

## RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-297/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA  
MATA PIZAÑA<sup>1</sup>

Ciudad de México, \*\*\*\* de noviembre de dos mil veintitrés.

**Sentencia** que, con motivo de la impugnación presentada por **Morena**, **revoca** el acuerdo del Consejo General de Instituto Nacional Electoral INE/CG558/2023, por el que se da respuesta a los escritos de consulta presentados por ese partido político, en cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-110/2023 de esta Sala Superior.

### ÍNDICE

I. ANTECEDENTES .....	2
II. COMPETENCIA .....	3
III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA .....	3
IV. MATERIA DE LA CONTROVERSIA .....	4
V. ESTUDIO DE FONDO .....	7
VI. RESUELVE.....	19

### GLOSARIO

<b>Actor/ apelante:</b>	Morena.
<b>CG del INE:</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley de Instituciones:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Lineamientos:</b>	Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicable a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, en cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-758/2017 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Tribunal Electoral:</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>UTF:</b>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

---

<sup>1</sup> **Secretario Instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretarias:** Roselia Bustillo Marín y Nancy Correa Alfaro. **Colaboró:** Carlos Cruz Miranda.

## **I. ANTECEDENTES**

**1. Consultas a la UTF.** El trece de diciembre de dos mil veintidós, Morena presentó dos escritos en los que, de manera respectiva:

a) Consultó si es posible compensar -ajustar- el remanente determinado para cierto ejercicio, cuyo cobro no ha sido realizado o ejecutado, con el déficit -saldo a favor- determinado para un ejercicio posterior; y

b) Solicitó la *“autorización para realizar la compensación del déficit del ejercicio fiscal 2021, contra el remanente a reintegrar de los ejercicios fiscal (sic) anteriores determinados a los Comités Ejecutivos Estatales de Morena y su CEN, de ser el caso”*.

**2. Respuestas.** El treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés<sup>2</sup>, el CG del INE dio respuesta a la consulta planteada por Morena en el sentido de negar la posibilidad de compensar los ejercicios fiscales<sup>3</sup>.

**3. Primera apelación<sup>4</sup>.** El seis de junio Morena impugnó la respuesta, por lo que, el veintisiete de septiembre, la Sala Superior determinó revocarla por falta de exhaustividad, para que el CG emitiera otra en la que se atendieran todos los planteamientos del partido.

**4. Cumplimiento del INE (acuerdo impugnado)<sup>5</sup>.** El cinco de octubre, el CG del INE, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior, emitió una nueva respuesta, en la que determinó esencialmente lo siguiente:

a) Que solo es posible efectuar una disminución al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión, siempre y cuando en el ejercicio anterior se haya determinado un déficit.

b) No resulta aplicable compensar y/o ajustar un remanente anterior, pendiente de ejecución, con un déficit posterior.

c) El artículo 94 del Reglamento de Fiscalización versa sobre la

---

<sup>2</sup> En Adelante todas las fechas se referirán a dos mil veintitrés, salvo mención expresa.

<sup>3</sup> En el acuerdo identificado con la clave INE/CG303/2023.

<sup>4</sup> SUP-RAP-110/2023.

<sup>5</sup> INE/CG558/2023.

posibilidad de realizar ajustes contables a la cuenta “Déficit o remanente de ejercicios anteriores”, para lo cual debe mediar autorización de la Comisión de Fiscalización, distinto a la disminución prevista como parte del procedimiento que realiza la UTF para determinar remanentes.

**d)** No resulta aplicable autorizar el ajuste que solicita Morena de conformidad con el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización, pues en dicho precepto se regula un ajuste a sus cuentas contables y no a la determinación de remanentes que realiza la autoridad fiscalizadora, respecto de los recursos públicos no erogados o no comprobados.

**5. Recurso de apelación.** El diez de octubre, Morena presentó demanda de recurso de apelación para controvertir el acuerdo del CG del INE.

**6. Turno.** Una vez recibidas las constancias, la presidencia de la Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-297/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

## **II. COMPETENCIA**

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el asunto, porque es un recurso de apelación interpuesto por un partido político, a fin de impugnar un acuerdo del CG del INE por el que se da respuesta a los escritos de consulta presentados por ese partido político, en cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-110/2023 de esta Sala Superior<sup>6</sup>.

