



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSOS DE APELACIÓN<sup>1</sup>

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-228/2023 Y SUP-RAP-257/2023, ACUMULADOS

**RECURRENTE:** MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL<sup>2</sup>

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

**SECRETARIA:** MARIBEL TATIANA REYES PÉREZ

**COLABORÓ:** MARBELLA RODRÍGUEZ ARCHUNDIA

Ciudad de México, a ocho de noviembre de dos mil veintitrés<sup>3</sup>.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** el Acuerdo **INE/CG546/2023** emitido por el Consejo General de INE, por el que se da cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-170/2023, con la finalidad de dar respuesta a la consulta formulada por los partidos políticos Morena y Movimiento Ciudadano<sup>4</sup>.

## ANTECEDENTES

### A. Caso reintegro de remanentes en Oaxaca por parte de Morena

**1. Notificación de reintegro de remanentes al partido político Morena en Oaxaca.** Mediante oficio IEEPCO/DEPPPyCI/627/2023 de veintiséis de mayo el Instituto local le notificó a Morena el procedimiento para llevar a cabo el reintegro de los remanentes no ejercidos o no comprobados del financiamiento público del ejercicio dos mil diecinueve.

---

<sup>1</sup> En adelante, el recurso, los recursos.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, Consejo General del INE o INE.

<sup>3</sup> En adelante todas las fechas corresponderán al presente año, salvo precisión expresa.

<sup>4</sup> En adelante MC.

## **SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO**

**2. Recurso de apelación local.** En contra de dicho oficio, el primero de junio de dos mil veintitrés, Morena interpuso recurso de apelación.

El treinta de junio, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca resolvió el expediente identificado con la calve RA/11/2023, en el que se determinó que se deberá retener como máximo hasta el 50% de la ministración mensual del financiamiento público ordinario inmediato, hasta cubrir el total del remanente del año dos mil diecinueve.

### **B. Consultas al INE sobre remanentes**

**3. Consulta y petición presentada por Morena.** El veinte de julio, Morena consultó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE<sup>5</sup> sobre si era jurídicamente factible que ese Instituto, así como los Organismos Públicos Locales Electorales, consideren reducir el porcentaje de la retención de remanentes (100%), siguiendo y retomando el criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, que consideró retener un porcentaje menor (50%).

Adicionalmente, dicho partido político preguntó, que en caso de ser afirmativa la respuesta anterior, si el INE podía establecer que el cobro de los remanentes del financiamiento público ordinario y de actividades específicas se sujete al límite del 50% de reducción y retención de las ministraciones mensuales junto con las sanciones impuestas.

Con independencia de la respuesta, Morena también planteó que en caso de que la DEPPP quisiera hacer efectivo el reintegro del remanente por la vía de la deducción de su ministración mensual del financiamiento público, primeramente, se hiciera la retención del importe determinado para el ejercicio dos mil diecinueve por concepto de remanentes, por encontrarse en un orden cronológico y de prelación previo.

En su oportunidad, la consulta fue remitida a la Unidad Técnica de Fiscalización<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> En adelante DEPPP.

<sup>6</sup> En adelante UTF.



**4. Respuesta de la UTF<sup>7</sup>.** El veinticinco de julio, la UTF dio respuesta a la consulta planteada, en el sentido de que las directrices para llevar a cabo el cobro de remanentes se establecieron de manera expresa en un acuerdo del CG del INE, el cual fue confirmado por esta Sala Superior.

Para la UTF no era viable realizar nuevas reflexiones y en caso de que no se realizara la devolución de remanentes se debería aplicar el criterio de retener hasta un cien por ciento (100%) de la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente.

**5. Recurso de apelación federal (SUP-RAP-170/2023).** Inconforme, el veintiséis de julio, el partido político Morena presentó recurso de apelación, a fin de controvertir la respuesta de la UTF.

El veintitrés de agosto, esta Sala Superior dictó resolución en el sentido de **revocar** el oficio controvertido al considerar que la pretensión de la consulta no era una cuestión técnica, sino que implicaba una petición a una nueva reflexión en la fijación de un criterio general en materia de fiscalización, por lo que correspondía al Consejo General del INE atender la consulta formulada por el partido citado.

