



## SÍNTESIS DEL RECURSO SUP-RAP-94/2025

### PROBLEMA JURÍDICO:

¿La Comisión de Fiscalización tiene competencia para hacer modificaciones sustanciales a la metodología de fiscalización o verificación de la distribución del 50 % del financiamiento público de campaña que los partidos políticos y las coaliciones deben dar a sus candidatas a los cargos de elección popular?

### HECHOS

(1) En 2020, el Consejo General del INE previó la obligación a cargo de los partidos políticos y las coaliciones de otorgar a las mujeres, al menos, el 40 % del financiamiento público con el que cuente cada partido o coalición para las actividades de campaña.

(2) En 2023, el Consejo General del INE fijó el porcentaje de distribución en el 50 % del financiamiento de campaña, convalidó la metodología implementada por la Comisión de Fiscalización en el Acuerdo CF/003/2023 para verificar su cumplimiento e instruyó a dicho órgano a que la actualizara conforme al porcentaje aprobado, por lo cual, la Comisión lo aplicó mediante el Acuerdo CF/006/2024.

(3) Este año, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó un acuerdo en el cual modificó la metodología para verificar la distribución del financiamiento de campaña a las candidatas de los partidos políticos y las coaliciones. De manera relevante, la Comisión estableció un mecanismo de validación de la metodología y previó una nueva fórmula para calcular la distribución, ante el escenario de que los resultados derivados de la metodología no sean razonables. Además, previó obligaciones específicas a cargo de los partidos y las coaliciones en el proceso de fiscalización de la distribución en cuestión, así como diversas consecuencias jurídicas.

### RECURSO DE APELACIÓN

Morena presentó un recurso de apelación para inconformarse con dicho acuerdo, ya que considera que la Comisión de Fiscalización carece de competencia para emitir las modificaciones que realizó y, además, considera que éstas no son exhaustivas y no están debidamente fundadas ni motivadas.

### RESUELVE

Se **revoca parcialmente** el Acuerdo CF/001/2025 emitido por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual, modificó la metodología para verificar el cumplimiento a cargo de los partidos políticos respecto a la distribución del 50 % de su financiamiento a las mujeres candidatas en los procesos electorales. Esto, porque, dada la naturaleza sustantiva de algunas de las modificaciones, el Consejo General del Instituto referido es el órgano competente para realizarlas.

Se revoca, para el efecto de que el Consejo General del INE, a la brevedad posible y considerando el inicio de la etapa de campañas en los procesos electorales locales a celebrarse este año en Durango y Veracruz, sea quien se pronuncie de manera definitiva y en el ejercicio pleno de sus atribuciones sobre los aspectos abordados por la Comisión de Fiscalización.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-94/2025

**PARTE RECURRENTE:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** COMISIÓN  
DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIO:** ARES ISAÍ HERNÁNDEZ  
RAMÍREZ

**COLABORÓ:** JAVIER FERNANDO DEL  
COLLADO SARDANETA

Ciudad de México, a veintiséis de marzo de dos mil veinticinco

**Sentencia** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la cual se **revoca parcialmente** el Acuerdo CF/001/2025, emitido por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual modificó la metodología para verificar el cumplimiento a cargo de los partidos políticos respecto a la distribución del 50 % de su financiamiento a las mujeres candidatas en los procesos electorales. Esto, porque, dada la naturaleza sustantiva de algunas de las modificaciones, el Consejo General del Instituto referido es el órgano competente para realizarlas.

## ÍNDICE

GLOSARIO .....	3
1. ASPECTOS GENERALES .....	3
2. ANTECEDENTES .....	4
3. TRÁMITE .....	6
4. COMPETENCIA.....	6
5. PROCEDENCIA.....	7
6. ESTUDIO DE FONDO .....	7
6.1. Contexto del problema.....	7
6.2. Acto impugnado .....	9
6.3. Agravios del recurrente .....	14
6.4. Estudio del caso.....	15
7. EFECTOS .....	22
8. PUNTO RESOLUTIVO .....	22

**GLOSARIO**

<b>Comisión de Fiscalización:</b>	Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución general:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>LEGIPE:</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>Ley de Partidos:</b>	Ley General de Partidos Políticos
<b>Ley Orgánica:</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Unidad Técnica:</b>	Unidad Técnica de Fiscalización

**1. ASPECTOS GENERALES**

- (1) La controversia se enmarca en la reglamentación del proceso de fiscalización o verificación de la distribución del 50 % del financiamiento público de campaña que los partidos políticos y las coaliciones deben dar a sus candidatas a los cargos de elección popular.
- (2) La Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral emitió un acuerdo, mediante el cual modificó la metodología de verificación sobre esa distribución, la cual fue convalidada previamente por el Consejo General del INE.
- (3) Sustancialmente, la Comisión estableció un mecanismo de validación de la metodología y previó una nueva fórmula para calcular la distribución, ante el escenario de que los resultados derivados de la metodología no sean razonables. Además, previó obligaciones específicas a cargo de los partidos y las coaliciones en el proceso de fiscalización de la distribución en cuestión, así como diversas consecuencias jurídicas.