## **III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA**

La demanda cumple los requisitos para analizar el fondo de la controversia, conforme a lo siguiente:

**1. Forma.** La demanda se presentó ante la responsable; en ellas se hace constar la denominación del apelante y la firma de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; sus conceptos de agravio y

---

<sup>6</sup> Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

## SUP-RAP-297/2023

los preceptos presuntamente violados.

**2. Oportunidad.** El recurso se presentó en tiempo, porque la resolución impugnada fue emitida el cinco de octubre y la demanda se presentó el diez siguiente; por lo que es evidente que se presentó dentro del plazo legal de cuatro días para presentar el medio de impugnación, sin que se cuenten los días inhábiles por no estar vinculado con un proceso electoral<sup>7</sup>.

**3. Legitimación e interés jurídico.** Se acredita porque el recurso es promovido por un partido político nacional que impugna un acuerdo emitido por el CG del INE recaído a una consulta que realizó previamente.

**4. Definitividad.** Se cumple, porque no existe medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

### IV. MATERIA DE LA CONTROVERSIA

#### 1. Consulta

El partido consultó y pidió al INE lo siguiente:

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

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

#### 2. Primera respuesta del INE y su revocación.

El INE contestó que no era posible efectuar una compensación del remanente de cierto ejercicio contra el déficit de un ejercicio posterior, derivado de que existe una obligación de los partidos de aplicar el

---

<sup>7</sup> Artículo 7, párrafo 1, y 8 de la Ley de Medios.

financiamiento para los fines que les fue entregado y, en su caso, el deber de reintegrar al erario los recursos que no fueron comprobados.

Precisó que sólo era factible efectuar una compensación al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión, cuando en el inmediato anterior se haya determinado un déficit.

Ante la impugnación del partido a la respuesta emitida, la Sala Superior en la sentencia al SUP-RAP-110/2023 consideró fundado el agravio relativo a la falta de exhaustividad ya que la consulta partidista se sustentó en lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización, sin que la responsable se pronunciara sobre sus alcances en los términos planteados, y ordenó al INE emitiera una nueva respuesta que atendiera todo lo planteado y, en especial, lo referente a la aplicabilidad al caso concreto del artículo mencionado.

### **3. Respuesta emitida en cumplimiento.**

El INE, en cumplimiento a lo ordenado por la sentencia SUP-RAP-110/2023, precisó lo siguiente:

- El artículo 94 del Reglamento de Fiscalización no establece la palabra “compensación” sino la posibilidad de realizar “ajustes contables” a la “cuenta déficit o remanente de ejercicios anteriores” ante la necesidad de reflejar correctamente los registros contables por posibles errores.
- Que el monto registrado en la cuenta “remanente de ejercicios anteriores” no deriva del monto de financiamiento público a devolver, sino que es la diferencia entre ingresos y egresos para efectos contables, que se traduce en un superávit o déficit.
- Que el déficit o superávit del ejercicio es un proceso distinto al cálculo del remanente de financiamiento público a devolver, porque en el primero intervienen todos los ingresos que recibe el partido (públicos y privados), así como todos los egresos.
- El monto en “Remanente de Ejercicios Anteriores” en la contabilidad partidista, es el diferencial de ingresos y gastos totales.
- El artículo 49 del Reglamento no es aplicable al caso porque se dirige a la autorización de ajuste a la contabilidad.
- Los remanentes no son contribuciones ni están definidos como partidas sujetas a compensaciones, por lo que restar a un remanente previo un déficit posterior,

## SUP-RAP-297/2023

implica que los sujetos en lugar de devolver los recursos no erogados los gasten en el ejercicio siguiente.

### 4. Agravios

**a. Debida fundamentación y motivación.** Sostiene que hubo una interpretación restrictiva de las normas, pues la responsable debió maximizar los derechos.

**b. Inaplicación de la jurisprudencia de la Sala Superior.** La autoridad electoral inaplicó la jurisprudencia 15/2004 de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS", porque debió aportar razones de la negativa para efectuar la compensación y no simplemente basarse en que no se contempla el supuesto en el Reglamento de Fiscalización.

**c. Interpretación restrictiva.** El INE debió interpretar la solicitud a la luz de los criterios previstos en el artículo 5 del Reglamento de Fiscalización y del principio *pro actione* y progresividad.

**d. Incongruencia interna y externa.** La autoridad dejó de atender los planteamientos del partido (congruencia externa) y su respuesta contiene vicios lógicos (incongruencia interna) porque la autoridad negó su petición basándose en las premisas sobre las que realizó su consulta.