**6. Consulta MC.** El catorce de septiembre, el partido político MC presentó escrito en el que solicitó que el remanente a devolver del ejercicio dos mil veintiuno sea cobrado en parcialidades no mayores al cincuenta por ciento (50%) del financiamiento público mensual que recibe del erario local, proponiendo que se fijen descuentos equivalentes al 25% (veinticinco por ciento), de la prerrogativa mensual que localmente recibe dicho instituto político, en consideración a los criterios que el INE ha aplicado en cuanto a los montos de reducción de financiamiento al momento de imponer sanciones.

**7. Acuerdo INE/CG546/2023 (acto impugnado).** El veintiocho de septiembre, el Consejo General del INE dio respuesta a los escritos de

---

<sup>7</sup> Mediante oficio INE/UTF/DRN/10845/2023.

## **SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO**

consulta planteados por ambos partidos políticos, concluyendo en esencia que:

- En el acuerdo INE/CG345/2022, se estableció de manera expresa que tratándose del financiamiento público para actividades ordinarias y específicas, de conformidad con el artículo 10 de los Lineamientos para reintegrar el remanente ordinario, en caso de que el partido político no realice la devolución de remanentes en el término concedido, se deberá retener la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente y al no especificar o limitar cierto porcentaje de la ministración que le será retenida, se entenderá que será en su totalidad, es decir el 100%.
- No es factible la aplicación del criterio de la sentencia emitida por el TEEO, en favor de Morena, al resolver el recurso de apelación RA/11/2023, consistente en establecer que el cobro de remanentes de financiamiento público ordinario se sujete al límite del 50% de reducción y retención de las ministraciones mensuales, en virtud de que no vincula al INE aunado a que dicha sentencia atiende a circunstancias específicas que no resultan aplicables al caso en estudio, por lo que el cobro de los remanentes que se deberá hacer de conformidad con los acuerdos INE/CG459/2018 e INE/CG345/2022.
- No procede la solicitud de Morena relativa a ejecutar primeramente el remanente de financiamiento federal ordinario correspondiente al ejercicio fiscal 2019, ya que éste quedó firme de manera posterior al remanente de financiamiento federal ordinario del ejercicio fiscal 2020.
- No es procedente cobrar el remanente de financiamiento público ordinario y de actividades específicas de MC correspondiente al ejercicio 2021, en parcialidades mediante descuentos del 25% a diversas ministraciones mensuales de financiamiento público local.

**8. Recursos de apelación.** En contra de dicho acuerdo, ambos partidos políticos interpusieron medio de impugnación ante la autoridad responsable. En el caso de MC el dos de octubre, y Morena el cuatro siguiente.

**9. Recepción, turno y radicación.** El seis y diez de octubre, se recibieron en este Tribunal las demandas, constancias atinentes y los informes circunstanciados, por lo que el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-228/2023 y SUP-RAP-257/2023, y turnarlos a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

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

### **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

**Primera. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los recursos de apelación, porque se interponen en contra de un



Acuerdo emitido por el Consejo General del INE, por el que se da respuesta a dos consultas y una petición relacionadas con el reintegro de los remanentes del financiamiento público ordinario y de actividades específicas<sup>8</sup>.

**Segunda. Acumulación.** Procede acumular los recursos de apelación toda vez que, de la lectura de los escritos de demanda, se desprende que existe identidad en la autoridad responsable y el acto impugnado.

De lo anterior, atendiendo al principio de economía procesal lo procedente es acumular el SUP-RAP-257/2023 al diverso **SUP-RAP-228/2023**, por ser éste el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional.

Por tanto, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes de los recursos acumulados.

**Tercera. Requisitos de procedencia.** Los medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia<sup>9</sup>, en virtud de lo siguiente:

**1. Forma.** Los escritos de demanda fueron presentados por escrito ante la autoridad responsable, precisan el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuentan con la firma autógrafa de sus representantes ante el Consejo General del INE.

**2. Oportunidad.** Las demandas se presentaron dentro del plazo legal de cuatro días, dado que el acuerdo controvertido se aprobó el veintiocho de septiembre.

