertido, la vulneración de derechos laborales y los relativos a que deben aplicar al caso las mismas consideraciones que rigen para la renuncia del financiamiento público.

### **4. Marco jurídico aplicable**

El once de mayo de dos mil dieciocho, el INE aprobó el Acuerdo INE/CG459/2018, a través del cual emitió los “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

---

<sup>12</sup> Véase la Jurisprudencia 4/2000 de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.



actividades ordinarias y específicas aplicable a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores<sup>13</sup>.

El referido Acuerdo fue emitido en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el SUP-RAP-758/2017 con motivo de la impugnación promovida por MORENA, en la cual, entre otros razonamientos, esta Sala Superior estableció 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 del erario, y que deben ejercerlo exclusivamente para los fines señalados, con lo que surge la obligación de reintegrar el financiamiento público, que finalmente no resulte ejercido.

En dicha ejecutoria, se resolvió ordenar la devolución de los remanentes del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas, con independencia de las sanciones que en derecho correspondan por sus conductas infractoras en materia de fiscalización, al no advertirse un régimen de excepción por tratarse de organizaciones de ciudadanos creadas para cumplir con fines constitucionales delimitados y acotados en la materia político-electoral.

Para dar operatividad a lo anterior, se ordenó la emisión de normas sustantivas con características de generalidad, obligatoriedad y abstracción, para determinar y calcular los montos que los partidos deberán, en su caso, devolver al erario federal o local, según corresponda. Preciso que el INE debía explicar diversos conceptos y desarrollar diferentes reglas para la integración de la fórmula para obtener el monto a devolver al erario por parte de cada partido como, entre otros, lo que deberá entenderse por gasto no comprobado o no devengado.

---

<sup>13</sup> En lo subsecuente, los Lineamientos.

## SUP-RAP-142/2022

Se precisó que para realizar el cálculo se debe considerar el presupuesto devengado, porque si bien se trata de recursos no desembolsados o pagados en un ejercicio específico, sí implican una afectación al balance o cálculo final de los recursos públicos no empleados, porque se trata de obligaciones adquiridas por los partidos políticos a partir de operaciones no pagadas así como de obligaciones legales, siempre y cuando se acrediten fehacientemente, a efecto de garantizar los derechos de terceros frente a los compromisos de pago adquiridos por los partidos políticos.

A partir de lo anterior, el INE aprobó el procedimiento para realizar la devolución de los remanentes conforme a lo siguiente (artículo 3):

- Los partidos aplicarán las fórmulas establecidas en los Lineamientos, las cuales contemplan diversas variables para el cálculo del remanente entre las cuales se encuentran:

### Remanente de operación ordinaria

- ✓ Gastos devengados a disminuir para efectos de remanente.
- ✓ Pago de pasivos contraídos en ejercicios anteriores.
- ✓ Salidas de recursos no afectables en la cuenta de gastos.
- ✓ Egresos por transferencias en efectivo y en especie a campañas, o transferencias del ámbito federal (CEN o CDE) al local (CEE o CDM/CDD), y del local al federal, según sea el caso.
- ✓ **Reservas para contingencias y obligaciones.**
- ✓ Gastos no comprobados según Dictamen.
- ✓ Déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior.

Las reservas para contingencias y obligaciones se determinarán y valorarán de conformidad con las Normas de Información Financiera (NIF) C-9, D-3 y D-5, en las que incluyen tres conceptos: 1. Adquisición y remodelación de inmuebles propios; 2. Reservas para pasivos laborales; y 3. Reservas para contingencias.

### Remanente de actividades específicas.



- ✓ Gastos para actividades específicas o similar en el ámbito local.  
Gastos no comprobados Dictamen.
- Los partidos políticos calcularán e informarán a la UTF el saldo o remanente a devolver del financiamiento público, en la entrega del Informe Anual del ejercicio correspondiente.
- La UTF, al revisar el informe anual, verificará el cálculo del remanente reportado por los partidos, notificándoles en el oficio de errores y omisiones las diferencias encontradas, así como el monto del gasto no reportado.
- En respuesta, se deberán presentar las aclaraciones, documentación comprobatoria y ajustes que consideren necesarios.
- El saldo para devolver (remanente) se establecerá en el Dictamen Consolidado que derive de la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, nacionales con acreditación local y locales (artículo 5).
- Tratándose de partidos políticos nacionales, una vez que el dictamen consolidado y la resolución correspondiente hayan quedado firmes, la UTF, por conducto de la DEA del INE, informará a los sujetos obligados a través del oficio correspondiente: el monto a reintegrar por concepto de financiamiento público ordinario y de actividades específicas; el beneficiario, número de cuenta e institución bancaria en donde deberá efectuarse el reintegro de los recursos (artículos 6 y 7).
- Respecto de los partidos políticos nacionales con acreditación local y locales, una vez que el dictamen y la resolución hayan quedado firmes, el monto de los recursos a reintegrar por parte de los sujetos obligados será notificado por la UTF a los OPLES, por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación del Instituto y estos últimos, a su vez, girarán un oficio dirigido a los responsables de los órganos financieros de los sujetos obligados para informar el monto a

## **SUP-RAP-142/2022**

reintegrar y el beneficiario, número de cuenta (o referencia) e institución bancaria.

- Los partidos políticos deberán depositar o transferir el monto a reintegrar dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción de los oficios de notificación aludidos (artículo 8).
- Si dicho reintegro de remanentes no es realizado de manera voluntaria por los partidos políticos, dentro del plazo establecido, las autoridades electorales deberán retener los recursos de la ministración mensual de financiamiento público inmediato siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente a reintegrar (artículo 10).

El Acuerdo por el cual se aprobaron los Lineamientos fue confirmado por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-140/2018, derivado de la impugnación interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional.

A partir de este contexto normativo, esta Sala Superior responde a las cuestiones planteadas.

### **5. Análisis de los conceptos de agravio**

#### **5.1. El INE fundó y motivó la aplicación del criterio del 100% de retención**

En concepto de este órgano jurisdiccional, son **infundados** los agravios por los que MORENA alega la indebida interpretación aislada del artículo 10 de los Lineamientos, lo cual sustenta en que la disposición no señala textualmente un porcentaje ni la posibilidad de retener la totalidad de la ministración, de ahí que los razonamientos del INE carecen de lógica y sentido común, y lo llevaron a emitir un acto arbitrario.

Lo infundado deriva de que el Acuerdo controvertido contiene las razones que llevaron al INE a concluir que, si bien tratándose de los remanentes de campaña existe un criterio de retención no mayor al 50% de la ministración, en el caso del financiamiento para las actividades ordinarias y específicas procedía retener el 100%; así como los motivos por los cuales consideró



que existe diferencia entre la naturaleza de cada remanente, según se evidencia enseguida:

- Preciso que existen directrices diferenciadas en materia de reintegro de remanentes:

Lineamientos	Procedimiento de retención
Lineamientos para reintegro de remanentes de actividades ordinarias y específicas. -INE/CG459/2018-	<b>Artículo 10.</b> Si los remanentes no son reintegrados por los sujetos obligados en los plazos establecidos por los presentes Lineamientos, las autoridades electorales <u>retendrán la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente</u>
Lineamientos para reintegro de financiamiento de campaña. -INE/CG61/2017-	Séptimo. <i>Del procedimiento para el reintegro o retención de los remanentes (...)</i> II. De la retención del reintegro de los remanentes no ejercidos (...) a) Tratándose de partidos políticos (...) <b>4. En caso de que el remanente total a reintegrar sea superior al 50% de la ministración mensual del financiamiento público ordinario del partido político, el INE o el OPLE según corresponda, <u>deberán aplicar retenciones y reintegros mensuales sucesivos por el 50% del financiamiento público ordinario del partido político, hasta cubrir totalmente el remanente no erogado.</u></b>

Lo anterior, toda vez que para el caso de que los partidos no transfieran los remanentes dentro de los plazos previstos (cinco días hábiles para las campañas y diez días hábiles para las actividades ordinarias y específicas), los lineamientos aprobados por el INE, en cada caso, no regulan el mismo porcentaje para la retención del recurso por parte de la autoridad competente.

En efecto, el numeral séptimo de los “Lineamientos para el registro, seguimiento y ejecución del cobro de sanciones impuestas por el INE y autoridades jurisdiccionales electorales del ámbito federal y local; así como para el registro y seguimiento del reintegro o retención de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña<sup>14</sup>” establece que el límite de retención será del 50% de la ministración mensual del financiamiento público ordinario del partido político, hasta cubrir la totalidad del remanente no erogado.

Sin embargo, dicha situación no corresponde a lo establecido por el artículo 10 de los Lineamientos, que señala que se retendrá la ministración mensual

<sup>14</sup> Aprobados mediante el Acuerdo INE/CG61/2017, el quince de marzo de dos mil diecisiete.

## SUP-RAP-142/2022

de financiamiento público inmediata, **hasta cubrir la totalidad del remanente**.

- Concluyó que de una interpretación textual, sistemática y teleológica de lo establecido en el artículo 10 de los Lineamientos (el cual no específica o limita cierto porcentaje de la ministración que será retenida), los saldos remanentes que no sean reintegrados por los sujetos obligados en los plazos establecidos se deberán retener, **en su totalidad**, de la ministración mensual del financiamiento público de forma inmediata siguiente y, en caso de resultar insuficiente, hasta cumplir con la totalidad del monto a reintegrar.

Sustentó lo anterior en que las diferencias obedecen a que se trata de lógicas y naturalezas distintas respecto del tipo de gastos incurridos; se trata de categorías que se contraponen respecto a la forma y periodicidad en las que se ejercen.