**e. Violación al principio de exhaustividad.** A su juicio, la autoridad omite dar respuesta a su principal planteamiento respecto a que es factible realizar una compensación, a través de la cual se descontaría el remanente firme (saldo a favor) de una cantidad de déficit (deuda).

**f. Tutela judicial efectiva y petición.** El partido manifiesta que el INE no respondió en su totalidad su solicitud a pesar de lo ordenado por la sentencia de Sala Superior; de ahí que pida a este órgano jurisdiccional que ante la existencia de déficit firme de MORENA en 2021 y de remanentes firmes pendientes de pago del ejercicio 2020 en el CEN y sus comités ejecutivos estatales, sea procedente la compensación y el ajuste de las cuentas de remanentes.

### 5. Cuestión a resolver

El partido pretende que se revoque la respuesta a la consulta y se ordene a la autoridad compensar el remanente del financiamiento del ejercicio de 2020 contra el déficit del ejercicio 2021, pues sostiene que de una interpretación sistemática y funcional del artículo 94 del Reglamento de Fiscalización y 3 de los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público se desprende la posibilidad de

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** \* Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

efectuar compensaciones entre remanentes de ejercicios pasados y déficit de ejercicios posteriores.

## V. ESTUDIO DE FONDO

**A. Es aplicable por analogía la compensación como un medio de pago para acreditar déficits con remanentes de ejercicios pasados.**

### I. Decisión

Es **fundado** el agravio del partido en cuanto a que, de la interpretación sistemática, funcional y por analogía del Reglamento de Fiscalización y de los Lineamientos es procedente instrumentar la compensación como un medio de pago de los déficits, con remanentes de un ejercicio fiscal anterior.

### II. Justificación

#### 1. Marco jurídico

##### - Déficit

Los déficits en la contabilidad partidista se conforman por los pasivos y cuentas por pagar, que se presentan cuando los sujetos obligados gastan más de lo que les ingresa y se refleja con saldo negativo.

El Reglamento de Fiscalización exige que **los pasivos se integren detalladamente**, mencionando montos, nombres, concepto y fechas de contratación, calendario de amortización y de vencimiento, así como en su caso, las garantías otorgadas.

De forma que los pasivos deben estar debidamente registrados, soportados documentalmente y autorizados por los funcionarios facultados para ello, **pues de lo contrario dará lugar a sanciones que se contabilizan como ingresos en especie o aportaciones de origen**

**prohibido o de entes impedidos** por la norma cuando correspondan a operaciones celebradas con personas morales.<sup>8</sup>

El Reglamento establece que **máximo en el ejercicio fiscal inmediato posterior al que se originaron se comprueben, a menos que exista un debido respaldo** al por qué persisten esos déficits, **para que no se consideren ingresos no reportados.**

**- ¿Cómo se pueden saldar los déficits?**

Los Lineamientos que regulan el procedimiento para cálculo y reintegro de los remanentes por financiamiento público ordinario, prevén en el artículo 2, que **el déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior es el financiamiento que se presenta cuando el gasto del ejercicio es mayor que el ingreso, lo que se traduce en una obligación de pago futura, mismo que se representa con saldo negativo.**

Dichos Lineamientos<sup>9</sup> permiten que en el cálculo del remanente se resten los déficits de un ejercicio anterior, como lo señala el artículo 3, conforme a lo siguiente:

Artículo 3. Para determinar el remanente del ejercicio ordinario federal o local se aplicará de manera específica lo siguiente, conforme a la balanza consolidada del ámbito federal o local, según sea el caso:

**(-) Déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior.\*\***

**(=) Déficit o, en su caso, superávit a reintegrar de operación ordinaria.**

\* Esta disminución solo se aplicará para determinar el remanente del ejercicio 2018.

\*\* Este concepto se aplicará para determinar el remanente del ejercicio 2019 y subsecuentes, siempre y cuando se haya presentado déficit de la operación de ordinario con financiamiento público en el ejercicio anterior.

Es decir, los Lineamientos establecen que en el cálculo de remanentes se reste el déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior, que son saldos negativos, que se presentan cuando se gasta más de lo que ingresa.

<sup>8</sup> Artículos 81, 84 y 85 del Reglamento de Fiscalización.