- (4) Morena interpuso un recurso de apelación para inconformarse con dicho acuerdo, ya que considera que la Comisión de Fiscalización carece de competencia para emitir las modificaciones que realizó y, además, considera que éstas no son exhaustivas y no están debidamente fundadas ni motivadas.

## 2. ANTECEDENTES

- (5) **Acuerdo INE/CG517/2020 del Consejo General del INE.** El 28 de octubre de 2020, el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género. En lo que interesa, en el artículo 14, fracción XIV se previó la obligación a cargo de los partidos políticos y las coaliciones de otorgar a las mujeres, al menos, el 40 % del financiamiento público con el que cuente cada partido o coalición para las actividades de campaña.
- (6) Asimismo, se previó como regla específica que tratándose de las elecciones de ayuntamientos o alcaldías y diputaciones locales o federales, en candidaturas con topes de gastos iguales, el financiamiento público destinado a las candidatas no podrá ser menor al 40 % de los recursos totales ejercidos en dichas candidaturas equiparables.
- (7) **Acuerdo CF/014/2021 de la Comisión de Fiscalización.** El 31 de mayo de 2021, la Comisión de Fiscalización aprobó la metodología para verificar la distribución de, al menos, el 40 % del financiamiento público de campaña a las candidatas.
- (8) En particular, en ese acuerdo se contempló la obtención de los índices de financiamiento público de cada candidatura (hombres y mujeres), midiendo sus ingresos respecto a sus topes de campaña. Dichos índices se suman y se obtienen los porcentajes ponderados de los ingresos obtenidos por las candidaturas de cada género.
- (9) **Acuerdo CF/003/2023 de la Comisión de Fiscalización.** El 20 de febrero de 2023, la Comisión de Fiscalización aprobó otro acuerdo en el cual aprobó

la metodología para verificar el cumplimiento en la distribución de, al menos, el 40 % del financiamiento público de campaña a las candidatas.

- (10) En este acuerdo, adicional a las fórmulas previstas en el acuerdo anterior, se previó una metodología para calcular el monto no destinado a las candidatas para los cargos de elección popular. Para calcular ese monto, primero, al porcentaje de 50 % del financiamiento que debía asignarse a las mujeres se resta el porcentaje ponderado de ingresos de las candidatas calculado en la etapa previa. Así, el monto de financiamiento no destinado a las candidatas se obtiene de la suma del porcentaje obtenido y los ingresos que fueron otorgados a las mujeres.
- (11) **Acuerdo INE/CG591/2023 del Consejo General del INE.** El 26 de octubre de 2023, el Consejo General del INE modificó el porcentaje del financiamiento de campaña que los partidos políticos y las coaliciones deben otorgar a sus candidatas: lo aumentó del 40 al 50 %. En dicho acuerdo, el Consejo General **convalidó la metodología implementada por la Comisión de Fiscalización en el Acuerdo CF/003/2023 e instruyó a dicho órgano a que la actualizara y verificara la distribución conforme al nuevo porcentaje de distribución aprobado.**
- (12) **Acuerdo CF/006/2024 de la Comisión de Fiscalización.** El 8 de mayo de 2024, Comisión de Fiscalización del INE aprobó el Acuerdo CF/006/2024, por el que, en cumplimiento a lo ordenado en el Acuerdo INE/CG591/2023 del Consejo General del INE, modificó el porcentaje para el cálculo para la determinación del monto no destinado a candidatas para diversos cargos de elección popular al 50 %.
- (13) **Acuerdo CF/001/2025 de la Comisión de Fiscalización (acto impugnado).** El 27 de febrero de 2025, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó un acuerdo en el cual modificó la metodología para verificar la distribución del financiamiento de campaña a las candidatas de los partidos políticos y las coaliciones.
- (14) En particular y de manera relevante, la Comisión estableció un mecanismo de validación de la metodología y previó una nueva fórmula para calcular la distribución, ante el escenario de que los resultados derivados de la



metodología no sean razonables. Además, previó obligaciones específicas a cargo de los partidos y las coaliciones en el proceso de fiscalización de la distribución en cuestión, así como diversas consecuencias jurídicas.

- (15) **Recurso de apelación.** El 8 de marzo, el partido político Morena interpuso un recurso de apelación para controvertir el acuerdo referido en el punto anterior.

### 3. TRÁMITE

- (16) **Turno.** Recibidas las constancias en este órgano jurisdiccional, la magistrada presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-94/2025 a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para su trámite y sustanciación.
- (17) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en su ponencia, lo admitió a trámite y cerró su instrucción, al no estar pendiente alguna diligencia por desahogar.