Consideró lo sostenido en el SUP-RAP-115/2017, respecto de la finalidad e importancia de que los recursos públicos remanentes, se pongan a disposición del erario, en breve término.

Señaló que respecto de los remanentes del financiamiento ordinario el reintegro del recurso en su totalidad no causa un menoscabo al patrimonio *ordinario* del partido político, porque proviene de la misma categoría de financiamiento de la cual se materializará el retorno de recursos; constituye una **compensación** entre aquellos recursos sobrantes (o no comprobados) frente a los recursos que con motivo de ministraciones futuras no han sido entregados y, sobre los cuales se ejecuta el saldo remanente.

Esto, porque el partido político ya cuenta en su haber con los recursos provistos (producto de los remanentes) para la ejecución de sus actividades, por lo que la retención o la devolución voluntaria puede aplicarse por la totalidad de las ministraciones de financiamiento público ordinario.

El financiamiento público ordinario puede soportar la retención totalitaria mensual de la ministración, porque los recursos sobrantes o no



comprobados que el partido mantiene en su patrimonio suplirán sus necesidades de gasto ordinario.

Señaló que las retenciones de remanentes de financiamiento público para gastos de campaña deben efectuarse bajo un límite porcentual del 50% con cargo a sus ministraciones ulteriores por concepto de financiamiento público ordinario, para no afectar desmedidamente la operación ordinaria del sujeto obligado porque representaría una carga adicional sobre el financiamiento público ordinario, y el probable detrimento a la capacidad del partido político para desarrollar sus actividades ordinarias permanentes.

- El límite porcentual de 50% aplicable en la retención de ministraciones respecto de los remanentes de financiamiento de campaña, no resulta vinculante por cuanto hace al procedimiento de cobro de remanentes de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y específicas.
- La ejecución de remanentes de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y específicas en un 100%, deviene una medida **idónea** a efecto de preservar los principios en materia electoral y fiscal.
- La medida es **razonable** al considerar que los recursos que conforman los saldos remanentes no constituyen la imposición de una sanción, de ahí que no constituye una carga adicional para los partidos.
- Disponer una medida diversa que contemple un marco de posibilidad de reintegro paulatino, se traduciría en una merma injustificada a los principios que rigen en materia electoral y fiscal.

Señaló que se permitiría que los sujetos obligados se beneficiaran de su propio dolo.

## SUP-RAP-142/2022

- No aplica el criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán --relativo a la retención mensual de la ministración en un 50%--<sup>15</sup>.

El análisis versó sobre el reintegro por concepto de remanentes de financiamiento público de campaña, materia distinta a la que es objeto de estudio y respuesta a través del Acuerdo.

- La retención sería un resultado y consecuencia directa de la conducta omisa de reintegrar los remanentes no utilizados o no justificados en los plazos señalados.
- El reintegro no significaría un perjuicio a la capacidad económica de los partidos.

Al no ejercer los recursos para los fines marcados por la legislación, se encuentran en las cuentas del sujeto obligado, aunado a que no se trata de una sanción que para imponerla sea necesario conocer la capacidad económica del infractor; sino se trata de privilegiar que el reintegro tenga lugar en breve término, tan es así que este tipo de reintegro de cobro es preferente sobre cualquier multa.

Como se advierte, el INE expuso las razones que lo llevaron a concluir que el artículo 10 de los Lineamientos permitía realizar una retención del 100% de la ministración mensual, ante lo cual MORENA se limita a señalar que dicha interpretación fue aislada y no está debidamente fundada y motivada, soslayando las consideraciones que sustentaron el Acuerdo controvertido.

Con independencia de lo anterior, esta Sala Superior comparte la interpretación realizada por el INE.

El artículo en cuestión prevé lo siguiente:

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

---

<sup>15</sup> En la sentencia TEEM-RAP-009/2019.



La lectura del artículo 10 de los Lineamientos debe realizarse en el contexto en el que se encuentra inserto y no de manera aislada, por lo cual su interpretación debe hacerse de manera sistemática y funcional, en congruencia con la situación jurídica que regula.

Lo anterior resulta relevante al considerar que la regla general prevista en los Lineamientos consiste en que, una vez determinado el monto al que ascienden los remanentes y notificado a los partidos políticos, sean estos los que transfieran la totalidad de los recursos a la cuenta bancaria que se indique para tal efecto, en un plazo de diez días hábiles, lo cual evidencia la finalidad de que el Estado capte, en breve término, la totalidad del recurso público que no fue ejercido debidamente.

Considerando que será en el supuesto de que los partidos no realicen dicha transferencia, cuando las autoridades competentes retendrán los remanentes de las ministraciones mensuales, la interpretación realizada por el INE —a efecto de retener el 100% de aquellas— resulta congruente con la finalidad de lograr la captación de los recursos en breve término.

Por las razones expuestas el agravio es **infundado**.

## **5.2. El criterio de retención del 100% de la ministración mensual es constitucional**

MORENA aduce que el criterio no supera el test de proporcionalidad porque si bien persigue fines que son constitucionalmente válidos y la medida es idónea, no es necesaria al existir otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen, consistente en topar la reducción al 50%, al permitir al partido cumplir con sus obligaciones constitucionales como entes de interés público.

El motivo de inconformidad es **infundado**.

El criterio cuya inconstitucionalidad se reclama, consiste en que ante el incumplimiento del partido político de reintegrar los remanentes correspondientes al financiamiento público de actividades ordinarias y

## **SUP-RAP-142/2022**

específicas, y al no especificarse o limitar cierto porcentaje de la ministración que le será retenida, se tiene que la autoridad electoral estará en posibilidad de retener, en su totalidad, de la ministración mensual del financiamiento público inmediato siguiente que le corresponda y hasta cubrir el monto íntegro del remanente.

En concepto de esta Sala Superior, la disposición supera un examen de proporcionalidad en los términos que ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>16</sup> y que resultan congruentes con los criterios sustentados por este órgano jurisdiccional<sup>17</sup>, para lo cual se analizará si persigue un fin constitucionalmente válido; si es idóneo para satisfacer el propósito constitucional; si existen alternativas menos lesivas; y si el grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación, conforme se expone a continuación.

**a. Finalidad constitucionalmente válida del requisito.** Esta Sala Superior considera que el fin del criterio es constitucionalmente válido, porque se dirige a garantizar la captación de los recursos públicos que se otorgaron a los institutos políticos y que estos no aplicaron exclusivamente a los fines previstos por el artículo 25, numeral 1, inciso n), de la Ley General de Partidos Políticos<sup>18</sup>, a efecto de que, en breve término, se reintegren al erario público y el Estado Mexicano cuente con la disponibilidad presupuestal para atender con mayor eficacia las necesidades públicas presentes.

Para poder identificar el fin constitucionalmente válido, se debe considerar que los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fines constitucionales promover la participación ciudadana en la vida democrática; fomentar el principio de paridad de género; contribuir a la integración de órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del cargo público.

---

<sup>16</sup> Jurisprudencia P./J. 130/2007, de rubro GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.

<sup>17</sup> Sentencias SUP-JDC-695/2007 y SUP-REC-58/2013.

<sup>18</sup> En lo sucesivo, Ley de Partidos.



Tienen, por una parte, derecho al financiamiento público, el cual se compone de ministraciones destinadas a: i) el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; ii) las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; y, iii) las de carácter específico y, por otra, la obligación de utilizar el financiamiento público exclusivamente para los fines que le fueron entregados, de ahí que cualquier destino distinto a tales rubros debe sancionarse<sup>19</sup>.

Lo anterior, porque al tratarse de entidades de interés público no cuentan con derechos de disposición absolutos sobre sus prerrogativas, sino sólo en la medida en que cumplen la finalidad para la cual se les otorgan<sup>20</sup>.

Cuando no se ejerzan los recursos en los términos previstos, los partidos políticos tienen el deber de **reintegrar** al erario los recursos entregados para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas que no fueron debidamente comprobados o devengados en cada ejercicio anual.<sup>21</sup>

Como ya se evidenció, para el caso de que los partidos no reintegren los recursos en el plazo previsto en los Lineamientos, la autoridad electoral competente retendrá los recursos de las ministraciones mensuales.

A partir de lo anterior, el criterio de retener el 100% de la ministración mensual, ante el supuesto de que el partido no transfiera los recursos en el plazo de diez días hábiles que se le otorgan, persigue una finalidad legítima de garantizar que el Estado recupere de manera pronta aquellos recursos que no fueron destinados y ejercidos en los términos previstos en la Ley, lo cual resulta necesario a efecto de garantizar, a su vez, la eficacia de la obligación de uso y destino de los recursos públicos, porque, de lo contrario, la vaciaría de efectos.

---

<sup>19</sup> Véase el artículo 41, tercer párrafo, base I, segundo párrafo de la Constitución Federal, así como la sentencia recaída en el SUP-RAP-647/2015.

<sup>20</sup> SUP-RAP-23/2022.

<sup>21</sup> Tesis de la Sala Superior XXI/2018, GASTOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR AL ERARIO EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO O NO DEVENGADO.

## **SUP-RAP-142/2022**

Lo anterior se fortalece al considerar que el tiempo que transcurra en la captación de los referidos recursos por parte del Estado no solo impacta en los institutos políticos, sino que trasciende a la vida democrática del país y a la militancia de los partidos, porque, el partido no es el titular único del interés que pudiera afectarse en caso de no recuperar el recurso en los tiempos establecidos, ya que no reintegrar al erario público el financiamiento no ejercido conforme a la ley electoral, no permite que ese recurso se destine a resolver las necesidades estatales y sociales que deban atenderse.