<sup>9</sup> Artículo 3. Para determinar el remanente del ejercicio ordinario federal o local se aplicará de manera específica lo siguiente, conforme a la balanza consolidada del ámbito federal o local, según sea el caso:



## - Compensación

La **compensación** es una institución del derecho civil que tiene lugar cuando dos personas reúnen la calidad de deudoras y acreedoras recíprocas, cuyo efecto es extinguir, por ministerio de ley, las dos deudas hasta la cantidad que importe la menor.

En términos de lo previsto por el Código Civil Federal<sup>10</sup> para que haya lugar a la compensación se requiere:

- a) Que ambas deudas consistan en una cantidad de dinero, o cuando siendo fungibles las cosas debidas son de la misma especie y calidad, siempre que se hayan designado al celebrarse el contrato.
- b) Que las deudas sean igualmente líquidas y exigibles. Las que no lo fueren, sólo podrán compensarse por consentimiento expreso de los interesados.

---

<sup>10</sup> Código Civil Federal

Artículo 2185.- Tiene lugar la compensación cuando dos personas reúnen la calidad de deudores y acreedores recíprocamente y por su propio derecho.

Artículo 2186.- El efecto de la compensación es extinguir por ministerio de la ley las dos deudas, hasta la cantidad que importe la menor.

Artículo 2187.- La compensación no procede sino cuando ambas deudas consisten en una cantidad de dinero, o cuando siendo fungibles las cosas debidas, son de la misma especie y calidad, siempre que se hayan designado al celebrarse el contrato.

Artículo 2188.- Para que haya lugar a la compensación se requiere que las deudas sean igualmente líquidas y exigibles. Las que no lo fueren, sólo podrán compensarse por consentimiento expreso de los interesados.

Artículo 2189.- Se llama deuda líquida aquella cuya cuantía se haya determinado o puede determinarse dentro del plazo de nueve días.

Artículo 2190.- Se llama exigible aquella deuda cuyo pago no puede rehusarse conforme a derecho.

Artículo 2191.- Si las deudas no fueren de igual cantidad, hecha la compensación, conforme al artículo 2186, queda expedita la acción por el resto de la deuda.

Artículo 2192.- La compensación no tendrá lugar:

- I. Si una de las partes la hubiere renunciado;
- II. Si una de las deudas toma su origen de fallo condenatorio por causa de despojo; pues entonces el que obtuvo aquél a su favor deberá ser pagado, aunque el despojante le oponga la compensación.
- III. Si una de las deudas fuere por alimentos;
- IV. Si una de las deudas toma su origen de una renta vitalicia;
- V. Si una de las deudas procede de salario mínimo;
- VI. Si la deuda fuere de cosa que no puede ser compensada, ya sea por disposición de la ley o por el título de que procede, a no ser que ambas deudas fueren igualmente privilegiadas;
- VII. Si la deuda fuere de cosa puesta en depósito;
- VIII. Si las deudas fuesen fiscales, excepto en los casos en que la ley lo autorice

## SUP-RAP-297/2023

Las deudas líquidas son aquellas cuya cuantía se haya determinado o pueda determinarse. Son exigibles cuando no puede rehusarse el pago conforme a derecho.

**En materia hacendaria**, la compensación es una forma extintiva de la obligación fiscal y tiene lugar cuando fisco y contribuyente son acreedores y deudores recíprocos.

Las autoridades fiscales deben devolver a los contribuyentes las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales.<sup>11</sup>

El pago de lo indebido se refiere a montos que el particular no adeudaba al Fisco Federal, pero que se dieron por haber pagado una cantidad mayor a la que le impone la ley de la materia. En cambio, el saldo a favor no deriva de un error de cálculo, sino de la aplicación de la mecánica establecida en la ley de la materia.<sup>12</sup>

En ese sentido, cuando hay un pago de lo indebido o un saldo a favor, se genera un remanente del que puede solicitarse su devolución o, en algunos casos, utilizar la diferencia para pagar otras obligaciones fiscales a su cargo, **a través de la compensación.**<sup>13</sup>

La compensación fiscal<sup>14</sup> permite a las personas contribuyentes, que los impuestos debidos se compensen con las cantidades que tengan a su favor.

---

<sup>11</sup> Artículo 22.- Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales. En el caso de contribuciones que se hubieran retenido, la devolución se efectuará a los contribuyentes a quienes se les hubiera retenido la contribución de que se trate. Tratándose de los impuestos indirectos, la devolución por pago de lo indebido se efectuará a las personas que hubieran pagado el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre que no lo hayan acreditado; por lo tanto, quien trasladó el impuesto, ya sea en forma expresa y por separado o incluido en el precio, no tendrá derecho a solicitar su devolución. Tratándose de los impuestos indirectos pagados en la importación, procederá la devolución al contribuyente siempre y cuando la cantidad pagada no se hubiere acreditado.