### 4. COMPETENCIA

- (18) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional en contra de una determinación de la Comisión de Fiscalización del INE –órgano central de la autoridad nacional electoral integrado por miembros del Consejo General<sup>1</sup>–, relacionada con las reglas para la fiscalización de la distribución del 50 % de los recursos de campaña de los partidos políticos y las coaliciones a las mujeres candidatas, lo cual es del conocimiento exclusivo de este órgano jurisdiccional federal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Conforme a la interpretación de los artículos 34 y 42 de la LEGIPE.

<sup>2</sup> La competencia tiene fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción IV, de la Constitución general; 253, fracción IV, inciso a), y 256, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

## 5. PROCEDENCIA

- (19) El recurso de apelación cumple con los requisitos legales de procedencia, conforme con lo siguiente<sup>3</sup>:
- (20) **Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en éste se hace constar el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable; y se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, así como los agravios que el acto le causa.
- (21) **Oportunidad.** Se cumple el requisito, ya que el acto impugnado se notificó al recurrente el 4 de marzo<sup>4</sup> y el recurso se interpuso el 8 de marzo siguiente, lo que evidencia que su presentación ocurrió dentro del plazo legal de cuatro días.
- (22) **Interés jurídico, legitimación y personería.** Se satisfacen los requisitos, porque un partido político nacional acude, a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE, a inconformarse con un acuerdo de la Comisión de Fiscalización en el cual se modificó la metodología para verificar el cumplimiento a cargo de los partidos políticos sobre la distribución del 50 % del financiamiento de campaña a las candidatas, y en el cual, se le impusieron obligaciones específicas.
- (23) **Definitividad.** Se cumple, ya que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

## 6. ESTUDIO DE FONDO

### 6.1. Contexto del problema

- (24) La controversia se enmarca en la reglamentación del proceso de fiscalización o verificación de la distribución del financiamiento público de

---

<sup>3</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 12, párrafo 1, incisos a) y b), y 13, párrafo 1, de la Ley de Medios.

<sup>4</sup> La autoridad responsable, en su informe circunstanciado, no controvierte ese hecho.



campaña que los partidos políticos y las coaliciones deben dar a sus candidatas a los cargos de elección popular.

- (25) Tal y como se señaló en los antecedentes, mediante el Acuerdo INE/CG591/2023, el Consejo General del INE fijó el porcentaje de distribución en el 50 % del financiamiento de campaña, **convalidó la metodología implementada por la Comisión de Fiscalización en el Acuerdo CF/003/2023 para verificar su cumplimiento** e instruyó a dicho órgano a que la actualizara conforme al porcentaje aprobado, lo cual, la Comisión hizo mediante el Acuerdo CF/006/2024.
- (26) En términos generales, la **metodología convalidada por el Consejo General** del INE consiste en lo siguiente:
- (27) Primero, se obtienen los índices o porcentajes de financiamiento público de cada candidatura (hombres y mujeres), los cuales se calculan midiendo sus ingresos respecto a sus topes de campaña. Dichos índices se suman por cada género y de manera total, a partir de lo cual se obtienen los porcentajes ponderados de los ingresos obtenidos por las candidaturas.

Porcentaje ponderado de Ingresos por financiamiento público recibido por Mujeres	=	$\frac{\text{Suma de Índice Mujeres}}{\text{Suma de Índice Total}}$	Porcentaje ponderado de Ingresos por financiamiento público recibido por Hombres	=	$\frac{\text{Suma de Índice Hombres}}{\text{Suma Índice Total}}$
--	---	---	--	---	--

- (28) Después, para calcular el monto del financiamiento no destinado a las mujeres, primero, al porcentaje de 50 % del financiamiento que debía asignarse a las mujeres se resta del porcentaje ponderado de ingresos de las candidatas calculado en la etapa previa.

Porcentaje de ingresos por financiamiento público no destinados a Mujeres	=	50% (que debía destinarse)	-	Porcentaje ponderado de ingresos por financiamiento público recibido por Mujeres
---	---	----------------------------	---	--

- (29) Así, el monto de financiamiento no destinado a las candidatas se obtiene de la suma del porcentaje obtenido y los ingresos que fueron otorgados a las mujeres.

