



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-108/2025

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: MARINO EDWIN
GUZMÁN RAMÍREZ E ISAÍAS MARTÍNEZ
FLORES¹

Ciudad de México, veintitrés de abril de dos mil veinticinco²

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma**, en la materia de impugnación, el acuerdo **INE/CG349/2025** del Consejo General del INE, por el que modificó la metodología para verificar el cumplimiento de los partidos políticos y coaliciones de la distribución del 50 % de su financiamiento a las mujeres candidatas, en cumplimiento a lo resuelto en el **SUP-RAP-94/2025**.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) El asunto tiene su origen con el acuerdo que emitió la Comisión de Fiscalización del INE, por el cual modificó la metodología que se utilizaría para verificar que los partidos políticos y las coaliciones destinaran el 50% de su financiamiento público de campaña a sus candidatas.
- (2) En dicho acuerdo, la Comisión reiteró la fórmula que utilizó en procesos previos para revisar si los partidos o coaliciones cumplieron con esta obligación y, adicionalmente, estableció un mecanismo para validar esa metodología ante la posible existencia

¹ Colaboró: Eunices Argentina Ronzón Aburto.

² Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden a dos mil veinticinco.

de casos excepcionales y, en estos supuestos, previó una nueva fórmula para calcular la distribución.

- (3) En su oportunidad, dicho acuerdo fue **revocado parcialmente** por esta Sala Superior, en lo relativo a la metodología para la validación que adicionó, así como en el punto de acuerdo que abordaba otras obligaciones a cargo de los partidos políticos y las coaliciones; lo anterior, para que fuera el Consejo General del INE quien se pronunciara al respecto.
- (4) En cumplimiento a ello, el Consejo General aprobó el acuerdo en los términos inicialmente propuestos por la Comisión de Fiscalización, lo cual es controvertido por Morena.

II. ANTECEDENTES

- (5) De los hechos narrados por la parte recurrente y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

2020

- (6) **Acuerdo INE/CG517/2020.** El veintiocho de octubre, el 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.*
- (7) En la fracción XIV del artículo 14 de dichos Lineamientos se previó que no podría otorgarse a las mujeres menos del 40% del financiamiento público con el que contara cada partido o coalición para las actividades de campaña.



2023

- (8) **Acuerdo CF/003/2023.** El veinte de febrero, la Comisión de Fiscalización aprobó la metodología para verificar el cumplimiento de la distribución de los recursos a los que refiere la citada disposición normativa e incorporó una fórmula para el cálculo de la determinación del monto no destinado a candidatas para diversos cargos de elección popular.
- (9) **Acuerdo INE/CG591/2023.** El veintiséis de octubre, el Consejo General instruyó a la Comisión que, por conducto de la Unidad Técnica de Fiscalización, verificara que los partidos políticos nacionales y locales distribuyeran a las mujeres, al menos el 40% de su financiamiento público destinado a las actividades de campaña.

2024

- (10) **Acuerdo CF/006/2024.** El ocho de mayo, la Comisión de Fiscalización modificó el porcentaje del cálculo para la determinación del monto no destinado a candidatas para diversos cargos de elección popular al 50% de los recursos.

2025

- (11) **Acuerdo CF/001/2025.** El veintisiete de febrero, la Comisión de Fiscalización modificó la metodología para verificar la distribución del financiamiento de campaña a las candidatas de los partidos políticos y las coaliciones.
- (12) En particular, agregó un *mecanismo para validar la metodología* cuando los resultados de este cálculo no fueran razonables y, en ese caso, previó una nueva fórmula para calcular la distribución.

- (13) **Sentencia SUP-RAP-94/2025.** El veintiséis de marzo, esta Sala Superior **revocó parcialmente** el acuerdo referido en el párrafo anterior, porque, dada la naturaleza sustantiva de algunas de las modificaciones, el Consejo General era el competente para realizarlas.
- (14) **Acuerdo INE/CG34972025 (acto impugnado).** El dos de abril, en cumplimiento a la señalada sentencia, el Consejo General del INE emitió el acuerdo respectivo, validó la modificación a la metodología para verificar el cumplimiento de la distribución de los recursos a los que se refiere el artículo 14, fracción XIV de los multicitados Lineamientos.
- (15) **Recurso.** El seis de abril, Morena interpuso un recurso de apelación ante la autoridad responsable, para impugnar el acuerdo anteriormente señalado.
- (16) **Remisión a esta Sala Superior.** El diez de abril siguiente, el encargado de despacho de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del INE remitió el medio de impugnación de mérito.