En ese sentido, el plazo para impugnar transcurrió del veintinueve de septiembre al cuatro de octubre, sin computar los días sábado y domingo, al ser inhábiles, dado que la litis no está relacionada con algún proceso electoral<sup>10</sup>.

---

<sup>8</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), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

<sup>9</sup> Previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 10, 13, párrafo 1, inciso a), 40 y 45, apartado 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

<sup>10</sup> Artículo 7, párrafo 1, y 8 de la Ley de Medios

## **SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO**

Resulta inconcuso, si los escritos de demanda se presentaron ante la responsable el dos y cuatro de octubre de dos mil veintitrés, es evidente que se tiene por satisfecho este requisito.

**3. Legitimación y personería.** Dichos requisitos están satisfechos, dado que los recursos de apelación fueron interpuestos por los partidos políticos MORENA y Movimiento Ciudadano, por conducto de sus representantes propietarios, calidades reconocidas por la responsable al rendir los respectivos informes circunstanciados<sup>11</sup>.

**4. Interés jurídico.** Se considera que los apelantes cuentan con interés jurídico para interponer los presentes medios de impugnación, toda vez que se trata de partidos políticos nacionales que controvierten la determinación por la que se da respuesta a las consultas que respectivamente plantearon.

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

### **Cuarta. Contexto.**

#### **a. Síntesis del acto impugnado**

Por lo que corresponde al primer cuestionamiento del partido MORENA y por lo que hace al único cuestionamiento del partido MC respecto de **una posible disminución en el porcentaje de descuentos sobre las ministraciones que reciben por concepto de financiamiento público en la retención de remanentes**, determinó que:

- Es claro que, existe la **obligación ineludible de los partidos políticos de reintegrar al erario los recursos que fueron asignados** específicamente para gastos ordinarios o actividades específicas, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida, y en caso de no realizarlo en los plazos establecidos de manera voluntaria por los partidos políticos, las autoridades electorales deberán retener los recursos de la ministración mensual de financiamiento público inmediato siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente a reintegrar.
- Por tanto, si existen remanentes del financiamiento público otorgado para actividades ordinarias y específicas, ya sea de recursos locales o de

---

<sup>11</sup> Con fundamento en lo previsto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



## SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO

recursos federales recibidos, estos **deberán ser reintegrados de conformidad con la normativa que resulte aplicable.**

- Ante la necesidad de fijar directrices para el cobro de remanentes tanto de campaña y de ordinario, se aprobó el acuerdo INE/CG345/2022, por el que se establecieron criterios respecto de los Lineamientos para reintegrar remanentes de actividades ordinarias, el cual es complementario y retoma el contenido de los acuerdos INE/CG61/2017 e INE/CG459/2018, por lo que, consideró que era **incorrecta la afirmación del consultante al referirse que existió un cambio de criterio sorpresivo.**
- Que en el acuerdo INE/CG345/2022, determinó que tratándose del financiamiento público para actividades ordinarias y específicas, los OPLE, de conformidad con el artículo 10 de los Lineamientos de remanentes de **actividades ordinarias**, en caso de que el partido político no realice la devolución de remanentes, deberá retener la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente y al no especificar o limitar cierto porcentaje de la ministración que le será retenida, se entenderá que será en su **totalidad.**
- Que en el **SUP-RAP-142/2022** se confirmó el acuerdo anterior en su totalidad, determinándose en dicho fallo que **el INE fundó y motivó el criterio para retener el 100% de la ministración mensual, el cual, la Sala Superior consideró constitucional** al ser la medida necesaria para lograr que el Estado capte los recursos en breve término y puedan emplearse de inmediato a efecto de satisfacer las necesidades públicas, evitando un menoscabo en la hacienda pública y resulta proporcional, considerando que se deriva del incumplimiento de la obligación de destinar los recursos públicos exclusivamente para los fines para los que se otorgan, aunado a que las retenciones tienen una naturaleza distinta al de las sanciones y a la renuncia de las ministraciones.
- Resaltó que la Sala Superior señaló que la ejecución de remanentes de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y específicas en un 100%, deviene una medida idónea a efecto de preservar los principios en materia electoral y fiscal.
- El INE mencionó que no se contempla una disminución en el porcentaje de retención de la ministración, ni la posibilidad de diferir en parcialidades la devolución de remanentes de financiamiento ordinario, por el contrario, establece porque la retención de la totalidad de la ministración no afecta las actividades de los partidos políticos, de ahí que la **Sala Superior ya valoró e interpretó el contenido del artículo 10 de los Lineamientos de remanentes de actividades ordinarias.**
- Aunado a que el criterio de retener el cien por ciento (100%) de la ministración mensual, ante el supuesto de que el partido no transfiera los recursos en el plazo de diez días hábiles que se le otorgan, persigue una finalidad legítima de garantizar que el Estado recupere de manera pronta aquellos recursos que no fueron destinados y ejercidos en los términos previstos en la Ley, lo cual resulta necesario a efecto de garantizar, a su vez, la eficacia de la obligación de uso y destino de los recursos públicos.
- Siguió resaltando que la Sala Superior en la sentencia citada consideró que la retención del 100% sobre las ministraciones de financiamiento ordinario para reintegrar el remanente determinado, es **razonable, proporcional y adecuada para garantizar la captación del recurso público por parte**

## SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO

**del Estado y evitar que los partidos continúen beneficiándose de ellos por un largo periodo de tiempo**, con la finalidad de que los partidos no puedan evadir las consecuencias de no realizar la devolución de los remanentes determinados, clarificando que dicha determinación no perjudica en la capacidad económica de los sujetos obligados pues en primer lugar no se trata de sanciones, sino de recursos no erogados y en segundo lugar, a que tienen acceso al financiamiento privado.

- En consecuencia, no implica una carga excesiva, innecesaria o desproporcionada para los partidos, sino una consecuencia del incumplimiento de su obligación, primero, de destinar los recursos exclusivamente para los fines previstos en la ley y, segundo, de reintegrar los remanentes en una sola exhibición en el plazo de diez días hábiles contados a partir de que se le notifica el monto a devolver.
- En cuanto a la petición de Morena de seguir el criterio del Tribunal Electoral de Oaxaca, analizó dicha sentencia concluyendo que la sentencia emitida responde a un análisis de un caso en concreto, por lo que únicamente constituye un precedente, que no tiene un efecto vinculante, cuyos efectos sólo son por lo que hace al remanente determinado en el ejercicio dos mil diecinueve.
- Estimó que no existen argumentos novedosos o innovadores en la sentencia local, que permitan al Consejo General del INE establecer un criterio general diverso para la devolución de los remanentes de financiamiento ordinario y específicas, sino que los sujetos obligados deberán estar a las directrices para llevar a cabo el cobro de remanentes ordinario que se establecieron de manera expresa en el acuerdo INE/CG345/2022, confirmado en el SUP-RAP-142/2022, el cual retomó las bases fijadas en los diversos acuerdos INE/CG459/2018 e INE/CG345/2022, reiterando que en todo caso, la sentencia del Tribunal local, únicamente evidencia que se trata de un caso particular.
- Bajo tales circunstancias, determinó que en caso de que los partidos políticos no realicen la devolución de remanentes se deberá retener de la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente hasta en un 100% de dicha ministración, de conformidad con lo establecido en el SUP-RAP-142/2022.
- Disponer una medida diversa, que contemple un marco de posibilidad de reintegro paulatino, se traduciría en una merma injustificada a los principios que rigen en materia electoral y fiscal, permitiendo que los sujetos obligados se vieran beneficiados de su propio dolo toda vez que, se reitera, los recursos a devolver fueron, necesariamente, entregados previamente a los partidos políticos, quienes no hicieron uso de ellos, o habiéndolo hecho, faltaron a su deber fundamental de comprobar su destino, hecho que demuestra que dichos recursos debiesen estar en las arcas del partido.
- Los consultantes así como el resto de partidos políticos, no se ven afectados en el monto mensual del financiamiento público que les corresponde por concepto de actividades ordinarias permanentes, en virtud de la **ejecución de remanentes, ya que no constituye una premisa válida que los partidos se adolezcan de un daño irreparable a su patrimonio dado que en su determinación se consideraron elementos objetivos** y, más aún cuando dichos remanentes de financiamiento público fueron ya combatidos ante la autoridad jurisdiccional y ésta confirmó los remanentes determinados por la autoridad electoral.



## SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO

- Identificó el monto que Morena recibirá para dos mil veintitrés y advirtió que cuenta con recursos suficientes para hacer frente a los remanentes pendientes de reintegro, sin que la afectación sea siquiera similar al caso analizado por el Tribunal local, pues en aquel caso implicaba la retención de por lo menos 6 meses de la totalidad de su ministración, lo cual en el caso en concreto no sucede.
- En el caso de MC identificó el monto que recibirá por concepto de financiamiento para actividades ordinarias de manera mensual para dos mil veintitrés, observando que es mayor al remanente determinado en el acuerdo INE/CG735/2022<sup>12</sup>.

Ahora bien, respecto al **segundo cuestionamiento identificado como inciso b) del escrito de consulta de Morena**<sup>13</sup>, indicó:

- Que es dable advertir que el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales se encuentran constreñidos a ejercer sus facultades de conformidad con la legislación aplicable.
- Asimismo, para identificar la prelación del cobro de remanentes precisó lo acontecido en la determinación de remanentes del ejercicio dos mil diecinueve y dos mil veinte, aludiendo que en el caso de dos mil diecinueve dicha determinación adquirió firmeza el veintiuno de junio de dos mil veintitrés, mientras que en caso de la atinente a dos mil veinte adquirió firmeza el ocho de junio de dos mil veintidós.
- Por tanto, dado dicha cronología, advirtió que el monto de remanente a devolver del ejercicio dos mil veinte de Morena quedó firme en un primer momento y posteriormente, el remanente de dos mil diecinueve adquirió firmeza, por lo que el cobro debe hacerse atendiendo al orden en que fueron adquiriendo firmeza.
- Resaltó que en el acuerdo INE/CG345/2022 se estableció que la ejecución de saldos por concepto de remanentes de financiamiento público, con cargo a las ministraciones mensuales por concepto de financiamiento público, debe efectuarse bajo un orden preferente en caso de que los sujetos obligados cuenten a su vez con diversos saldos pendientes de pago y en caso de que un partido político deba reintegrar recursos correspondientes a financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, específicas y de campaña, **la prelación se determinará atendiendo al primer acto que haya quedado firme, y que conforme al artículo 6, numeral 2 de la Ley de Medios, en ningún caso la**

---

<sup>12</sup> Resolución respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de MC, correspondientes al ejercicio dos mil veintiuno.

<sup>13</sup> Planteó que en caso de que la DEPPP quisiera hacer efectivo el reintegro del remanente por la vía de la deducción de su ministración mensual del financiamiento público, primeramente, se hiera la retención del importe determinado en el ejercicio dos mil diecinueve por concepto de remanentes, por encontrarse en un orden cronológico y de prelación previo.

## **SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO**

**interposición de medios de impugnación previstos en la referida Ley produce efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnado.**

### **b. Síntesis de los agravios**

#### **1. MC**

##### **1.1. Tránsito a los principios constitucionales de motivación, fundamentación, legalidad electoral, certeza y exhaustividad.**

- **Omisión de considerar lo solicitado en un oficio.** Indica que la autoridad responsable dejó de tomar en cuenta el oficio MC/COE/QROO/073/2023 de fecha quince de septiembre del presente año, dirigido al encargado de despacho de la Unidad Técnica de Fiscalización.

En dicho oficio MC aludió que en la resolución INE/CG735/2022 aprobada por el Consejo General respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de MC correspondiente a dos mil veintiuno, que la conclusión 6.24-C2-MC-QR<sup>14</sup> consistente en que el sujeto obligado omitió comprobar los gastos realizados por concepto de asesoría y consultoría, por un monto de \$229,680.00 (doscientos veintinueve mil seiscientos ochenta pesos 00/100 M.N.) se toma en cuenta para el cálculo del remanente determinado en la cantidad de \$380,283.37 (trescientos ochenta mil doscientos ochenta y tres pesos 37/100 M.N.).

Sin embargo, ello no debió considerarse dado que MC no omitió comprobar los gastos de asesoría y consultoría, dado que del análisis a las pólizas PN1/DR-8/26-11-21 y PN1/DR-6/01-12-21 contenidas en el Sistema Integral de Fiscalización, las operaciones referidas se encuentran debidamente soportadas con documentación comprobatoria soporte (CFDI y XML) así como con el contrato respectivo.