<sup>12</sup> Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte, 1a. CCLXXX/2012 (10a.), de rubro: **“PAGO DE LO INDEBIDO Y SALDO A FAVOR. CONCEPTO Y DIFERENCIAS.”**

<sup>13</sup> Véase la jurisprudencia de la Segunda Sala de la SCJN, 2a./J. 19/2023 (11a.): **“IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LA COMPENSACIÓN CIVIL NO ES UN MEDIO PARA SU PAGO NI PUEDE DAR LUGAR A UNA SOLICITUD DE SALDO A FAVOR O ACREDITAMIENTO (LEGISLACIÓN VIGENTE EN LOS EJERCICIOS FISCALES 2019 Y 2020).”**

<sup>14</sup> Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus

Incluso, el Código faculta a las autoridades fiscales a **compensar de oficio las cantidades que las personas contribuyentes tengan derecho a recibir**, por cualquier concepto, contra las cantidades que estén obligados a pagar al fisco **respecto de créditos firmes**.

Esta facultad se traduce en el cobro de un **crédito determinado en cantidad líquida y exigible o firme mediante su compensación contra cualquier cantidad que deba devolverse en concepto de pago indebido**.<sup>15</sup>

Dicha **compensación de oficio obedece a la necesidad de agilizar la recaudación de recursos que la hacienda necesita para cubrir los requerimientos de la sociedad**, con independencia de que sean saldos de contribuciones diversas, dado que si se solicita la devolución de un saldo a favor pero hay un crédito a cargo del particular se puede compensar de oficio a pesar de emanar de contribuciones diferentes, dado que hay una afectación a la obtención de ingresos del erario federal lo cual es una cuestión de orden público, porque busca satisfacer necesidades sociales.<sup>16</sup>

### 3. Caso concreto.

#### 3.1 No hay norma que impida la aplicación por analogía de la compensación

Si bien no hay norma que de manera expresa prevea la compensación entre remanentes de ejercicios anteriores con déficits del ejercicio

---

accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes que presenten el aviso de compensación deben acompañar los documentos que establezca el SAT mediante reglas de carácter general. En dichas reglas también se establecerán los plazos para la presentación del aviso mencionado. [...] Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo de este artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución. (...)

<sup>15</sup> Sirve de orientación la tesis I.7o.A.54 A (10a.) del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro: **COMPENSACIÓN OFICIOSA DE CRÉDITOS FISCALES. SÓLO OPERA RESPECTO DE LOS QUE SE ENCUENTREN DETERMINADOS EN CANTIDAD LÍQUIDA, SEAN EXIGIBLES Y NO HAYAN SIDO IMPUGNADOS.**

<sup>16</sup> Sirve de orientación la tesis VI.1o.A.116 A de rubro: **COMPENSACIÓN DE OFICIO. EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 23 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE EQUIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA, EN CUANTO ESTABLECE ESA FIGURA EXTINTIVA DE CRÉDITOS FISCALES (LEGISLACIÓN VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO Y MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO).**

## SUP-RAP-297/2023

posterior, de una interpretación sistemática del artículo 94 del Reglamento de Fiscalización y de los Lineamientos, es factible aplicar por analogía esta figura.

Como se señaló, los Lineamientos permiten acreditar déficits del ejercicio ordinario con financiamiento público del ejercicio anterior, con remanentes, es decir, una compensación, pero hacia un saldo pasado y no a la inversa.

Sin que exista una norma que prohíba utilizar la compensación en la fiscalización de los recursos otorgados a los partidos.

De hecho, el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización establece que es posible realizar ajustes a la cuenta déficit o remanente de ejercicios anteriores con la autorización de la Comisión de Fiscalización, como se advierte a continuación:

Artículo 94. Ajustes a las cuentas de déficit o remanente

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

La palabra “*ajustes*”, según el Diccionario,<sup>17</sup> significa: poner alguna cosa de modo que venga justa o encaje con otra; **acomodar una cosa a otra**, de suerte que no haya discrepancia entre ellas; concertar, acordar; liquidar una cuenta.