III. TRÁMITE

- (17) **Turno.** Mediante acuerdo de once de abril, la magistrada presidenta turnó el expediente **SUP-RAP-108/2024**, a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral³.
- (18) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su

³ En adelante, Ley de Medios.



cargo, admitió a trámite el recurso y determinó el cierre de instrucción.

IV. COMPETENCIA

- (19) 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 del Consejo General del INE, 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.⁴

V. PROCEDENCIA

- (20) El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia de conformidad con lo siguiente:⁵
- (21) **Forma.** El recurso cumple con los requisitos de forma, porque: *i)* se interpuso de manera escrita; *ii)* constan el nombre y firma autógrafa de la persona que se ostenta como representante del partido recurrente; *iii)* se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, y *iv)* se mencionan los hechos en los que basa la impugnación respectiva, así como los agravios que considera la causa el acto impugnado.
- (22) **Oportunidad.** El recurso es oportuno, porque el acto impugnado se emitió el dos de abril y el medio de defensa se presentó el seis

⁴ 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 Previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1, y 13, párrafo 1, de la Ley de Medios.

siguiente, de ahí que se evidencie su presentación dentro del plazo de cuatro días que establece el artículo 8 de la Ley de Medios.

- (23) **Legitimación y personería.** El medio de impugnación fue interpuesto por Morena por conducto de su representante partidista ante el Consejo General; personería que es reconocida por la autoridad en su informe circunstanciado.
- (24) **Interés.** Se satisface el requisito debido a que, con la determinación impugnada, se aduce que 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 refiere que se le impusieron obligaciones específicas.
- (25) **Definitividad.** Se cumple con este requisito, porque en contra del acuerdo impugnado no procede algún otro medio de impugnación.

VI. ESTUDIO DE FONDO

Contexto

- (26) El presente asunto surge con los criterios que emitió el INE para verificar que los partidos políticos cumplan con su obligación de destinar a sus candidatas de elección popular al menos el 50% de los recursos que les sean otorgados para la obtención de voto.
- (27) En este año, la Comisión modificó la metodología para verificar el cumplimiento de la distribución de recursos en los siguientes términos:⁶

1. Reiteró el procedimiento utilizado para realizar el cálculo para candidaturas a diputaciones federales, senadurías,

⁶ A los que se refiere el artículo 14, fracción XIV de los lineamientos para que los partidos políticos prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia contra las mujeres en razón de género



diputaciones locales, presidencias municipales y alcaldías, del mismo partido político o coalición, respectivamente.⁷

2. En dicha fórmula retomó conceptos utilizados en procesos previos, tales como el *Porcentaje por candidatura*,⁸ la *Suma de índice de hombres y de mujeres*,⁹ así como la *Suma de índice total*,¹⁰ con los cuales se obtienen los *porcentajes ponderados de ingresos por financiamiento público para hombres y mujeres*.
3. Explicó cuál sería el procedimiento para calcular el monto no destinado en dichas candidaturas.¹¹
4. Con tal procedimiento, la autoridad fiscalizadora es como determina **el monto no destinado a candidatas y, eventualmente, imponer las sanciones que correspondan.**

(28) Ahora bien, a diferencia de otros años, la Comisión de Fiscalización adicionó un ***procedimiento para validar los resultados de esta fórmula*** e identificar aquellos que no resulten razonables (casos excepcionales),¹² con lo cual podría verificar que un partido político materialmente podía cumplir con esta obligación en aquellos casos atípicos.