Po lo que solicitó al INE, que la cantidad de \$229,680.00 (doscientos veintinueve mil seiscientos ochenta pesos 00/100 M.N.) no sea considerada en el remanente, y se reconsidere la determinación contenida en el oficio PRE/0627/2023 de fecha ocho de septiembre de dos mil veintitrés, signado por la Consejera del OPLE de Quintana Roo.

- **Incumplimiento a lo mandatado en la sentencia dictada por la Sala Superior en el SUP-RAP-170/2023 y por el Tribunal Electoral de Oaxaca en el recurso de apelación RA/11/2023.** El acuerdo controvertido no cumple con lo mandatado en el SUP-REP-170/2023 y RA/11/2023, ya que en dicha resolución se indicó que de la consulta formulada por el apelante se advierte que la pretensión final es que el INE modifique su criterio sobre el porcentaje de retención mensual para cubrir los remanentes no devueltos, conforme al criterio asumido por un Tribunal local.

Por lo que, en el acuerdo impugnado, la responsable no es exhaustiva, ni hay fundamento ni motivación para que dejara de observar lo que se mandato por la Sala Superior en dicha sentencia sobre lo que resolvió el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el recurso de apelación local RA/11/2023.

---

<sup>14</sup>6.24-C2-MC-QR El sujeto obligado omitió comprobar los gastos realizados por concepto de asesoría y consultoría, por un monto de \$229,680.00.



Resalta que MC le consultó a la Comisión de Fiscalización si es atendible sobre la posibilidad de que dicha comisión haga las gestiones necesarias con el Instituto Electoral de Quintana Roo, con el fin de que la devolución de dicho remanente sea cobrado en parcialidades, solicitando que dicho descuento sea del 25% de la prerrogativa mensual que localmente recibe el partido político.

Lo anterior con la finalidad de no dejar de cumplir con el desarrollo de las actividades ordinarias del instituto político y resultar viable la solicitud de que el descuento sea del veinticinco por ciento (25%) de la prerrogativa mensual que localmente recibe MC en el Estado de Quintana Roo.

- Solicita se aplique el principio general de derecho *iura novit curia y da mihi factum dabo tibi jus*.

## **2. Morena**

### **2.1 Vulneración a los principios de legalidad, proporcionalidad, certeza, fundamentación y motivación.**

- A pesar de que la consulta se le formuló aludiendo a lo resuelto por el Tribunal Electoral de Oaxaca, la responsable funda su respuesta en criterios emitidos con anterioridad, sin considerar que lo resuelto por dicho Tribunal genera un precedente, que permite emitir una nueva valoración respecto del cobro coercitivo de los remanentes.
- La responsable desconoció las consideraciones emitidas por el Tribunal local, sin referirse a éstas, por lo que vulneró el principio de congruencia y exhaustividad, omitiendo señalar razones suficientes por las que el criterio local no sería procedente o idóneo.
- La responsable parte de premisas incorrectas dado que en la sentencia SUP-RAP-142/2022 no se hace un estudio de la sentencia de apelación local RA/11/2023, y que es menos lesivo la reducción con un tope máximo de hasta el 50% de la ministración mensual, como lo estableció el propio INE para el caso de devolución de remanentes del financiamiento público de campaña, incluso en el acuerdo se efectúan consideraciones dogmáticas, y no da una respuesta fundada y motivada limitándose a indicar que el criterio de la autoridad jurisdiccional local no es vinculante.

**Quinta. Consideración previa y metodología de estudio.** Previo al estudio de los agravios, debe indicarse que al no haber sido impugnada la determinación de la responsable respecto al segundo cuestionamiento identificado como inciso b) del escrito de consulta de Morena, consistente en plantear que primero se hiciera la retención del importe determinado en el ejercicio dos mil diecinueve, ésta debe quedar firme.

Ahora bien, por cuestión de método, los agravios se analizarán por temáticas, algunas en lo individual y otras en conjunto a fin de evitar

## **SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO**

reiteraciones innecesarias, sin que ello obstaculice el estudio de la totalidad de las razones expuestas, de resultar necesario<sup>15</sup>.