Esto es, el Reglamento permite arreglos, acomodados o modificaciones en las cuentas déficit o remanente de ejercicios anteriores, cuando exista autorización de la Comisión de Fiscalización, **sin que el precepto, de forma expresa o literal, excluya los remanentes derivados del financiamiento público**, como sostiene la autoridad.

De modo que, acorde con el principio general de Derecho relativo a que “*donde la ley no distingue no hay por qué distinguir*”, si el Reglamento no

---

<sup>17</sup> <https://www.wordreference.com/definicion/ajustar>

distingue a qué tipo de remanentes se refiere no debe hacerlo la persona intérprete.

Ahora, tal como lo alega el partido actor, aun cuando el INE sostenga que conforme al Manual General de Contabilidad que incluye la Guía Contabilizadora y el Catálogo de Cuentas,<sup>18</sup> los “remanentes de ejercicios anteriores” se refieren a los resultados de la contabilidad general del partido y no a los remanentes del financiamiento, la norma por sí misma no restringe los ajustes a un tipo de remanentes.

Además, la citada Guía únicamente enlista los rubros que debe contener la contabilidad de los sujetos obligados, sin que haga otra especificación.

Así, la interpretación sistemática entre el artículo 94, del Reglamento de Fiscalización y el artículo 3 de los Lineamientos y de éstas disposiciones en una interpretación analógica con el Código Civil Federal y el Código Fiscal de la Federación respecto de los elementos que reúne la figura de las compensación, permite desprender que pueden aplicarse los remanentes de un ejercicio anterior para restar los déficits de un ejercicio posterior, a través de la compensación.

Lo anterior porque tampoco hay una norma que prohíba la aplicación por analogía de esa figura, de hecho, está prevista la acreditación de déficits con remanentes en el mismo ejercicio.

Acorde al artículo 14 constitucional ante la insuficiencia de la aplicación gramatical de una norma, es necesario acudir a sistemas interpretativos apoyados en la analogía y mayoría de razón.

---

<sup>18</sup> La Guía Contabilizadora, acorde con lo que expone la autoridad electoral en el acuerdo impugnado, reporta lo siguiente:

<b>3</b>	<b>3-0-00-00-0000</b>	<b>Patrimonio</b>
<b>3.1</b>	<b>3-1-00-00-0000</b>	<b>Remanente del Ejercicio</b>
3.1.01	3-1-01-00-0000	Superávit/Déficit
3.1.02	3-1-02-00-0000	Patrimonio No Restringido
3.1.03	3-1-03-00-0000	Patrimonio Restringido Temporalmente
3.1.04	3-1-04-00-0000	Patrimonio Restringido Permanentemente
<b>3.2</b>	<b>3-2-00-00-0000</b>	<b>Remanente de Ejercicios Anteriores</b>
3.2.01	3-2-01-00-0000	Superávit/Déficit

## SUP-RAP-297/2023

Esto, pues si se carece de una norma que corresponda al caso específico puede acudirse a la aplicación de normas creadas para casos semejantes.

En lo cual, esta Sala Superior ha señalado que la analogía opera cuando hay una relación entre un caso previsto expresamente en una norma jurídica y otro que no se encuentra comprendido en ella, pero que, por la similitud con aquél, permite igual tratamiento jurídico en beneficio de la administración de justicia.<sup>19</sup>

Los elementos mínimos para la aplicación de consecuencias jurídicas por el principio de interpretación por analogía a un caso no previsto son: 1) que existan dos casos; 2) que guarden elementos objetivos de hecho comunes, es decir, que tengan similitud en cuanto a razones por las que el legislador determinó establecer una consecuencia jurídica para uno de los casos y, 3) que uno de los casos no se encuentre previsto en ley.

En el caso, **la falta de regulación de la compensación conduce a estimar procedente que, a través de la integración normativa por analogía, se aplique la compensación** para liquidar déficits con remanentes de un ejercicio anterior.