Al efecto, esta Sala Superior ha sostenido que el reintegro de economías – recursos no devengados- al erario, será utilizado por el Estado para realizar otras actividades tendentes a cubrir diversas necesidades de los gobernados, las cuales guardan una íntima relación con los derechos a la salud, educación, vivienda, seguridad social, entre otros<sup>22</sup>.

A partir de lo anterior, el criterio controvertido forma parte del mecanismo del sistema electoral para regular los ingresos y egresos de los partidos, así como los fines que éstos deben cumplir.

En tales condiciones, para esta Sala Superior la finalidad del criterio que se controvierte es válida.

**b. Idoneidad del requisito para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional.** El criterio tiene como fin garantizar que el Estado recupere en breve término los recursos públicos que los partidos políticos recibieron y no erogaron en los términos previstos en el artículo 25, numeral 1, inciso n), de la Ley de Partidos.

Por ello, establecer un porcentaje del 100% para la retención hasta cubrir el monto total del remanente, tiende a asegurar que se reintegre al Estado el recurso que no fue ejercido de manera pronta, a efecto de que lo destine de la manera más mediata posible a las necesidades estatales y sociales que

---

<sup>22</sup> Véase la sentencia dictada en el SUP-RAP-758/2017.



resulten prioritarias, de ahí que la medida es **idónea** porque con su establecimiento se permite alcanzar tal objetivo.

**c. Necesidad del criterio y posibilidad de que existan medidas alternativas menos lesivas para el derecho fundamental.** Este órgano jurisdiccional advierte que la medida es necesaria, toda vez que no existe alguna otra que permita garantizar que el Estado, en término breve, capte los recursos públicos que el partido no destinó conforme la Ley lo indica.

Se considera que la opción planteada por el promovente consistente en la aplicación de un criterio de retención del 50% no es una opción válida, porque implica una retención paulatina que se prolongará por mayor tiempo, lapso en el cual los partidos políticos tendrán la posibilidad de continuar beneficiándose de los recursos públicos que ya no deben tener a su disposición, al no haber sido ejercidos conforme a la ley electoral dentro del año fiscal para el que les fue asignado, y con ello se estaría restringiendo al Estado para destinar esos recursos a las necesidades prioritarias que en el momento se tengan.

Al respecto, debe considerarse que la obligación de destinar el financiamiento público a fines específicos está encaminado a lograr un compromiso real y efectivo con los principios de racionalidad y austeridad que deben prevalecer en las finanzas del país, sobre todo en el contexto actual, donde se busca que los recursos públicos sean destinados de manera estricta al objeto para el que fueron entregados, de ahí que los partidos deben contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos, máxime que están obligados al cumplimiento de otras obligaciones hacendarias.

Al ser entidades de interés público, y estar contemplados dentro de los sujetos obligados al cumplimiento de las normas establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, deben cumplir con la obligación de reintegrar los recursos públicos no utilizados conforme al presupuesto conforme lo indica la Ley, en un **breve plazo**, lo cual encuentra

## SUP-RAP-142/2022

justificación en que los recursos públicos no ejercidos, puedan emplearse **de inmediato** para satisfacer las necesidades públicas.

A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional ha sostenido que los partidos políticos están **obligados a reintegrar** los remanentes **dentro del plazo previsto** en la normativa aplicable, ya que nada justifica la falta de devolución oportuna de los recursos públicos que no utilizaron o no justificaron su gasto<sup>23</sup>.

Lo anterior es relevante porque el partido político soslaya que la **regla general** que prevén los Lineamientos —con la finalidad de que el Estado capte los recursos públicos que no fueron debidamente ejercidos— es el **reintegro** de los recursos, es decir, que sean los partidos los que transfieran, en un **plazo máximo de diez días hábiles**, el total de los remanentes en una sola exhibición a la cuenta bancaria que se indique.

La referida regla tiene la finalidad de **captar inmediatamente** los recursos públicos para que el Estado pueda aplicarlos a los fines que determine y evitar que los partidos políticos continúen disponiendo de ellos durante un tiempo prolongado de devolución en detrimento de la hacienda pública, lo que sucedería si se opta por un procedimiento paulatino de retención.

No obstante, ante la omisión de los partidos de realizar el reintegro, el INE previó la figura de la **retención** de los remanentes a efecto de descontar los recursos de las ministraciones mensuales hasta cubrir el monto total a retener, y que debería ser reintegrado de manera inmediata por los partidos políticos que no lo ejercieron, ya que ese recurso pertenece al Estado.

Considerando la naturaleza de la retención, el periodo de tiempo necesario para captar los remanentes en su totalidad dependerá del monto al que ascienden, de ahí que, aun el criterio de la retención sobre el 100% de la ministración mensual, implicará un mayor tiempo que si el partido

---

<sup>23</sup> Véase la sentencia dictada en el SUP-RAP-115/2017.



reintegrara la totalidad de los recursos en el plazo de diez días hábiles previstos como regla general.

Aceptar la retención por un porcentaje menor al 100%, implicaría prolongar, más de lo que ya implica, el tiempo de captación del recurso público.

A partir de lo anterior, en concepto de este órgano jurisdiccional el criterio de retención del 100% implica *per se* la medida alternativa diseñada en beneficio de los partidos para la captación de los recursos públicos, ante la regla general del reintegro de la totalidad del remanente, de ahí que no existe otra medida que resulte válida.

Lo anterior se fortalece a partir del criterio sostenido por esta Sala Superior, relativa a que si la devolución tuviera que respetar el principio de anualidad se iría en contra de lo que la obligación de reintegrar los recursos busca evitar, esto es, que los partidos destinen el financiamiento que recibieron para determinado ejercicio a un fin diverso –lo que sucedería durante la anualidad de la devolución<sup>24</sup>—.

Además, esa medida abona a que se reintegre el recurso público que no fue ejercido por los partidos conforme a la ley al Estado, a efecto de que este cuente con el recurso a la brevedad con el objeto de atender las necesidades sociales que tengan prioridad.

**d. El grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental. Proporcionalidad en sentido estricto.** El criterio analizado es proporcional porque el nivel de realización del fin constitucional que persigue es mayor al nivel de intervención en el derecho a recibir el financiamiento público.

Como ya se evidenció, los partidos cuentan con financiamiento público cada año, el cual se calcula atendiendo a la fórmula determinada en el artículo 41 constitucional, lo que se garantiza durante los tres años siguientes a la elección en la que se elige el legislativo, pues es a partir de dicha votación

---

<sup>24</sup> Véase lo sostenido en el SUP-RAP-151/2021.

## **SUP-RAP-142/2022**

(Cámara de Diputados) que se calcula el monto que les corresponde e, incluso, que se determina si se mantuvo el registro como partido político.

Adicionalmente, los partidos tienen acceso al financiamiento privado que recaben a través de los distintos medios que permite la Ley de Partidos, a saber: aportaciones de militantes, aportaciones de simpatizantes, rendimientos financieros, autofinanciamiento, etcétera. El financiamiento privado no quedó afectado con la determinación controvertida.

Precisado lo anterior, en concepto de este órgano jurisdiccional **la medida es estrictamente proporcional**, toda vez que el hecho de que se **retenga el 100% de la ministración mensual** del financiamiento público ordinario hasta cubrir el monto total de los remanentes, no implica una carga excesiva, innecesaria o desproporcionada para los partidos, sino una **consecuencia del incumplimiento de su obligación**, primero, de destinar los recursos exclusivamente para los fines previstos en la Ley y, segundo, de reintegrar los remanentes en una sola exhibición en el plazo de diez días hábiles contado a partir de que se le notifica el monto a devolver.

Lo anterior resulta relevante porque ante el incumplimiento del partido de destinar el recurso para el fin previsto y la consecuente obligación de devolución a la hacienda pública, resulta proporcional retener el 100% de la ministración mensual hasta cubrir el monto correspondiente, para lo cual el caso debe analizarse desde la perspectiva del impacto que genera que el partido siga conservando tales recursos en perjuicio del erario, recursos que, por regla general, debió devolver en una sola exhibición y no lo hizo.

Adicionalmente, como ya se ha evidenciado, los partidos tienen derecho a recibir financiamiento privado, de ahí que es impreciso lo que afirma el partido actor en cuanto a la carencia absoluta de recursos.

En efecto, el financiamiento privado podrá aplicarse para afrontar sus obligaciones y fines esenciales, considerando que la determinación de cuánto de esos recursos privados gastarán los partidos en cada concepto es una cuestión que corresponde con su estrategia, considerando sus facultades de auto organización y auto determinación conforme al cual



quedan en el ámbito de la libre determinación de los institutos políticos los asuntos internos partidistas como los actos y procedimientos relacionados a su organización y funcionamiento, los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, así como en la toma de decisiones de sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes<sup>25</sup>.

Ahora bien, en caso de que ante la retención del 100% de la ministración los partidos dejen de hacer otras actividades que le son propias —MORENA refiere que se pone en riesgo el cumplimiento de sus fines como entidades de interés público al impedir destinar el recurso a las actividades ordinarias y a los gastos etiquetados como el liderazgo político de las mujeres y las actividades específicas, tanto a nivel federal como los previstos en las legislaciones locales, aunado a que equivale a decretar la extinción de los partidos—, esta circunstancia es imputable únicamente a los partidos, al no existir alguna justificación para que dejen de devolver los remanentes que constituyen recursos públicos que se les entregaron para un fin, y no se utilizaron para el mismo o no se demostró que se hubieran usado para ello, por lo que deben regresarse a la brevedad.