Monto de financiamiento público no destinado a candidatas	=	Porcentaje de ingresos por financiamiento público no destinado a Mujeres	+	Suma de los ingresos por financiamiento público otorgado a candidaturas
---	---	--	---	---

## **6.2. Acto impugnado**

- (30) El 27 de febrero de este año, la Comisión de Fiscalización emitió un acuerdo en el cual modificó la metodología. En primer lugar, la Comisión replicó sustancialmente los mismos criterios referidos en el apartado anterior para calcular el porcentaje de distribución para las candidaturas a diputaciones federales, senadurías, diputaciones locales, presidencias municipales e integrantes de las alcaldías.
- (31) Sobre esos puntos, solamente se hizo más clara y expresa la operación del cálculo del porcentaje de distribución por cada candidatura (índice) ya contemplado, el cual se obtiene de la división del total de ingresos por financiamiento sobre el tope de gasto de campaña y el resultado se multiplica por 100.
- (32) Sin embargo, **la autoridad responsable introdujo dos modificaciones sustanciales:**

### **A. Validación para cálculos que no resulten razonables (casos excepcionales)**

- (33) La Comisión estableció que una vez determinado el monto no destinado a las candidatas, se realizará una nueva validación para evitar cálculos que no resulten razonables derivado de distorsiones generadas por casos atípicos o excepcionales.
- (34) Los casos excepcionales se pueden presentar, de manera enunciativa más no limitativa, cuando los topes de gastos de campaña son desproporcionados entre los mismos distritos y/o municipios, y/o en casos donde la asignación de financiamiento público es proporcionalmente baja, en comparación con el tope de gastos de campaña establecido para ese cargo.
- (35) En esos supuestos, la autoridad previó que no sería posible aplicar la metodología y, en su lugar, el cálculo se debe realizar en números enteros, como a continuación se explica:
- Primero, se obtendrá el monto de financiamiento público que el partido o coalición debió destinar a sus candidatas:



$$\begin{array}{l} \text{Monto de financiamiento} \\ \text{público que el partido o} \\ \text{coalición debió destinar a} \\ \text{candidatas} \end{array} = \begin{array}{l} \text{Monto de financiamiento público} \\ \text{no destinado a candidatas} \end{array} + \begin{array}{l} \text{Monto que el partido destinó a sus} \\ \text{candidatas} \end{array}$$

- Posteriormente, se comparará el monto de financiamiento público que el partido o la coalición debió destinar a sus candidatas contra el financiamiento público recibido por el partido político y, en el caso de las coaliciones, se descontará el porcentaje o monto de financiamiento establecido en el convenio.

Frente a esto, pueden acontecer dos escenarios:

**Caso 1.** Si el monto del financiamiento público que el partido o la coalición debió destinar a sus candidatas es menor al financiamiento público recibido, entonces el cálculo realizado conforme a la metodología prevista es razonable y válida.

Metodología válida	
Monto de financiamiento público que el partido o coalición debió destinar a candidatas	< Financiamiento público recibido

**Caso 2.** Si el monto de financiamiento público que el partido o coalición debió destinar a sus candidatas es mayor al financiamiento público recibido, se considera que el cálculo realizado conforme a la metodología no es razonable derivado de circunstancias que generaron una distorsión.

- En ese segundo escenario excepcional, para obtener el monto no destinado a las candidatas, el cálculo se debe realizar de la siguiente forma:

1) Se obtendrá el monto de financiamiento público que el partido o coalición debió destinar a las candidatas con la siguiente fórmula:

$$\begin{array}{l} \text{Monto de financiamiento público} \\ \text{que el partido o coalición debió} \\ \text{destinar a candidatas} \end{array} = \text{Financiamiento público recibido} \times 50\%$$

2) Posteriormente, se obtendrá el monto no destinado a las candidatas, como se indica a continuación:

Monto de financiamiento público no destinado a candidatas	=	Monto de financiamiento público que el partido o coalición debió destinar a candidatas	-	Los ingresos por financiamiento público otorgado a candidatas
---	---	--	---	---

- (36) Ahora bien, la Comisión de Fiscalización justificó la modificación a la metodología por lo que sucedió en un caso de Coahuila que fue revisado por la Sala Regional Monterrey de este Tribunal Electoral en el Recurso SM-RAP-161/2024.
- (37) En ese asunto, inicialmente, el Consejo General del INE sancionó al Partido del Trabajo por no haber destinado el 50 % de su financiamiento de campaña a una candidata a la presidencia municipal de Saltillo en el proceso electoral 2023-2024. Sin embargo, la Sala Regional referida revocó esa sanción porque el cálculo de distribución realizado conforme a la metodología fue incorrecto.
- (38) Por una parte, el Instituto calculó montos de distribución que sumados superaron al total del financiamiento público de campaña que el partido tenía a su disposición y, por otro lado, el cálculo se hizo considerando las candidaturas de cuatro hombres en otros municipios<sup>5</sup> con topes de gasto mucho más bajos, lo cual no las hacía equiparables. Por ello, la Sala Regional ordenó al Consejo General que emitiera una nueva determinación teniendo en cuenta las particularidades del caso y el financiamiento público con el cual el partido contaba.
- (39) En una nueva determinación<sup>6</sup>, el Consejo General analizó de nueva cuenta la conclusión sancionatoria en cuestión y la dejó sin efectos, pues la candidata obtuvo la mayor parte del financiamiento de campaña del partido (\$4,969,099.42 de \$5,860,896.92 posibles) y los montos de distribución calculados conforme a la metodología, al sumarse, daban como resultado una cantidad mayor al financiamiento público con el cual el Partido del Trabajo contaba.
- (40) Por lo tanto, aún y cuando el cálculo se hizo conforme a la metodología prevista, la determinación de incumplimiento no resultaba razonable, derivado de las circunstancias específicas del caso: **1)** porque el partido solo

<sup>5</sup> Los topes de gasto son los siguientes: Saltillo (\$15,235,958.37), Frontera (\$1,479,092.44), Parras (\$817,285.62), San Juan de Sabinas (\$818,295.83) y Zaragoza (\$311,160.00).