Pues **la única opción** para que los partidos eliminen o extingan los saldos negativos del financiamiento, adicional a pagarlos, es con remanentes; **sin que se les permita liquidar o extinguir esas deudas con remanentes anteriores.**

### 3.2 Procede aplicar, por analogía, la compensación

---

<sup>19</sup> Véanse, la tesis aislada de la entonces Tercera Sala de la SCJN, con registro digital 272359, de rubro y texto: *ANALOGIA. APLICACION DE LA LEY POR*. Lógica y jurídicamente la base de sustentación de este principio no puede ser otra que la semejanza que debe existir entre el caso previsto y el no previsto, y nunca la diferencia radical entre ambos, ya que las lagunas de la ley deben ser colmadas con el fundamento preciso de que donde hay la misma razón legal debe existir igual disposición de derecho; así como la tesis de jurisprudencia III.T. J/20, emitida por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, de rubro y texto: *LEY, APLICACIÓN ANALÓGICA DE LA*. Cuando un caso determinado no esté previsto expresamente en la ley, para dilucidarlo, el juzgador debe atender a los métodos de aplicación, entre ellos el de la analogía, que opera cuando hay una relación entre un caso previsto expresamente en una norma jurídica y otro que no se encuentra comprendido en ella, pero que, por la similitud con aquél, permite igual tratamiento jurídico en beneficio de la administración de la justicia.

En esa tesitura, esta Sala Superior considera que resulta procedente aplicar por analogía la compensación de prevista, porque con ello se agilizaría la fiscalización de recursos con independencia de que sean remanentes de un ejercicio diverso, ya que, si se solicita su devolución, pero hay un déficit a cargo del partido político se puede compensar a pesar de emanar de ejercicios diferentes, pues es una cuestión de orden público la obtención de esos recursos.

Así, esta Sala Superior considera que **le asiste razón al partido político** porque bajo una interpretación sistemática, funcional y analógica de las normas analizadas es dable aplicar la figura de la compensación, para que puedan emplearse los remanentes de un ejercicio anterior para cubrir los déficits del posterior.

Máxime que ni el Reglamento de Fiscalización ni los lineamientos está prohibido, tampoco de su lectura conjunta con el Reglamento y la Guía, ni de su propia definición y elementos que la componen se advierte la imposibilidad de aplicarla de la forma en que se decide.

### 3.3 El principio de anualidad no es aplicable en el caso

Cabe precisar que, con esta decisión **no se vulnera el principio de anualidad** que rige la devolución de los remanentes.

En razón de que incorporar **por analogía la compensación es sólo para efectos de extinguir o liquidar déficits, mas no para autorizar la falta de reintegro del dinero no devengado**, lo cual, en el caso, es ya una deuda exigible.

Lo anterior es así porque si los déficits o saldo a favor constituyen una cantidad firme, luego entonces aplicar la compensación no trastoca el principio de anualidad, dado que se trata de una operación ejecutable y que considera las cantidades firmes para realizar el ajuste solicitado.

En otras palabras, la compensación de déficit **no contraviene el principio de anualidad del gasto** ni la obligación de los partidos políticos de reintegrar el remanente no ejercido al erario, ya que se trata de recursos respecto de los cuales existió una revisión por la autoridad

## SUP-RAP-297/2023

fiscalizadora, es decir, fueron calculados y determinados por la autoridad electoral.

La posibilidad de lo anterior no contraría la obligación del INE que tiene de recuperar los remanentes, pues incluso puede retener hasta el 100% de la ministración mensual del financiamiento.

Al respecto, la Sala Superior determinó<sup>20</sup> que se trataba de una 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, a fin de cumplir con la obligación hacendaria de reintegrar al Estado el recurso que no fue ejercido conforme a la ley.

**En consecuencia**, aplicar por analogía la figura de la compensación fiscal y civil, para permitir que se apliquen los remanentes a cubrir déficits de un ejercicio posterior no vacía de efectos a los remanentes, pues éstos en tanto existan deberán reintegrarse, incluso si ello conlleva la retención del 100% de la ministración mensual asignada a los institutos políticos.

Compensar no equivale a retener, no devolver, guardar o gastar, sino extinguir, liquidar, terminar con una deuda.

Además, la figura de la compensación en materia electoral guarda congruencia con los principios que rigen el gasto público, pues abona a la eficacia, economía y eficiencia de éste, evitando a la autoridad realizar un doble cobro, así como que evitar que los sujetos obligados operen con saldos negativos de financiamiento que no se reintegre debido a un déficit.

Así, se trata de una medida que: i) tiene un fin legítimo porque evita dobles cobros a la autoridad, de remanentes y de déficits, permite que los recursos públicos se gestionen eficiente y eficazmente; ii) es una medida idónea para evitar que existan deudas que puedan llevar a los partidos a incumplir sus obligaciones partidistas, a pesar de existir dinero con el que puedan cubrirse; iii) es necesaria porque no se advierte que

---

<sup>20</sup> SUP-RAP-142/2022.



exista otra alternativa para liquidar deudas cuando no existen remanentes en el ejercicio; iv) es proporcional en sentido estricto porque no hace nugatoria la obligación de reintegrar los remanentes.