En consecuencia, si ante la retención del 100% de la ministración los partidos incurren en irregularidades por no destinar los gastos etiquetados durante los meses que dure la retención, esto será imputable únicamente al instituto político, de ahí que no le asiste la razón cuando aduce que el incumplimiento se originaría por causas ajenas a él.

A mayor abundamiento, es criterio de esta Sala Superior que reintegrar remanentes no afecta el desarrollo de las actividades permanentes de los partidos de forma trascendente, porque a pesar de las limitaciones temporales de gasto a las que están sujetas los institutos políticos, en tanto cumplan las condiciones exigidas por la legislación continuarán recibiendo

---

<sup>25</sup> Artículo 34, numeral 2, inciso e), de la Ley de Partidos.

## SUP-RAP-142/2022

las ministraciones que les permitirán cumplir con sus actividades ordinarias permanentes<sup>26</sup>.

En consecuencia, con independencia de la capacidad económica de los partidos, es necesario que devuelvan los recursos públicos que se les entregaron y no se gastaron o no se justificó su erogación, habida cuenta que no se trata de una sanción que para imponerla sea necesario conocer la capacidad económica del infractor<sup>27</sup>, se trata de cumplir con una obligación hacendaria consistente en reintegrar al Estado el recurso público que no fue ejercido conforme a la ley.

Por lo tanto, esta Sala Superior concluye que la retención del 100% de la ministración mensual resulta razonable, proporcional y adecuado para garantizar la captación del recurso público por parte del Estado y evitar que los partidos continúen beneficiándose de ellos por un largo periodo de tiempo, de ahí que la medida en estudio representa un mayor beneficio para la consecución del fin que persigue, a efecto de dotar de coherencia al sistema jurídico nacional, al permitir materializar y reforzar la labor de la fiscalización de los recursos públicos, de acuerdo a los principios que consideran la racionalidad y austeridad para el mejor funcionamiento de las entidades públicas.

A mayor abundamiento, es importante considerar que el propio partido político, de manera voluntaria, se ha colocado en la posición de no recibir la totalidad de sus ministraciones mensuales. Ejemplo de esto es que en el mes de diciembre de dos mil veintiuno se realizaron deducciones por multas y sanciones por \$34,091,331.25 (treinta y cuatro millones noventa y un mil trescientos treinta y un pesos 25/100 M.N.) y por concepto de **renuncia** se dedujo la cantidad de \$102,273,993.75 (ciento dos millones doscientos setenta y tres mil novecientos noventa y tres pesos 75/100 M.N.), por lo que Morena no recibió financiamiento para gasto ordinario en el mes de diciembre del ejercicio dos mil veintiuno<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Sentencia aprobada en el SUP-RAP-151-2021.

<sup>27</sup> Similar criterio se sostuvo al resolver el SUP-RAP-115/2017.

<sup>28</sup> Véase la sentencia dictada en el SUP-RAP-23/2022.



La relevancia de lo anterior consiste en evidenciar que no hay razones para considerar que existe una afectación excesiva al partido político por retenerle el 100% de su ministración mensual con la finalidad de que el Estado capte los recursos públicos que no fueron erogados conforme la ley lo indica, máxime que se trata de las consecuencias generadas por el actuar indebido del instituto político.

### **5.3. El criterio de retención del 50% aplicable a los remanentes de campaña y a la ejecución de las sanciones no resulta vinculante**

En concepto de este órgano jurisdiccional son **infundados** los agravios mediante los cuales MORENA aduce que el INE inaplicó el criterio de retención del 50% de la ministración mensual aplicable para los remanentes de campaña y la ejecución de las sanciones que le resultaba favorable y que la responsable incurre en una falacia y contradicción al referir diferencias irrelevantes entre los remanentes de campaña y los de actividades ordinarias y específicas.

Como se ha evidenciado, no es materia de controversia la existencia de los porcentajes diferenciados de retención, no obstante, lo infundado deriva de que, con independencia de lo válido del criterio de retención de los remanentes de campaña del 50% —lo cual no es materia de controversia en esta ejecutoria— no es vinculante y el INE expuso las razones por las cuales consideró que la naturaleza de cada uno de los remanentes justifica que en cada caso se apliquen porcentajes diferenciados, ante lo cual el partido se limita a afirmar de manera genérica que se trata de diferencias irrelevantes.

Si bien le asiste la razón a MORENA en cuanto a que el INE indebidamente consideró que los recursos a retener son sobrantes que están en las arcas del partido al no haberlos ejercido, soslayando que los remanentes también se componen de recursos gastados pero no comprobados, esa imprecisión deviene irrelevante porque lo trascendente radica en que la retención deriva de que los partidos no cumplieron con la obligación de destinar los recursos para los fines previstos en la Ley y que, por regla general, deben reintegrar

## SUP-RAP-142/2022

voluntariamente los recursos en una sola exhibición, y que solo en caso de que no lo hagan procede la “retención”, de ahí que no pueden evadir las consecuencias aludiendo un perjuicio en su capacidad económica, aunado a que los partidos tienen acceso al financiamiento privado.

En consecuencia, deviene irrelevante lo manifestado por el partido actor en cuanto a que el INE soslayó que tanto los remanentes de campaña como los de actividades ordinarias y específicas se retienen del financiamiento público ordinario, de ahí que en ambos casos se generan los mismos efectos perniciosos, toda vez que, como ya se evidenció, la retención es imputable al incumplimiento en el que incurrió el partido y el criterio de retención del 50% no es vinculante, por lo tanto no fueron inaplicados.

Por otra parte, deviene **infundado** el agravio por el que MORENA aduce que de forma dogmática el INE concluyó que el remanente del financiamiento público ordinario y actividades específicas corresponde a una figura distinta a la ejecución de las sanciones.

Lo anterior, toda vez que el INE precisó que los remanentes no constituyen la imposición de una sanción consecuencia de una falta administrativa no previsible y que su naturaleza es diversa, al derivarse del financiamiento público no ejercido o cuyo uso no se comprobó para los fines intrínsecos.

Conclusión que esta Sala Superior comparte toda vez que ha sido su criterio que los remanentes tienen una naturaleza distinta al de las sanciones<sup>29</sup>, en consecuencia, contrario a lo que refiere MORENA, no aplica al caso lo previsto en el artículo 22 constitucional, en cuanto a la prohibición de imponer multas que resulten excesivas, ni los criterios de sanción y la evolución de estos desde la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>30</sup> que describe el partido actor, así como lo sostenido en el SUP-REP-136/2015, respecto a que las sanciones no deben

---

<sup>29</sup> Véase la sentencia dictada en el SUP-RAP-115/2017.

<sup>30</sup> En lo sucesivo, COFIPE.

El partido refiere que desde el COFIPE se distinguieron las sanciones consistentes en la disminución de las ministraciones en un 50% de aquella relativa a la supresión total y esta última fue eliminada derivado de la reforma del año 2007, evidenciando la intención del legislador de que las reducciones no sobrepasen el 50%.



impedir la supervivencia de los partidos ni pueden poner el riesgo el cumplimiento de los fines esenciales.

Finalmente, son **inoperantes** los agravios por los que el partido recurrente se limita a reiterar, en vía de agravios, lo planteado en la consulta que originó el Acuerdo controvertido respecto de los criterios sostenidos por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, sin controvertir las razones por las que el INE concluyó que no aplican al caso; por los cuales solicita la aplicación de criterios de esta Sala Superior que corresponden a remanentes de campañas<sup>31</sup> y lo sostenido por la UTF al responder consultas relacionadas con remanentes de campaña.

Lo inoperante deriva de que el partido centra su inconformidad en que ya existe un criterio diverso que le resulta favorable, no obstante en esta ejecutoria se ha evidenciado que no resulta vinculante.

En consecuencia, con independencia de que existen porcentajes distintos de retención, el criterio del 100% es constitucional y el hecho de que para las campañas esté regulado un criterio del 50%, no obstaculiza que para actividades ordinarias y específicas se aplique otro.

#### **5.4. El partido no evidencia la incongruencia del Acuerdo controvertido**

MORENA refiere que el INE actuó indebidamente porque, por una parte, retomó de los Acuerdos que regulan los remanentes de campaña<sup>32</sup> los criterios relativos a la actualización del saldo a reintegrar —aplicando al saldo insoluto el factor de inflación del INEGI— y, por otra, señaló que no podía aplicar el criterio del 50% previsto en aquellos, circunstancia que, a su consideración, resulta contradictorio.

---

<sup>31</sup> Véase el SUP-RAP-458/2016.

<sup>32</sup> Acuerdo INE/CG61/2017, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INE POR EL QUE SE EJERCE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN Y SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA EL COBRO DE SANCIONES IMPUESTAS POR EL INE Y AUTORIDADES JURISDICCIONALES ELECTORALES, DEL ÁMBITO FEDERAL Y LOCAL; ASÍ COMO PARA EL REINTEGRO O RETENCIÓN DE LOS REMANENTES NO EJERCIDOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA GASTOS DE CAMPAÑA.

## **SUP-RAP-142/2022**

En concepto de este órgano jurisdiccional el agravio es **inoperante** porque el partido se limita a sustentar la presunta contradicción en argumentos genéricos sin evidenciar, más allá del simple hecho de que el INE no retomó en su totalidad los criterios de los remanentes de campaña, de qué manera el factor para la actualización de los montos a reintegrar le genera alguna afectación.

En efecto, el partido no desarrolla las razones por las cuales, en su caso, al retenerse el 100% de la ministración mensual no resulta procedente actualizar el monto a devolver, al sostener el agravio en lo indebido de aplicar un criterio diferenciado, lo cual se desvirtuó previamente.

### **5.5. El cálculo del remanente prevé los pasivos laborales**

MORENA aduce que el criterio de retención del 100% vulnera los derechos laborales de los trabajadores.