<sup>6</sup> INE/CG2381/2024.



postuló una candidata de las cinco candidaturas inscritas; **2)** porque el tope de gastos en Saltillo es mucho mayor al de los cuatro municipios restantes; y **3)** porque el financiamiento público de la candidata es inferior en relación a su tope de gastos, lo cual hace que su índice sea menor al de los candidatos hombres, aún y cuando recibió la mayor parte del financiamiento en números absolutos.

### **B. Obligaciones de los partidos políticos en el proceso de verificación y consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento**

- (41) Por otro lado, la Comisión de Fiscalización estableció la obligación a cargo de los partidos políticos y las coaliciones de enviar a la Unidad Técnica la siguiente información: **1)** el monto de financiamiento público para campaña que destinará a sus candidatas en los cargos federales y locales por entidad federativa; **2)** la cantidad de mujeres participantes en la campaña correspondiente; y **3)** el mecanismo de distribución que se utilizará para aplicar los recursos de campaña a las candidatas, mediante el formato denominado "F01-Distribución" anexo al acuerdo.
- (42) Sobre el último punto, la autoridad precisó que los mecanismos de distribución pueden ser las transferencias en efectivo, en especie, o ambas. Al efecto, la autoridad señaló cuáles gastos se considerarán de campaña, así como aquellos que no entrarán en ese supuesto, al relacionarse con la operación ordinaria de los partidos y para el sostenimiento de sus órganos.
- (43) La Comisión de Fiscalización obligó a los partidos y a las coaliciones a presentar esa información dentro de los primeros tres días naturales siguientes al inicio de las campañas, para lo cual el sujeto obligado deberá generar una póliza de diario en ceros con la descripción "Distribución de financiamiento a candidatas" en la contabilidad concentradora, agregando como evidencia la información solicitada y firmada por la persona responsable de las finanzas.
- (44) En caso de que hubiera algún cambio o sustitución de alguna candidatura, un ajuste al monto de financiamiento que se destinará a las candidatas o una modificación en el mecanismo de distribución, se deberá notificar a la Unidad Técnica en los tres días posteriores a que ello ocurra.

- (45) Asimismo, la Comisión de Fiscalización previó que las operaciones de distribución de recursos a las candidatas deben reportarse en tiempo real y que la Unidad Técnica de Fiscalización difundirá en el portal electrónico de transparencia, dentro de los diez días siguientes a la conclusión de cada periodo de treinta días que comprenda la campaña, lo siguiente:
- Los montos presupuestados informados por los partidos políticos, así como los efectivamente erogados conforme a las fórmulas establecidas en la metodología.
  - La información relativa a los flujos de efectivo que los partidos políticos o coaliciones realicen a las cuentas bancarias abiertas para el manejo de los recursos de sus candidatas.
- (46) Asimismo, la Comisión de Fiscalización previó que, en el dictamen consolidado y la resolución correspondiente, el Consejo General determinará la sanción aplicable al partido o coalición que no destine, al menos, el 50 % de su financiamiento de campaña para las candidatas.
- (47) Además, la autoridad responsable estableció que los partidos o las coaliciones serán acreedores de una sanción en caso de que los criterios de distribución informados a la Unidad Técnica hayan sido modificados sin una justificación debida, cuando, derivado de esa modificación, no se cumpla con la obligación de destinar el porcentaje mínimo del financiamiento para las candidatas.
- (48) Finalmente, la Comisión señaló que, adicionalmente a las sanciones que el Consejo General determine, se dará vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, así como a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría General del INE o a los OPLE, según corresponda, si al término del periodo de campaña se advierte que algún partido o coalición incumple con su obligación de destinar el porcentaje de financiamiento a sus candidatas, para que se pronuncien sobre las posibles irregularidades que se pudieran actualizar en los ámbitos de su competencia.



### 6.3. Agravios del recurrente

(49) Morena pretende que se **revoque** el Acuerdo CF/001/2025 emitido por la Comisión de Fiscalización, pues sostiene que dicha autoridad carecía de competencia para realizar las modificaciones que estableció y, además, no fue exhaustiva ni cumplió con el principio de legalidad en su determinación<sup>7</sup>:

- **Falta de competencia de la Comisión de Fiscalización para realizar las modificaciones:** La Comisión es incompetente para emitir las modificaciones contenidas en el acuerdo impugnado, ya que por el contenido material de éstas, el Consejo General es el órgano al cual le corresponde emitir las.