### 3.4 El INE debe emitir reglas

Al haber resultado **fundado** el agravio del partido en torno a que, de una interpretación sistemática, funcional y analógica de las normas aplicables, así como de su tratamiento en otras materias, es procedente la compensación, y, la consecuencia es que el INE deba emitir reglas bajo las cuales operaría la compensación, a fin de establecer las condiciones, los plazos, la prescripción, entre otros elementos que adapten la compensación fiscal a la normativa de fiscalización electoral.

Para opere la compensación se requiere como mínimo que se reúnan ciertos elementos que sería que se trate de remanentes y déficits fijos, líquidos y exigibles, provenientes del financiamiento otorgado a los partidos políticos para sus actividades ordinarias y específicas.

Es decir, la compensación entre los remanentes y déficits operaría respecto de aquellos que se encuentren firmes, ya sea porque no se impugnaron o existe cosa juzgada sobre su monto.

## B. La compensación es procedente para el caso de los remanentes de Morena.

### I. Decisión

Es **fundada** la pretensión del partido de que se aplique la compensación para el déficit del ejercicio 2021 con los remanentes del ejercicio 2020, derivado de que se consideró aplicable por analogía dicha figura.

### II. Justificación

A manera de contexto, se debe destacar que MORENA planteó la consulta sobre la posibilidad de que se aplicara la compensación para el déficit del ejercicio de 2021, con los remanentes de 2020, el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós.

## SUP-RAP-297/2023

Por su parte, los remanentes de financiamiento ordinario del partido político del ejercicio 2020, que son \$144,700,043.20, quedaron firmes en marzo del año en curso, luego de que la Sala Superior resolviera el incidente recaído al recurso de apelación SUP-RAP-101/2022 y su acumulado, así como el SUP-RAP-303/2022.

En ese sentido, se reúnen las condiciones para que opere la compensación por lo siguiente:

Condiciones	Caso concreto
Existe un saldo a favor y una deuda a su cargo. Por lo que, ambas partes reúnen la calidad de deudor y acreedor recíproco.	El partido político presenta remanentes del ejercicio fiscal 2020 el cual puede ser aprovechado para compensarlo con el déficit del ejercicio 2021.
Que las deudas sean líquidas y exigibles.	El remanente del ejercicio 2020 se encuentra firme pues existe cosa juzgada en torno la cantidad que debe devolver. Asimismo, el déficit del partido no fue objeto de impugnación. Ambas cantidades, por tanto, son líquidas y exigibles.
No se afecta el principio de anualidad.	Los remanentes no han sido ejecutados dado que fue apenas en marzo de este año que se resolvió el último recurso, por lo que aún es factible la compensación.

### Efectos.

a) En consecuencia, se considera que es **fundado** el agravio y se **ordena a la autoridad responsable** instrumentar el procedimiento para realizar la compensación que permita extinguir o liquidar déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior.

Para ello deberá establecer las reglas y los plazos que resulten acordes con la regulación en la materia, tomando como parámetro lo previsto en el artículo 3 de los Lineamientos.

b) Se **ordena** a la autoridad responsable emitir a la brevedad otro acuerdo en el que atienda la solicitud del partido, únicamente respecto a ajustar el remanente del 2020, descontando el déficit del ejercicio 2021.

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** \* Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

Así, al haber resultado **fundada** la pretensión del actor, resulta innecesario el estudio de los restantes agravios, ya que a ningún efecto distinto tendría al ya alcanzado.

Por lo expuesto y fundado, se

## VI. RESUELVE

**PRIMERO.** Se **revoca** el acuerdo INE/CG558/2023, para los efectos establecidos en la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Se **ordena** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral instrumentar el procedimiento para la compensación de remanentes del financiamiento público respecto de déficits de ejercicios fiscales inmediatos posteriores.

**Notifíquese** como en derecho corresponda.

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

Así, por \*\*\*\*\* lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe, así como de que esta sentencia se firma de manera electrónica.

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

### NOTA PARA EL LECTOR

El presente proyecto de sentencia se publica a solicitud del magistrado ponente, en términos del Acuerdo General 9/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos para la publicación de los proyectos de resolución por parte de los integrantes del Pleno de las Salas de este Tribunal Electoral.