En concepto de este órgano jurisdiccional, los agravios son **inoperantes** porque la retención de los remanentes deriva del incumplimiento de sus obligaciones, de ahí que la circunstancia de no recibir el financiamiento le es imputable únicamente al instituto político y no a la autoridad, de ahí que no puede pretender eximirse de las consecuencias de sus actos aduciendo el derecho de sus trabajadores, aunado a que, como se ha evidenciado, cuentan con financiamiento privado; además de que su actuación debe estar apegada a la ley electoral y hacendaria en lo que corresponde.

A mayor abundamiento, esta Sala Superior ya ha establecido que respecto a las obligaciones de seguridad social, dentro de las reservas se podrán contemplar aquellas que se encuentren incluidas en la Normas de Información Financiera (NIF) NIF D-3 relacionada con pasivos por beneficios a empleados<sup>33</sup>.

Lo anterior se fortalece al considerar que las reservas para contingencias y obligaciones, conforme lo previsto en los Lineamientos, se determinarán y

---

<sup>33</sup> Véase la sentencia dictada en el SUP-RAP-140/2018.



valuarán de conformidad con las Normas de Información Financiera (NIF) C-9, D-3 y D-5, en las que incluyen tres conceptos: 1. Adquisición y remodelación de inmuebles propios; 2. Reservas para pasivos laborales; y 3. Reservas para contingencias.

### **5.6 La renuncia al financiamiento público y la retención de los remanentes tienen naturaleza distinta**

MORENA aduce que si un partido no puede renunciar al 100% de su financiamiento público por la prelación en el pago de las sanciones y multas, por mayoría de razón tampoco le puede ser retenido el 100% de su financiamiento público.

En concepto de esta Sala Superior son **infundados** los agravios toda vez que cada una de las referidas figuras tiene naturaleza distinta. **La renuncia parcial al financiamiento** ocurre respecto de los recursos que no han sido ministrados a los partidos y respecto de los cuales el instituto político decide no recibirlos, en tanto que **la retención del remanente** versa sobre recursos que ya fueron ministrados a los partidos y que estos no ejercieron debidamente, esto es, se trata de una consecuencia al incumplimiento de las obligaciones.

En efecto, el INE<sup>34</sup> ha sostenido que el financiamiento público de los partidos políticos corresponde al erario y por tanto es renunciable, no obstante, debe prever las obligaciones que tienen como entidades de interés público, a efecto de no resultar del incumplimiento de una obligación previamente establecida.

A partir de lo anterior, señaló que los partidos deben destinar anualmente, del financiamiento ordinario, los porcentajes que correspondan tanto para actividades específicas como para el desarrollo político de las mujeres,

---

<sup>34</sup> Acuerdo INE/CG86/2020 aprobado el diecisiete de abril de dos mil veinte, en el cual estableció los criterios para los partidos políticos nacionales que soliciten renunciar a su financiamiento público, en virtud de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia por la COVID-19 y Acuerdo INE/CG12/2022, aprobado en sesión extraordinaria de doce de enero de este año. Este último confirmado en la sentencia dictada en el SUP-RAP-23/2022.

## **SUP-RAP-142/2022**

tomando como base el financiamiento público a que tienen derecho y no el que resulte de la renuncia.

Adicionalmente sostuvo que la renuncia debe prever las obligaciones que el partido tiene a cargo, es decir, la renuncia debe considerar las multas y sanciones que le fueron impuestas por el Consejo General y que han causado estado, pues no deducirlas implicaría que éstas no se cobrarán.

Lo anterior tiene su justificación en que no debe afectarse el interés público, que impida el cumplimiento de los fines constitucionales, o perjudique los derechos de terceros, de ahí que la renuncia no puede eximir a los partidos de cumplir con sus fines y obligaciones.

Contrario a eso, los remanentes no están sujetos a la decisión del partido, sino que constituyen la consecuencia de que aquel no hubiera ejercido debidamente los recursos públicos que le fueron ministrados, de lo que se deriva la relevancia de que el Estado los capte en breve plazo a efecto de que no se pierda el poder adquisitivo de la moneda en razón del efecto inflacionario que se actualiza por el solo transcurso del tiempo.

A partir de lo anterior, es que la ejecución de saldos por concepto de remanentes de financiamiento público, con cargo a las ministraciones mensuales por concepto de financiamiento público ordinario, debe efectuarse bajo un orden preferente en caso de que los sujetos obligados cuenten a su vez con diversos saldos pendientes de pago por concepto de sanciones económicas.

A partir de lo anterior y de lo expuesto en cuanto a la constitucionalidad de la retención del 100% de la ministración, es que se considera **infundado** el agravio.

Ante la calificación de los agravios, lo procedente es **confirmar** el Acuerdo controvertido.

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



## **RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **confirma** el Acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del Magistrado José Luis Vargas Valdez, respectivamente, quienes emiten voto particular. El Magistrado Felipe de la Mata Pizaña emite voto razonado. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que 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.

## **SUP-RAP-142/2022**

### **VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN EL RECURSO DE APELACIÓN, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-142/2022<sup>35</sup>.**

#### **1. Preámbulo.**

En términos de 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 formulo el presente **voto particular**, a fin de exponer las razones por las cuales no comparto la decisión adoptada por la mayoría en el recurso de apelación, identificado con el número de expediente **SUP-RAP-142/2022**, porque el partido político recurrente carece de interés jurídico para efecto de controvertir la respuesta dada a una consulta sobre porcentajes de retención de ministraciones por remanentes no ejercidos o no comprobados, de ahí que procede el desechamiento de la demanda.

#### **2. Justificación del interés jurídico para la posición mayoritaria.**

En primer lugar, cabe destacar que, para la mayoría, el partido político recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el presente recurso de apelación, toda vez que se trata de un instituto político nacional que controvierte la determinación, por la que se da respuesta a las consultas relacionadas con el porcentaje de retención de los remanentes de financiamiento

---

<sup>35</sup> Con la colaboración de Julio César Penagos Ruiz, Blanca Ivonne Herrera Espinoza, Edgar Braulio Rendón Téllez y Carmelo Maldonado Hernández.



público para actividades ordinarias y específicas; respuesta que, es de carácter general y surte consecuencias para la generalidad de partidos políticos.

### **3. Sentido de la sentencia aprobada.**

Una vez superado el interés jurídico y los requisitos de procedencia, en la sentencia aprobada por la mayoría, se estiman **infundados e inoperantes** los agravios formulados por MORENA, para controvertir la respuesta a la consulta formulada por la Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en relación con el porcentaje para la retención del 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.

La mayoría considera que, debe confirmarse el Acuerdo controvertido, toda vez que el Instituto Nacional Electoral fundó y motivó el criterio para retener el 100% de la ministración mensual, el cual se considera constitucional al ser una medida idónea y necesaria para lograr que el Estado capte los recursos en breve término y puedan emplearse de inmediato, a efecto de satisfacer las necesidades públicas, evitando un menoscabo en la hacienda pública y resulta proporcional, considerando que se deriva del incumplimiento de la obligación de destinar los recursos públicos exclusivamente para los fines para los que se otorgan, aunado a que las retenciones tienen una naturaleza distinta al de las sanciones y a la renuncia de las ministraciones.

#### **4. Marco normativo relativo al interés jurídico.**

Los juicios y recursos en materia electoral son improcedentes, cuando el acto impugnado en modo alguno afecte el interés jurídico del actor<sup>36</sup>.

Es decir, el interés jurídico se actualiza si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor que, provoque una lesión a una situación jurídica o al derecho de quien promueve, pues son los elementos para determinar si una resolución o acto realmente causa una lesión que, a su vez, hace necesaria y útil la intervención del órgano jurisdiccional para reparar esa violación<sup>37</sup>.

De ahí que, solo si se actualiza el interés es posible, en su caso, dictar una sentencia mediante la cual se pueda modificar o revocar la resolución o acto impugnado y, con ello, restituir al actor en el derecho vulnerado y, por ello, es una condición indispensable para el ejercicio de la acción en los diversos medios de impugnación.

#### **5. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

---

<sup>36</sup> Artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

<sup>37</sup> Jurisprudencia 7/2002, de rubro: "**INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO**". Las jurisprudencias y tesis del TEPJF pueden ser consultadas en la página electrónica: <http://bit.ly/2CYUly3>.



En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ha determinado que el interés jurídico se actualiza cuando el acto reclamado causa un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio (bienes jurídicos reales y objetivos); por tanto, para que exista un perjuicio, necesariamente, debe apreciarse objetivamente una afectación.

En ese orden de ideas, quien promueve el juicio o recurso debe acreditar fehacientemente el interés jurídico y no inferirse con base en presunciones; y para ello debe demostrarse: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente.

Por tanto, para que tal interés exista, el acto o resolución impugnada en materia electoral debe afectar de manera clara y suficiente en el ámbito de derechos de quien acude al proceso. Esto, pues de llegar a demostrar en juicio la afectación ilegal de algún derecho del que es titular, solo se le podrá restituir en el juicio el goce de la prerrogativa vulnerada.

#### **6. Razones del disenso.**

Disiento de las consideraciones y sentido de la determinación aprobada por la mayoría, porque, en mi concepto, el medio de impugnación se debe desechar, ya que, el acuerdo impugnado se emitió en cumplimiento a una sentencia emitida por esta Sala Superior y en respuesta a la consulta formulada

## **SUP-RAP-142/2022**

por la consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en el que se señaló que ante el incumplimiento de los partidos de reintegrar los remanentes correspondientes al financiamiento público de actividades ordinarias y específicas, y toda vez que el artículo 10 de los Lineamientos para reintegro de remanente no ejercido o comprobado de actividades ordinarias y específicas, no especifica o limita cierto porcentaje para la retención, la autoridad electoral estará en posibilidad de retener en su totalidad de la ministración mensual del financiamiento público inmediato siguiente que le corresponda y hasta cubrir el monto íntegro del remanente, para lo cual estableció directrices para dar claridad y armonía al proceso de cobro de remanentes.