La autoridad prevé un régimen de excepción a la aplicación de la metodología para la verificación de la distribución del 50 % del financiamiento de campaña para las mujeres candidatas, lo cual es una regla general que tiene el alcance de modular el cumplimiento de una obligación sustantiva. Asimismo, la Comisión prevé obligaciones novedosas a cargo de los partidos políticos y las coaliciones en el marco del proceso de revisión de la distribución del financiamiento, así como sus consecuencias jurídicas.

De ese modo, conforme a las reglas de competencia que rigen a los órganos del Instituto, al Consejo General del INE le corresponde emitir las reglas generales y sustantivas que rijan el proceso de fiscalización.

- **Vulneración a los principios de legalidad y exhaustividad:** Por una parte, la Comisión no fundamentó ni motivó debidamente la emisión de las modificaciones ni respaldó con estudios, pruebas y

---

<sup>7</sup> La narración de los agravios se realiza conforme a lo dispuesto en las Jurisprudencias 4/99 de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, página 17; 3/2000 de rubro **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, página 5; y 4/2000 de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

ejercicios prácticos la fiabilidad y aplicabilidad de los ajustes a la metodología en diferentes contextos y circunstancias.

Además, si bien la Comisión previó reglas de excepción a la aplicación de la metodología ante escenarios no previstos, la autoridad debió contemplar otros factores relevantes como la variación de los topes de gasto en municipios de un mismo estado, el prorrateo de los gastos, las estrategias políticas de los partidos y sus candidatas, la violencia generalizada en algunos lugares y los bloques de competitividad en ciertos tipos de elección.

Ante la falta de exhaustividad sobre el análisis de esos temas y la aplicación de la metodología, no hay certeza sobre cómo los partidos políticos pueden cumplir con su obligación de destinar el 50 % de sus recursos para las candidatas.

- (50) Ahora bien, por razón de método, para estudiar la controversia, primero, esta Sala Superior revisará la competencia de la Comisión de Fiscalización para emitir las modificaciones materia del acuerdo impugnado, al ser una cuestión de orden público y de análisis preferente.
- (51) En caso de que la autoridad sea competente para emitirlos, entonces, en un segundo nivel de examen, se estudiarán los agravios del partido recurrente en cuanto a los presuntos vicios de legalidad y de exhaustividad planteados.

#### **6.4. Estudio del caso**

##### **6.4.1. Determinación**

- (52) Esta Sala Superior **revoca parcialmente** el Acuerdo CF/001/2025, emitido por la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual modificó la metodología para verificar el cumplimiento a cargo de los partidos políticos respecto a la distribución del 50 % de su financiamiento para las mujeres candidatas en los procesos electorales. Esto, porque, dada la naturaleza sustantiva de algunas modificaciones, el Consejo General del Instituto referido es el órgano competente para realizarlas.



#### 6.4.2. Marco jurídico aplicable

- (53) Esta Sala Superior ha sustentado que, conforme al artículo 16, párrafo primero de la Constitución general, las autoridades –incluyendo a los órganos del INE– solamente pueden actuar con base en el ámbito de atribuciones y de facultades que tienen legalmente. En este sentido, cualquier órgano del Estado, previo a emitir un acto de autoridad, debe verificar si tiene competencia para actuar; es decir, debe analizar las facultades que le concede la normativa aplicable, a efecto de cumplir el principio constitucional de debida fundamentación y motivación.
- (54) Ahora bien, de conformidad con lo previsto en la normativa electoral<sup>8</sup>, en materia de fiscalización de los recursos a los partidos políticos y candidaturas independientes, se advierte lo siguiente.
- (55) Los partidos políticos y las candidaturas independientes tienen el deber de informar al INE el origen y destino de sus recursos, siendo su responsabilidad la contabilidad y la presentación de los informes correspondientes en términos de la Constitución, las leyes, los reglamentos y los acuerdos de la autoridad electoral.
- (56) El INE tiene la función de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de las candidaturas, por conducto del Consejo General, la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización.
- (57) El Consejo General es el órgano superior de dirección responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.
- (58) Ahora bien, en materia de fiscalización, el Consejo General de INE tiene las siguientes atribuciones:

---

<sup>8</sup> Artículos 41, base I, párrafo segundo; base II, párrafo primero; base IV; base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución general; 6, numeral 2; 30, párrafo 1, incisos a), b), y h); 35; 42, párrafos 1, 2 y 6; 44, párrafo 1, incisos a), k) y gg); 190, párrafo 2; 191, párrafo 1, incisos a), c) y g); 192, párrafo 1, incisos a), b), c) e i); 196, párrafo 1; 199, párrafo 1, incisos a), b) y c); 394, párrafo 1, inciso n); 428, párrafo 1, inciso a); 430 y 431 de la LEGIPE; así como 25, párrafo 1, incisos a) y n); 59; 79 y 80 de la Ley General de Partidos Políticos.