⁷ En los numerales I, II y III del acuerdo correspondiente

⁸ El cual se obtiene de dividir el total de ingresos por financiamiento sobre el tope de gastos de campaña, el resultado se multiplicaría por 100

⁹ Total de los porcentajes de ingresos por financiamiento público respecto al tope de gastos calculados para la totalidad de los candidatos correspondientes al mismo partido político o coalición por entidad federativa

¹⁰ Suma de "Índice Hombres" y del "Índice Mujeres" por entidad federativa.

¹¹ En el numeral IV.

¹² Esto derivado de lo sucedido en 2024 al a fiscalización de gastos de la elección municipal de Coahuila, en donde la Sala Monterrey al resolver el diverso SM-RAP-161/2024, revocó la resolución y el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña del Partido del Trabajo, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 en el estado de Coahuila. Concretamente se dejó insubsistente la determinación y análisis correspondiente a la conclusión 04_14_CO, por medio del cual se sancionó al partido político la omisión de destinar, al menos el 50 % del financiamiento público para actividades de campaña que recibió, a las mujeres que postuló como candidatas.

- (29) Al respecto, señaló que este tipo de casos atípicos podían presentarse cuando los topes de gastos de campaña fueran desproporcionados entre los mismos distritos y/o municipios, y/o en casos donde la asignación de financiamiento público fuera proporcionalmente baja, en comparación con el tope de gastos de campaña establecido para ese cargo.
- (30) En tal hipótesis, los resultados al aplicar la metodología tradicional podían ser irracionales, de ahí que era necesario implementar un paso adicional para verificar si el partido o coalición estaba en aptitud de cumplir con su obligación.
- (31) Así, el resultado de esta verificación podría arrojar dos escenarios:

Caso 1. Cuando el monto del financiamiento público **que no se destinó** a sus candidatas **era menor** al financiamiento público recibido, entonces el cálculo realizado conforme a la metodología prevista es razonable y válida (es sancionable).

Caso 2. Si el monto de financiamiento público que **se debió destinar** a sus candidatas **era 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 y, en este supuesto, el cálculo se debía realizar de forma diferente, es decir, un 50% del monto destinado a las mujeres.

- (32) Si bien este acuerdo fue revocado parcialmente por esta Sala Superior, ello se debió a que la naturaleza sustantiva de algunas de las modificaciones realizadas por la Comisión de fiscalización debían ser aprobadas por el Consejo General.



- (33) En efecto, esta autoridad jurisdiccional validó las fracciones I, II, III y IV del punto de acuerdo Primero, los cuales comprenden los pasos para obtener el monto que, en su caso, no fue destinado a las candidatas en un proceso electoral determinado. Esto, porque la Comisión responsable únicamente aclaró la operación del cálculo del porcentaje de distribución por cada candidatura (índice) ya contemplado, lo cual no cambiaba sustancialmente las reglas generales.
- (34) Por tanto, la materia de revocación se debió a las modificaciones sustanciales que la Comisión de Fiscalización realizó, en específico, lo siguiente:
- **La etapa de validación de la metodología y una nueva fórmula de verificación de la distribución del 50% para aquellos casos generadas por escenarios excepcionales.**
 - Las 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 (presentación de información en el SIF, entre otras cuestiones).
- (35) Lo anterior, para el efecto de que el Consejo General del INE fuera quien se pronunciara de manera definitiva sobre dichos aspectos.

Acuerdo impugnado

- (36) En el acuerdo que el Consejo General del INE emitió para dar cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, replicó la totalidad de las reglas para determinar los cálculos en los supuestos

referidos para las candidaturas de diputaciones federales, senadurías, presidencias municipales y diputaciones locales.

- (37) Asimismo, aprobó el ***procedimiento de la validación*** para los cálculos que no resulten razonables (casos excepcionales), así como las 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, es decir, reiteró en su totalidad el acuerdo de la Comisión de Fiscalización.