### **7. Caso concreto.**

Como se advierte, el acuerdo impugnado no determina un porcentaje de retención de las ministraciones del partido político actor, con motivo de la devolución de remanentes no ejercidos o no comprobados, en consecuencia, la referida respuesta no le confiere interés jurídico alguno al partido político apelante, en tanto que no se trata de un acto concreto de aplicación, por lo que será propiamente hasta que la autoridad administrativa electoral correspondiente le fije un porcentaje a retener de sus ministraciones, cuando estará en condiciones de impugnar tal determinación, pues será hasta entonces cuando incida en su esfera jurídica y le genere un posible perjuicio.



En la lógica apuntada, no pasa inadvertida la Jurisprudencia 1 de 2019, de rubro: "CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO". Sin embargo, la misma no resulta aplicable al caso, porque en este momento, el partido político recurrente no tiene una afectación jurídica, en tanto que, no se le está determinando un posible porcentaje de retención de sus ministraciones, con motivo de la devolución de remanentes no ejercidos o no comprobados.

Tampoco pasa por desapercibido que los partidos políticos pueden ejercer acciones tuitivas de intereses difusos, no obstante, en el caso, no es posible impugnar en abstracto la mera respuesta dada a una consulta, al ser necesaria la fijación específica de un porcentaje de retención para el partido político de que se trata, lo cual no se actualiza en la especie.

## **8. Conclusión.**

Así, en mi concepto la falta de interés jurídico deriva en la improcedencia del medio de impugnación, en términos del artículo 10, párrafo 1, inciso b) de la Ley procesal electoral, por lo que no es posible emprender el estudio de fondo, a partir de que, en este caso, la mera respuesta a la consulta no afecta o perjudica la esfera de derechos del promovente.

## **SUP-RAP-142/2022**

Por estas razones, no comparto la sentencia aprobada por la mayoría y estimo que lo procedente era **desechar** la demanda del recurso de apelación, al rubro indicado.

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.

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.



## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-142/2022.

### I. Introducción

- 1 Con fundamento en lo dispuesto 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, emito el presente voto particular; toda vez que no comparto el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno pues a mi consideración debió **modificarse** el acuerdo impugnado, para determinar que solo podría **retenerse hasta el cincuenta por ciento de la ministración mensual** del financiamiento público ordinario inmediato para cubrir el total del remanente a devolver de los recursos públicos no ejercidos o no comprobados por parte de los partidos políticos.
- 2 Mi postura la sustento en los argumentos que a continuación expongo.

### II. Contexto del asunto

- 3 La presente controversia se originó con motivo de las consultas realizadas al Instituto Nacional Electoral por parte del Partido del Trabajo y del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, relacionada con el porcentaje de retención de la ministración mensual para cubrir el remanente no ejercido del financiamiento público ordinario, esencialmente, en estos términos:
  - ¿Las retenciones deberán hacerse por la totalidad de la ministración mensual correspondiente hasta cubrir el monto integral del remanente, o se retendrá de forma parcial basada en un porcentaje en específico respecto de la ministración mensual?

## SUP-RAP-142/2022

- 4 En respuesta a dicha consulta, y en acatamiento a lo ordenado en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-112/2022 y su acumulado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió como criterio de interpretación<sup>38</sup> que, ante el incumplimiento de los partidos políticos de reintegrar los remanentes correspondientes al financiamiento público de actividades ordinarias y específicas *–no ejercido o no comprobado–* la retención debe realizarse de esta forma:
- La autoridad electoral *–estatal o nacional–* estará en posibilidad de retener en su totalidad de la ministración mensual del financiamiento público inmediato siguiente que le corresponda y hasta cubrir el monto íntegro del remanente.
- 5 En lo que interesa, en su escrito de demanda MORENA alega en esencia una indebida interpretación del referido artículo 10 de los Lineamientos en cita, y que el mencionado criterio de interpretación de la autoridad nacional electoral es inconstitucional al no superar un Test de proporcionalidad.

### III. Postura de la mayoría

- 6 En la sentencia aprobada por la mayoría, se confirma el acuerdo cuestionado al considerar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral realizó una debida interpretación del artículo 10 de los Lineamientos para reintegro de remanente no ejercido o comprobado de actividades ordinarias y específicas, sobre la base de que estiman apegado a Derecho el criterio de que la autoridad electoral nacional o local podrán **retener hasta el cien por ciento de la ministración mensual** del financiamiento público ordinario inmediato hasta cubrir el total del remanente a devolver.

---

<sup>38</sup> Respuesta rendida mediante el Acuerdo INE/CG345/2022 de nueve de mayo de dos mil veintidós.



- 7 En ese sentido, en la sentencia se considera que la lectura del referido precepto debe realizarse en el contexto en el que se encuentra inserto y no de manera aislada, por lo cual su interpretación debe hacerse de manera sistemática y funcional, en congruencia con la situación jurídica que regula.
- 8 De ahí que en la ejecutoria se concluye que el referido artículo 10 de los Lineamientos en comento contiene la regla consiste en que, una vez determinado el monto al que ascienden los remanentes y notificado a los partidos, sean estos los que transfieran la totalidad de los recursos a la cuenta bancaria que se indique para tal efecto, en un plazo de diez días hábiles, lo cual evidencia la finalidad de que el Estado capte, en breve término, la totalidad del recurso público que no fue ejercido debidamente.
- 9 Además, la mayoría del Pleno de esta Sala coincidió en que resulta constitucional la citada interpretación porque persigue un fin legítimo, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.
- 10 Lo anterior, porque en su consideración, el referido criterio es una medida necesaria para lograr que el Estado capte los recursos en breve término y puedan emplearse de inmediato para satisfacer otras necesidades públicas, evitando un menoscabo en la hacienda pública y resulta proporcional, considerando que se deriva del incumplimiento de la obligación de destinar los recursos públicos exclusivamente para los fines para los que se otorgan.

#### IV. Motivos de disenso

- 11 Me aparto del criterio mayoritario pues para mi no debe convalidarse el criterio de interpretación que hace el Instituto Nacional Electoral en el sentido de **retener hasta el cien por ciento de la ministración mensual** de los partidos hasta cubrir el total del remanente a devolver del financiamiento ordinario no ejercido.

## **SUP-RAP-142/2022**

- 12 Lo anterior, porque, desde mi perspectiva debe realizarse una interpretación flexible de la norma que permita la devolución de los recursos públicos al erario y al mismo tiempo que asegure que los partidos continúen con el desarrollo de sus actividades.
- 13 Además, en mi opinión, resulta inconstitucional el citado criterio dado que limita de manera desproporcionada y excesiva el derecho de los partidos políticos de recibir recursos públicos para alcanzar sus objetivos constitucionales.
- 14 Mi postura la sustento en los motivos y razones siguientes:

### **A. Interpretación del artículo 10 de los Lineamientos para el reintegro de remanentes del financiamiento ordinario.**

- 15 No comparto la interpretación llevada a cabo por la responsable y finalmente avalada por la mayoría de mis pares, respecto del artículo 10 de los Lineamientos para reintegro del remanente no ejercido o no comprobado de actividades ordinarias y específicas, pues desde mi punto de vista, arriba a conclusiones que no se desprenden del contenido específico y objetivo de la norma.
- 16 Dicho dispositivo normativo reza de la siguiente forma:

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

- 17 Como es dable advertir, en dicho numeral no se especifica un límite porcentual para la retención de la ministración mensual de financiamiento público, sino solo se hace referencia a que la retención debe hacerse en la ministración inmediata siguiente, y hasta cubrir el monto total del remanente.



- 18 No obstante, la interpretación emprendida por la autoridad administrativa electoral y respaldada por la postura mayoritaria, básicamente consiste en que: toda vez que el artículo 10 de los Lineamientos no fija un límite porcentual para la retención de ministraciones mensuales, entonces existe la posibilidad de retener en su totalidad la ministración.
- 19 Lo anterior, sobre la única consideración de lograr que el Estado capte los recursos en breve término y puedan emplearse de inmediato a efecto de satisfacer las necesidades públicas, evitando un menoscabo en la hacienda pública; pero se obvian otros valores que también estamos obligados a proteger, como es que los partidos políticos cuenten con recursos públicos suficientes para lograr la efectiva participación ciudadana en la vida pública democrática del país.
- 20 En ese entendido, para mí la postura que mejor refleja medida en la interpretación y equilibrio entre valores jurídicos a ponderar es asumir simplemente que **existe una laguna normativa**, consistente en que la autoridad administrativa no previó en el cuerpo normativo específico un límite porcentual para la retención de remanentes del caso.
- 21 Ya en esa postura, considero existía la posibilidad de corregir dicha ausencia normativa a través de una interpretación por analogía, con el propósito de dotar de coherencia a los procedimientos de cobro de remanentes, pues se encuentra vigente dicho límite porcentual en los Lineamientos para el reintegro o retención de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña.
- 22 En efecto, el Instituto Nacional Electoral ha previsto ya un límite porcentual para la retención de ministración mensual en un supuesto muy similar, contenido en el Apartado Séptimo, fracción III, inciso a), numeral 4, de los Lineamientos para la devolución o retención de remanentes del financiamiento de campaña no ejercido, en el que se

## SUP-RAP-142/2022

estable como parámetro el cincuenta por ciento de la ministración, como se advierte a continuación:

*4. En caso de que el remanente total a reintegrar sea superior al 50% de la ministración mensual del financiamiento público ordinario del partido político, el INE o el OPLE según corresponda, deberán aplicar retenciones y reintegros mensuales sucesivos por **el 50% del financiamiento público ordinario del partido político**, hasta cubrir totalmente el remanente no erogado.*

23 Lo anterior, sin que desde mi óptica resulte trascendente el hecho de que en un caso se trate de recursos de campaña y en otros de financiamiento ordinario, pues existen semejanzas esenciales que autorizan realizar su aplicación por analogía, a saber:

- En ambos casos, se trata de mandatos del Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuyos destinatarios son los partidos políticos;
- En un supuesto, respecto de financiamiento de campaña y otro respecto de financiamiento ordinario; pero, a fin de cuentas, se tratan de recursos provenientes del erario;
- Recursos públicos que, en última instancia, no fueron ejercidos o comprobados dentro o para periodo para el cual fueron entregados, y
- Recursos de los cuales se pretende su cobro forzoso, a través de un procedimiento de retención de ministraciones mensuales del financiamiento público ordinario.