- **Aprobar y expedir los reglamentos y acuerdos para ejercer la facultad.**
  - **Emitir los lineamientos específicos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.**
  - Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a la ley y reglamentos.
  - Aprobar el dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que debe presentar los partidos políticos y candidatos independientes.
  - En caso de incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización y contabilidad, imponer las sanciones que procedan.
- (59) Asimismo, la ley señala que el Consejo General ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual tiene las atribuciones siguientes:
- **Revisar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabore la Unidad Técnica de Fiscalización y someterlos a la aprobación del Consejo General, así como los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable de los partidos políticos.**
  - Revisar y someter a la aprobación del Consejo General los proyectos de resolución relativos a los procedimientos y quejas en materia de fiscalización, en los términos del reglamento que emita el propio Consejo General.
  - **Delimitar los alcances de revisión de los informes que deben presentar los partidos políticos y candidaturas.**
  - **Elaborar, a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local.**



- (60) Mientras que la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos y candidatos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.
- (61) Ahora bien, esta Sala Superior ha analizado, en diversos precedentes, la diferencia entre las normas reglamentarias que debe emitir el Consejo General del INE en uso de sus facultades legales y los parámetros o alcances de la normativa que la Comisión de Fiscalización puede emitir en ejercicio de sus atribuciones<sup>9</sup>.
- (62) **Por un lado, el Consejo General es el órgano rector del procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las candidaturas, de modo que es la autoridad encargada de emitir las reglas o disposiciones generales que se deben observar, tanto por la autoridad encargada de su ejecución como de los entes que deben cumplir ese deber, es decir, partidos políticos y candidaturas.**
- (63) **Por su parte, la Comisión de Fiscalización puede delimitar los alcances de la revisión de informes, establecer acuerdos generales y normas técnicas que se requieran para regular el registro contable, así como emitir criterios o directrices que deban ser consideradas a efecto de ejecutar las reglas establecidas por el Consejo General. En este último caso, los parámetros deben entenderse de carácter instrumental para implementar las disposiciones previstas en la legislación electoral, por lo que necesariamente se deben ajustar a las reglas emitidas por el órgano superior.**
- (64) Así, por ejemplo, este órgano jurisdiccional ha validado que la Comisión de Fiscalización emita reglas técnicas sobre la operación y manejo del Sistema Integral de Fiscalización, así como de las notificaciones realizadas en ese mecanismo<sup>10</sup>, mientras que ha revocado las reglas que ha emitido sobre la

<sup>9</sup> Véase SUP-RAP-39/2016, SUP-RAP-68/2016, SUP-RAP-537/2016, SUP-RAP-71/2017, SUP-RAP-131/2017.

<sup>10</sup> SUP-RAP-39/2016 y SUP-RAP-71/2017.

regulación sobre el procedimiento de liquidación de los partidos políticos o la revisión de informes anuales<sup>11</sup>. **En estos últimos casos que se invalidaron, la decisión derivó de que la Comisión emitió reglas generales y/o sustantivas que regularon un proceso de fiscalización, sin reglamentar solamente la actuación de la autoridad, sino también la de los sujetos obligados en la materia.**

### **6.4.3. Consideraciones de esta Sala Superior**

- (65) La controversia se enmarca en la reglamentación del proceso de fiscalización de la distribución que los partidos políticos y las coaliciones deben hacer respecto, al menos, el 50 % del financiamiento de campaña, el cual debe estar destinado para sus candidatas.
- (66) Tal y como ha sido precisado con anterioridad, el Consejo General convalidó la metodología que debe ser empleada para calcular los montos de financiamiento que los partidos políticos y las coaliciones deben destinar a las mujeres en las elecciones de diputaciones federales, senadurías, diputaciones locales, presidencias municipales e integrantes de las alcaldías.
- (67) Sustancialmente, la metodología ha consistido en la obtención de los índices de financiamiento público de cada candidatura (hombres y mujeres), los cuales se calculan midiendo sus ingresos respecto a sus topes de campaña. Dichos índices se suman y se obtienen los porcentajes ponderados de los ingresos obtenidos por las candidaturas de cada género.
- (68) Después, para calcular el monto del financiamiento no destinado a las mujeres, primero, al porcentaje de 50 % del financiamiento que debía asignarse a las mujeres se resta el porcentaje ponderado de ingresos de las candidatas calculado en la etapa previa. Así, el monto de financiamiento no destinado a las candidatas se obtiene de la suma del porcentaje obtenido y los ingresos que fueron otorgados a las mujeres.
- (69) Ahora, la Comisión de Fiscalización, en el acuerdo impugnado y en primer lugar, hizo una anotación en las fracciones I, II y III del Punto de Acuerdo

---

<sup>11</sup> SUP-RAP-697/2015 y SUP-RAP-537/2016.