Agravios

- (38) Frente a este nuevo acuerdo, Morena señala que la responsable no fue exhaustiva en la implementación de su metodología ni en el estudio de todos los elementos que deben tener las fórmulas electorales, para el cálculo y determinación del monto de financiamiento a las candidatas.
- (39) Lo anterior, porque si bien contempló un párrafo que pretende incluir supuestos excepcionales o casos extraordinarios, su desarrollo fue insuficiente, al no considerar otros factores que se podían contraponer con la propia normativa, como es la variación y desproporción que existe respecto de los topes de gastos en municipios de un mismo estado y el riesgo de rebase de tope de gastos de campaña.
- (40) Agregó que la responsable no respaldó la metodología utilizada a través de estudios, pruebas y ejercicios prácticos para comprobar la certeza, fiabilidad y aplicabilidad en los diferentes contextos y circunstancias.
- (41) En su concepto, la fórmula para la verificación del cumplimiento no estableció de forma clara cuándo se estimará cumplida la obligación de los partidos, esto es, si es con la determinación del partido de



destinar ese recurso a las candidaturas, con la remisión del recurso a las cuentas bancarias de las candidatas o cuando se haya ejercido el recurso.

- (42) Agrega que si bien la autoridad admitió la existencia de casos excepcionales, se limitó a revisar solo dos supuestos, sin explicar su pertinencia ni idoneidad, ya que no expuso elementos que permitieran identificar cómo esa nueva fórmula elimina el problema o si era la solución idónea.
- (43) Finalmente, insiste que es insuficiente considerar solo dos casos de excepción para que los sujetos obligados no incurran en infracciones, sobre todo porque no consideraron factores externos que podrían generar un desequilibrio en lo estipulado por la autoridad administrativa.

Metodología

- (44) De la síntesis expuesta, se advierte que los agravios de la parte recurrente se encuentran estrechamente vinculados, por lo que se analizarán de manera conjunta, sin que ello cause algún perjuicio a la parte actora.¹³

Decisión

- (45) Los agravios que expone Morena resultan **ineficaces**, en tanto que la fase de validación que adicionó el INE en el acuerdo impugnado buscaban corroborar la metodología general que se emplea para verificar que el monto destinado a candidatas para diversos cargos de elección popular resulte acorde con el porcentaje legalmente exigido.

¹³ De acuerdo con el criterio que informa la tesis de jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN."

- (46) De tal manera que la materia de este acuerdo solo busca clarificar la metodología previamente aprobada a partir de casos atípicos detectados por el INE, sin que pueda decirse que su finalidad sea regular la totalidad de supuestos que podrían darse en los procesos de fiscalización, por lo que, el hecho de que no contemplara otros factores o se omitiera incluir casos adicionales, no torna ilegal el presente acuerdo.

Justificación

- (47) En primer lugar, es dable precisar que la metodología implementada para verificar la distribución de los recursos fue aprobada previamente por la Comisión de Fiscalización y validada por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-94/2025.
- (48) En dicha sentencia se determinó que en las fracciones I, II, III y IV del Punto de Acuerdo Primero, se trataba de la aplicación de una metodología, convalidada de manera previa por el Consejo General del INE, que no cambiaba sustancialmente las reglas generales anteriormente utilizadas y solo daba claridad sobre su aplicación, de ahí que adquiriría firmeza.
- (49) Bajo esta premisa, se consideran ineficaces los planteamientos sobre la falta de respaldo de la metodología contenida en el acuerdo impugnado o que el acuerdo no estatuyera cuándo se debía estimar cumplida la obligación de los partidos, ya que, se insiste, esta parte del acuerdo es una cuestión que fue motivo de análisis en una sentencia previa.
- (50) A mayor abundamiento, debe decirse que el cumplimiento de las obligaciones previstas en el referido acuerdo, parte de un complejo de actos que deben ser analizados de forma individualizada al momento de desahogarse el procedimiento de fiscalización, por lo



que no es dable que esta cuestión pudiera regularse en el presente acuerdo.