24 Dichos elementos, desde mi perspectiva, dan cuenta de hechos que contienen supuestos similares y, por ello, lo dable sería emplear ese límite, como respuesta para el supuesto no previsto, correspondiente al financiamiento ordinario.



- 25 En efecto, hay que recordar que, para aplicar este procedimiento de abstracción por analogía, primero se debe identificar el hecho no normado; luego identificar la existencia de un hecho normado y que guarde una semejanza relevante o esencial con el primero, y así se construye a partir de este último la máxima de decisión para el primero.
- 26 En el caso, dicho razonamiento se podría haber desarrollado de la siguiente forma:
- Existe un supuesto no normado, que es la ausencia de un límite porcentual de retención de la ministración mensual de un partido político para hacer efectiva la devolución de recursos públicos de financiamiento ordinario no ejercido;
  - Luego, existiendo semejanzas esenciales, en el Apartado Séptimo, fracción III, inciso a), numeral 4, de los Lineamientos para la devolución o retención de remanentes del financiamiento de campaña no ejercido, se prevé un límite del cincuenta por ciento de la ministración mensual, hasta cubrir totalmente el remanente no erogado;
  - Entonces, es posible interpretar por analogía que, para el caso de remanentes no ejercidos del financiamiento público ordinario, el porcentaje de la retención será del cincuenta por ciento.
- 27 Por otro lado, la necesidad de recuperar los recursos en breve término o de manera inmediata, como se postula en la ejecutoria de mérito, tampoco es obstáculo para fijar un porcentaje del cincuenta por ciento como el señalado, pues en el mismo acuerdo INE/CG61/2017, por el cual se aprobaron los Lineamientos para la retención de remanentes no ejercidos del financiamiento de campaña el Consejo General del Instituto Nacional Electoral razonó que:

## SUP-RAP-142/2022

*... aunque la devolución del financiamiento de campaña no erogado es una obligación inmediata que implica retener la ministración mensual de la prerrogativa de los partidos hasta liquidar la totalidad del remanente... la devolución no debería afectar de tal forma al partido político que le impida realizar sus actividades sustantivas. En razón de ello, se considera que la retención máxima de la ministración mensual de financiamiento ordinario no debería exceder el 50%.*

- 28 Con esa consideración se refuerza la perspectiva que mantengo, consistente en que existía la posibilidad de haber resuelto la ausencia normativa en cita a través del método interpretativo por analogía, pues aun y cuando en este caso también se asume la necesidad de que la retención ocurra de manera inmediata, ello no niega la posibilidad de que existan porcentajes de cobro que no impidan a los partidos políticos desarrollar sus actividades sustanciales.
- 29 Es decir, sí en breve término; pero sin mermar en extremo la operatividad ordinaria del sujeto obligado; razonamiento totalmente distante del consenso mayoritario, dado que *en pos* de la inmediatez se pone en riesgo el funcionamiento ordinario de los partidos políticos.
- 30 Por tanto, contrario a lo sostenido en la sentencia de mérito, considero que por analogía era dable tener por límite el cincuenta por ciento en la retención de la ministración mensual para el caso de financiamiento ordinario; pues, desde mi perspectiva, contienen apoyos argumentativos más sólidos y consistentes que los avalados por la mayoría, toda vez que es un parámetro previsto en un hecho similar ya normado por la responsable, con el que se busca mantener un equilibrio, entre la inmediatez del cobro y la persecución de los fines constitucionalmente previstos para los partidos políticos.

### **B. Constitucionalidad del criterio de retener el cien por ciento de la ministración mensual de los partidos.**



- 31 En mi concepto, el criterio de interpretación cuestionado **es incompatible con la regularidad constitucional**, particularmente respecto al régimen de financiamiento determinado por el Constituyente en el artículo 41 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 32 La razón principal es que el criterio de reducción del cien por ciento restringe de manera desproporcionada el derecho de los partidos políticos de recibir recursos públicos para alcanzar sus objetivos constitucionales, al impedir de forma absoluta cuenten con recursos públicos para la consecución de sus fines constitucionales.
- 33 En el artículo 41, en su párrafo tercero, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los partidos políticos son entidades de interés público y que la Ley determinará sus derechos, obligaciones y prerrogativas; que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de la paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al poder público.
- 34 En esa misma base, se señala que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
- 35 En la Base II en cita, se establece que el financiamiento público para los partidos políticos se compone de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes *–mismo que se fija anualmente–*, las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico; esto es, el

## **SUP-RAP-142/2022**

financiamiento de los partidos políticos tiene una finalidad y un monto determinado constitucionalmente.

- 36 De estas premisas constitucionales se advierte que los partidos políticos son los mecanismos para asegurar una vida democrática del país, al tener como finalidad asegurar la participación del pueblo fuera y dentro de los procesos de renovación de cargos de elección popular.
- 37 La participación de la población es través de las actividades ordinarias permanentes que desarrollan los partidos promoviendo su ideología y programas de acción, así como las actividades específicas respecto a temas de paridad de género, educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.
- 38 Para consolidar el cometido de dicha función de participación democrática, en el aludido precepto constitucional es instituido el financiamiento público como el dispositivo o instrumento permanente para garantizar la consecución de forma continua de los fines y actividades constitucionales que le son encomendados a los partidos políticos.
- 39 De este modo, se advierte que el financiamiento público determinado por el constituyente para que los partidos políticos desarrollen sus actividades ordinarias constituye el elemento esencial para que aquéllos se encuentren en posibilidad de cumplir de menara permanente con los fines que le son encomendados a nivel constitucional.
- 40 Por tanto, el entramado constitucional expuesto permite concluir que se establece como una prerrogativa de los partidos, contar con recursos de origen preponderantemente públicos para lograr una participación ciudadana permanente y continua en la vida democrática del país, la que precisamente se consigue con el desarrollo de las



actividades ordinarias permanentes por las que se promueve la ideología y programas de acción.

- 41 De esta forma, a partir de la referida Base II constitucional se puede advertir que cualquier disminución al financiamiento público de los partidos, sin importar su fuente, será válida, con la condición de que no se afecte o impida el cumplimiento de sus fines constitucionales, por lo que será inviable cualquier retención de dicho financiamiento que impida la operación ordinaria de los partidos políticos.
- 42 Esto es, si bien los partidos tienen el deber de devolver a la hacienda pública los recursos públicos no erogados o no comprados, ya sea mediante la entrega directa al Instituto Nacional Electoral o a través de la retención de su ministración mensual, estas medidas no deben imposibilitar de forma absoluta su supervivencia para hacer frente al cumplimiento de sus fines constitucionales.
- 43 Es por ello por lo que existe un parámetro constitucional a cualquier retención de los recursos públicos de los partidos políticos que impide establecer restricciones absolutas que pongan en peligro la consecución de sus fines constitucionales.
- 44 De tal forma que cualquier disminución de los recursos públicos de los partidos políticos para la recuperación de financiamiento público no debe afectar de forma sustancial la supervivencia de dichos institutos políticos, es decir, que pierdan su capacidad económica para hacer frente al cumplimiento de sus fines constitucionales.
- 45 Por tanto, en mi consideración, el criterio de reducción del cien por ciento restringe de manera desproporcionada el derecho de los partidos políticos de recibir financiamiento público, al imposibilitar de forma categórica que cuenten con recursos para la consecución de los fines que constitucionalmente tienen encomendados.

## SUP-RAP-142/2022

- 46 En ese mismo orden de ideas, disiento de las consideraciones aprobadas por la mayoría, en el sentido de que el criterio de interpretación de la reducción de la totalidad de la ministración para la recuperación de remanentes es conforme a la Constitución Federal, puesto que, desde mi perspectiva, dicha medida no supera el test de proporcionalidad.
- 47 Al respecto, cabe traer a cuenta que ha sido criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>39</sup> que el examen de la constitucionalidad de una disposición normativa que intervenga algún derecho fundamental, para establecer si son o no constitucionales, debe corroborarse que:
- a) la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
  - b) la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
  - c) no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y
  - d) el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.
- 48 Debe tenerse en cuenta que el criterio de interpretación cuya inconstitucionalidad se analiza<sup>40</sup>, es el siguiente:

*“Que tratándose del financiamiento público para actividades ordinarias y específicas, los Organismos Públicos Locales Electorales, de conformidad con el Artículo 10 de los Lineamientos para reintegrar el remanente ordinario, en caso de que el partido político no realice la devolución de remanentes,*

---

<sup>39</sup> Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 915.