Primero<sup>12</sup> respecto a la instrumentalización de la metodología. Hizo más clara y expresa la operación del cálculo del porcentaje de distribución por cada candidatura (índice) ya contemplado y solamente precisó que éste se obtiene de la división del total de ingresos por financiamiento sobre el tope de gasto de campaña y el resultado se multiplica por 100.

(70) Sobre dicha cuestión, esta Sala Superior considera que solamente se trata de un parámetro de aplicación de la metodología convalidada por el Consejo General del INE, el cual no cambia sustancialmente las reglas generales de ésta y solamente da más claridad sobre su aplicación, **lo cual resulta válido y puede quedar firme.**

(71) Por otro lado, la Comisión de Fiscalización hizo modificaciones sustanciales, que exceden su órbita competencial, las cuales son materia de la controversia planteada:

- Previó una etapa de validación de la metodología y una nueva fórmula de verificación de la distribución del 50 % para aquellos casos en los que los cálculos realizados no sean razonables, derivado de distorsiones generadas por escenarios atípicos o excepcionales.
- Estableció nuevas obligaciones a cargo de los partidos políticos y las coaliciones en el proceso de fiscalización de la distribución del 50 % del financiamiento público de campaña para las mujeres. Les exigió la presentación de diversa información en un plazo específico a través del Sistema Integral de Fiscalización y previó la imposición de consecuencias jurídicas en caso de que los criterios de distribución informados a la Unidad Técnica hayan sido modificados sin una justificación debida, cuando, derivado de esa modificación no se cumpla con la obligación de destinar el porcentaje mínimo del financiamiento a las candidatas.

(72) Esta Sala Superior considera que la Comisión de Fiscalización no tenía competencia para realizar esas modificaciones, ya que se trata de reglas

---

<sup>12</sup> En cada caso, previó: "El porcentaje por candidatura se obtendrá al dividir el Total de ingresos por financiamiento sobre el Tope de gastos de campaña, el resultado se multiplica por 100". Dicho aspecto no estaba contenido de manera expresa en el Acuerdo CF/006/2024.

generales sustantivas que regulan el proceso de verificación de la distribución del 50 % del financiamiento de campaña a las candidatas de los partidos políticos y las coaliciones.

- (73) En el primer caso, la autoridad responsable previó un mecanismo de verificación de la metodología convalidada por el Consejo General y una nueva fórmula para el caso de que los cálculos realizados conforme a ella no resulten razonables. Dicha cuestión no involucra solamente un criterio o una directriz de operatividad de la metodología, sino que auténticamente se trata de reglas generales que impactan de manera sustantiva en cómo se calcula la distribución y, en consecuencia, en cómo se tiene por cumplida o no la obligación en cuestión.
- (74) En el caso de la segunda modificación, la Comisión de Fiscalización previó obligaciones a cargo de los partidos políticos y las coaliciones dentro del proceso de verificación de la distribución del 50 % del financiamiento público para las candidatas mujeres, un mecanismo de revisión y publicación de la información brindada por los sujetos obligados y consecuencias jurídicas en un escenario de modificación injustificada de los criterios informados a la Unidad Técnica, cuando ello derive en el incumplimiento de la distribución del porcentaje del financiamiento para las mujeres.
- (75) Se trata de reglas generales que trascienden a la esfera jurídica de los sujetos obligados, de modo que escapa del ámbito de reglamentación de la Comisión de Fiscalización.
- (76) En conclusión, las modificaciones señaladas son cuestiones generales y sustantivas que la autoridad responsable no puede emitir, sino que corresponde al Consejo General dictarlas, dado que es el órgano superior del INE con atribuciones para emitir las reglas que regulen el proceso de fiscalización. Por ello, es que éstas deben **revocarse** por el vicio de competencia, de modo que no es necesario estudiar los demás planteamientos del recurrente.



## 7. EFECTOS

- (77) Esta Sala Superior **revoca parcialmente** el Acuerdo CF/001/2025 de la Comisión de Fiscalización en cuanto a: **1)** la fracción “V. Validación para cálculos que no resulten razonables (casos excepcionales)” del Punto de Acuerdo Primero; y **2)** el Punto de Acuerdo Segundo, en el cual se abordan obligaciones a cargo de los partidos políticos y las coaliciones, así como sus consecuencias jurídicas.
- (78) Lo anterior, para el efecto de que el Consejo General del INE, a la brevedad posible y considerando el inicio de la etapa de campañas en los procesos electorales locales a celebrarse este año en Durango y Veracruz, sea quien se pronuncie de manera definitiva y en el ejercicio pleno de sus atribuciones sobre los aspectos abordados por la Comisión de Fiscalización en los puntos del acto impugnado señalados.

## 8. PUNTO RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **revoca parcialmente** el acto impugnado en los términos señalados en la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívense los expedientes como asuntos concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es autorizado 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.