- (51) En el acuerdo hoy controvertido el Consejo General únicamente validó los criterios fijados por la Comisión de Fiscalización que se han utilizado en procesos previos y se consideran firmes, al haber sido confirmados recientemente por esta Sala Superior en la sentencia citada.
- (52) De tal manera que lo único que debía ser motivo de pronunciamiento por el órgano máximo de dirección del INE y que pueden ser sujeto de escrutinio posterior, es la implementación de un fase adicional a la metodología con la cual el INE pueda validar los cálculos que no resulten razonables (casos excepcionales), derivado de las distorsiones que pudieran presentarse en casos atípicos [punto V del acuerdo].¹⁴
- (53) En este aspecto, el partido recurrente aduce que si bien la responsable incluyó en el acuerdo impugnado dos supuestos de excepciones o casos extraordinarios, su desarrollo y alcance fue insuficiente.
- (54) A juicio de este órgano jurisdiccional, Morena parte de una premisa inexacta al considerar que el acuerdo impugnado buscaba regular en su totalidad los casos atípicos que podrían presentarse durante la fiscalización de recursos y el cumplimiento de otorgar el 50% de recursos de campaña a las candidatas que participen en ellos.
- (55) No obstante, de la lectura del apartado V del acuerdo se puede constatar que la adición que realizó la Comisión de fiscalización, y que fue validada por el Consejo General, se trató de un solo

¹⁴ V. Validación para cálculos que no resulten razonables (casos excepcionales).

supuesto suscitado con anterioridad y no de escenarios hipotéticos que podrían ocurrir.

- (56) Se arriba a esta conclusión dado que la autoridad administrativa únicamente incluyó una **verificación adicional** a la metodología que venía utilizando, para tener certeza que en aquellos casos en donde no se entregaron los recursos suficientes a las candidaturas mujeres fuera una cuestión imputable al instituto político y no una situación atípica.
- (57) Esto derivado de lo ocurrido con un partido en la pasada elección municipal de Coahuila, en la cual, el monto que supuestamente debía erogar a las candidaturas del género femenino superaba el total de ingresos por financiamiento público para gastos de campaña que recibió.
- (58) A partir de este antecedente, fue que la autoridad administrativa incluyó un paso adicional que si bien denominó como “casos excepcionales”, lo cierto es que solo se trata de comparar el **monto de financiamiento público que se debió destinar a sus candidatas** contra **el financiamiento público recibido para todas las elecciones de ese proceso comicial**.
- (59) Conforme con lo expuesto, a juicio de esta Sala Superior, no era necesario que la responsable tomara en cuenta los aspectos que menciona Morena, tales como la desproporción entre los topes de gastos en municipios del mismo estado, el riesgo de rebase de tope de gastos de campaña, o la violencia generalizada en algunos lugares del país, pues ninguno de ellos formó parte del supuesto que se estableta incluyendo.
- (60) Por el contrario, lo que se buscó con esta verificación era dar certeza a los partidos políticos y coaliciones de cómo se iba a



revisar el cumplimiento de esta obligación cuando se actualice este supuesto, de ahí que no podría coincidirse en que esta verificación sea insuficiente para que los sujetos obligados no incurran en infracciones a la normativa electoral; máxime que la propia autoridad hizo patente que el caso ahí regulado se presentaba **de manera enunciativa más no limitativa.**

- (61) Por ello, el hecho de que no se incluyeran otros casos hipotéticos no es algo que torne ilegal al acuerdo, más aún si se tiene en cuenta que, en caso de que se actualicen supuestos atípicos a los contemplados en el apartado referido que pudieran dar como resultado un incumplimiento a estas obligaciones, los afectados cuentan con el derecho de hacerlos valer ante la autoridad jurisdiccional correspondiente.
- (62) Por lo anterior, se estima que no le asiste la razón a Morena al cuestionar que la responsable se haya limitado a revisar solo dos supuestos, sin explicar cómo esa nueva fórmula eliminaba el problema, por el contrario, del contenido del acuerdo se advierte que la responsable expuso las razones que motivaron la creación de estos escenarios hipotéticos, mismos que también se incluyeron en una sentencia de una de las Salas Regionales de este Tribunal.
- (63) De esta manera, dado la ineficacia de los agravios de Morena, lo conducente es confirmar, en lo que fue materia de estudio, el acuerdo controvertido.

VII. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, en la materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

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