<sup>40</sup> Contenido en la página 30 del Acuerdo INE/CG345/2022 materia del presente recurso de apelación.



***deberá retener 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”***

(Énfasis añadido)

- 49 Si bien, de forma inicial puedo compartir que este criterio de disminución total presupuestal cumple con el **fin legítimo** de una recuperación en breve plazo en beneficio de la hacienda pública, porque pretende garantizar que el Estado capte *en breve término* la totalidad de los remanentes.
- 50 No obstante, estimo que cualquier disminución de recursos públicos de los partidos políticos, sin importar que sea una multa o devolución de remanentes, también **debe tener como fin legítimo** asegurar los objetivos del régimen de financiamiento público contemplado en el artículo 41 constitucional.
- 51 Dicho en otras palabras, la reducción para recuperar remanentes de recursos públicos igualmente debe tener como propósito que los partidos estén en condiciones de cumplir con sus fines de forma permanente, por lo que la devolución al erario **puede realizarse de forma paulatina y no así de forma inmediata** como indebidamente lo determinó la autoridad responsable y convalidado por la mayoría.
- 52 De ahí que, desde mi perspectiva, la medida en comento no supera los restantes criterios que conforman el test de proporcionalidad porque restringe de forma excesiva y absoluta el núcleo esencial del derecho de los partidos políticos de recibir de forma continua recursos públicos para alcanzar sus objetivos constitucionales.
- 53 Considero que el criterio de interpretación que establece la posibilidad de reducir la totalidad de las ministraciones del financiamiento público

## SUP-RAP-142/2022

de los partidos políticos **no constituye una medida idónea** para satisfacer el propósito constitucional al que hecho referencia.

- 54 Lo anterior, porque propósito de la medida interpretativa de la autoridad responsable limita de forma absoluta el ejercicio del derecho de los partidos a recibir de forma permanente financiamiento público en comento a partir de una reducción total de su ministración mensual, lo que impide la consecución de los fines constituciones que los partidos políticos tienen encomendados como entes de interés público.
- 55 De igual forma, considero que la interpretación restrictiva del Instituto Nacional Electoral **tampoco supera el criterio de necesidad**, porque si bien contempla la posibilidad de una recuperación en breve plazo de recursos públicos en beneficio del erario, lo cierto es que ello implica, en buena medida, restringir de forma excesiva el derecho a recibir financiamiento de los partidos políticos.
- 56 Aunado a que, como se hizo patente en el apartado anterior, **existe una opción menos lesiva** para la consecución armónica de los propósitos constituciones que debe seguir el criterio de interpretación, como es la reducción con un tope máximo del cincuenta por ciento de la ministración mensual, tal y como fue establecido por la misma autoridad electoral nacional para el caso de la devolución de los remanentes del financiamiento público de campaña<sup>41</sup>.
- 57 Esto es, con la finalidad de impedir una restricción absoluta del núcleo esencial de la prerrogativa constitucional con la que cuentan los partidos políticos para que estén en aptitud de cumplir con los fines

---

<sup>41</sup> Establecido en el en el Apartado Séptimo, fracción III, inciso a), numeral 4, de los Lineamientos para la devolución o retención de remanentes del financiamiento de campaña no ejercido, que textualmente señala: *“En caso de que el remanente total a reintegrar sea superior al 50% de la ministración mensual del financiamiento público ordinario del partido político, el INE o el OPLE según corresponda, deberán aplicar retenciones y reintegros mensuales sucesivos por el 50% del financiamiento público ordinario del partido político, hasta cubrir totalmente el remanente no erogado.”*



que les fueron encomendados de manera directa por el constituyente permanente, es mi convicción que la reducción de la ministración mensual solamente debe hacerse dentro del límite del cincuenta por ciento.

- 58 De este modo, considero que la medida de retención total de la ministración de los partidos políticos no es una medida necesaria, porque restringe de forma categórica el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público, siendo que una opción menos lesiva sería aplicando la misma medida establecida por el Instituto Nacional Electoral para la devolución de los remanentes del financiamiento de campaña, esto es, de la reducción del cincuenta por ciento de la ministración mensual.
- 59 Finalmente, considero que el criterio de interpretación **tampoco resulta proporcional en sentido estricto**, dado que afecta de forma absoluta y categórica la prerrogativa constitucional en comento, cuando el fin que busca puede alcanzarse a través de la medida a la que he hecho referencia y más, cuando dicho precepto no establece parámetros razonables para determinar hasta que porcentaje podrá disminuirse los recursos públicos que perciben los partidos.
- 60 Es por ello por lo que, en mi consideración, la interpretación del artículo 10 de los Lineamientos de referencia se encuentra fuera de la regularidad constitucional al nulificar completamente las prerrogativas que nuestra Carta Magna otorga a los partidos políticos, en cuanto a conservar su capacidad económica para hacer frente al cumplimiento de sus fines constitucionales y, en consecuencia, lo procedente sería declarar su inconstitucionalidad.
- 61 Bajo la línea argumentativa expuesta, en mi opinión, resulta evidente que la medida de reducir de forma íntegra las ministraciones no es proporcional frente a la prerrogativa constitucional de los partidos

## **SUP-RAP-142/2022**

políticos de acceder al financiamiento público, dado que afecta de forma absoluta dicha prerrogativa, cuando los fines que debe perseguir puede alcanzarse a través de la medida que hecho referencia y más, cuando la norma interpretada no establece parámetros razonables para determinar el porcentaje de retención y el Instituto Nacional Electoral ya cuenta con una norma para la devolución de remanentes del financiamiento de campaña.

### **V. Conclusión**

- 62 Conforme a todo lo anteriormente expuesto, contrario al criterio mayoritario, considero debió **modificarse** el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para determinar que, la autoridad electoral nacional o local, según corresponda, podrá **retener como máximo hasta el cincuenta por ciento de la ministración mensual** del financiamiento público ordinario inmediato hasta cubrir el total del remanente a devolver los recursos públicos no erogados o no comprobados.
- 63 Por las razones y consideraciones expuestas, formulo 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 RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, CON RELACIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-142/2022<sup>42</sup>.**

Formulo el presente voto razonado a fin de exponer las razones que me llevan a votar por confirmar el acuerdo del Consejo General del INE<sup>43</sup>.

### **1. Antecedentes del voto razonado**

Como lo sostuve desde la sentencia SUP-RAP-758/2017, considero que no existe obligación constitucional ni legal para la devolución de los remanentes del gasto ordinario y específico no ejercido, pues los partidos políticos se ubican dentro de un régimen especial en materia hacendaria y presupuestal. Tan es así que únicamente son fiscalizados por el INE.

Independientemente de mi convicción, por votación mayoritaria de los integrantes de esta Sala Superior, se ordenó al Consejo General del INE emitiera la reglamentación para el cálculo, determinación y reintegro de los remanentes, a fin de que los partidos dieran cumplimiento a tal obligación.

En acatamiento a esta determinación, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos de retención<sup>44</sup>, acuerdo que fue controvertido ante esta Sala Superior en el diverso SUP-RAP-140/2018.

En esa ocasión consideré que en tanto los lineamientos combatidos cumplen con lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-758/201 – que fue aprobado por mayoría, con mi voto en contra<sup>45</sup>–, es que apoyé el sentido de la sentencia, de confirmar el acto impugnado<sup>46</sup>.

### **2. Problemática del presente asunto: ¿cuál debe ser el porcentaje de retención de ministración de gasto ordinario?**

---

<sup>42</sup> Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>43</sup> Instituto Nacional Electoral.

<sup>44</sup> 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

<sup>45</sup> Votamos en contra y emitimos voto razonado los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzáles y Reyes Rodríguez Mondragón.

<sup>46</sup> Por ello, en el SUP-RAP-140/2018 los tres magistrados emitidos voto razonado.

## **SUP-RAP-142/2022**

Los Lineamientos de retención establecen entre otras cuestiones que si los remanentes no son reintegrados por los sujetos obligados en el plazo establecido<sup>47</sup>, las autoridades electorales retendrán la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente.

Esto es, para el caso de incumplimiento de los institutos políticos de reintegrar los remanentes correspondientes al gasto ordinario, no se especifica o limita cierto porcentaje para la retención de la ministración mensual del financiamiento público anual.

En la sentencia aprobada se determinó confirmar el acuerdo controvertido que establece como criterio de retención el 100% de la ministración mensual del financiamiento público ordinario de los partidos políticos que no hubiera realizado la devolución *motu proprio*, hasta que se cubra el monto íntegro del remanente.

Coincidió con la ejecutoria, puesto que la regla general prevista en los Lineamientos de retención consiste en que, una vez determinado el monto al que ascienden los remanentes y que es notificado a los partidos políticos, sean estos los que hagan la transferencia en su totalidad en un plazo de diez días hábiles, a fin de que el Estado capte, a la brevedad, la totalidad del recurso público que no fue ejercido debidamente.

### **3. Sentido del voto recurrente**

Así, puesto que la devolución de remanentes de gasto ordinario es una obligación vigente que tuvo origen en un criterio jurisdiccional, que esta Sala Superior confirmó los Lineamientos de retención, y que el criterio de retención de la ministración es apegado a Derecho, apoyo la sentencia en el sentido de **confirmar** el acto impugnado.

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

---

<sup>47</sup> El artículo 8 de los mismo Lineamientos de retención establece que los sujetos obligados deberán depositar o transferir el monto a reintegrar dentro de los 10 días hábiles siguientes a la recepción de los oficios de notificación en los que se les haga de conocimiento el monto de remanentes a devolver.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-142/2022**

motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.