En primer lugar, se abordará la petición de aplicación de principios de MC y se analizarán sus agravios consistentes en la omisión de la responsable de considerar lo solicitado en el MC/COE/QROO/073/2023, así como el incumplimiento a lo mandado en la sentencia dictada por la Sala Superior en el SUP-RAP-170/2023 y por el Tribunal Electoral de Oaxaca en el recurso de apelación RA/11/2023.

En un segundo término, se estudiarán los agravios esgrimidos por Morena agrupados como vulneración a los principios de legalidad, proporcionalidad, certeza, fundamentación y motivación.

### **Sexta. Estudio de fondo**

**1. Decisión de Sala Superior.** La Sala Superior concluye que debe **confirmarse** el Acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación, toda vez que resultan inoperantes e infundados los agravios de los recurrentes, ya que:

i) el INE no tenía por qué tomar en consideración en el acuerdo citado el oficio MC/COE/QROO/073/2023 presentado por MC dado que la solicitud del desahogo de la consulta fue de pretensión y naturaleza distinta a la presentación de un “recurso de reconsideración administrativa” contenido en dicho oficio, que amerita una respuesta independiente y particular.

ii) la determinación de la Sala Superior en el SUP-RAP-170/2023 no implicaba un mandato para el INE de que adoptara un criterio novedoso a partir de lo que se consideró en un Tribunal local, sino precisar que el Consejo General del INE era el órgano competente para desahogar la consulta de Morena, y no la UTF.

iii) el INE fundó y motivó su determinación de seguir conservando el criterio de retener el 100% de la ministración mensual para reintegrar

---

<sup>15</sup> Véase la Jurisprudencia 4/2000 de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.



remanentes de actividades ordinarias, cuya constitucionalidad fue estudiada por esta Sala Superior, y en los agravios no se combate de manera frontal sus consideraciones torales.

## **2. Análisis de las impugnaciones**

- **Petición de atención de principios y omisión de la autoridad responsable de considerar lo solicitado por MC en el oficio MC/COE/QROO/073/2023**

En cuanto a la solicitud de MC de que para el análisis de su demanda se apliquen los principios *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus*, debe indicarse que si bien los referidos principios se encuentran contemplados en los artículos 2º, párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley de Medios y son de observación obligatoria, para esta Sala Superior no son aplicables al caso porque lo cierto es que debe de expresar algún principio de agravio.

Lo anterior, no ocasiona un perjuicio al partido recurrente, dado que tiene la obligación de mencionar de manera expresa y clara los hechos en los que basa su impugnación, los preceptos presuntamente violados sin que esta autoridad judicial pueda asumir en su totalidad dicha actuación<sup>16</sup>.

Por otro lado, se califica como **infundado** el agravio de MC consistente en que la autoridad responsable omitió considerar lo solicitado en el oficio MC/COE/QROO/073/2023 dirigido por el Tesorero del Comité Ejecutivo Estatal de MC en Quintana Roo al encargado de despacho de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

Lo anterior, porque tal cuestión **no formó parte de la solicitud de la emisión de un criterio general novedoso relacionado con el porcentaje a retener para reintegrar remanentes de actividades ordinarias, sino que el oficio de mérito se presentó de manera independiente** denominándolo “recurso de reconsideración administrativa”, con la finalidad de que el INE varíe lo determinado en la resolución INE/CG735/2022 aprobada por el Consejo General respecto de las irregularidades encontradas en el

---

<sup>16</sup> Artículo 9, numeral 1, inciso e) de la Ley de Medios. Similar consideración se emitió al resolver el expediente SUP-RAP-203/2023 y acumulados.

## **SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO**

dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos correspondiente a dos mil veintiuno, respecto de la conclusión 6.24-C2-MC-QR consistente en la omisión de reportar asesoría y consultoría, y amerita una respuesta particular por parte del INE.

En efecto, de las constancias que obran en autos, se desprende que tal “recurso” fue presentado por el Tesorero del Comité Ejecutivo Estatal de MC en Quintana Roo, a partir del oficio de la UTF dirigido a la Consejera Presidenta del OPLE, para que girara sus instrucciones a MC en Quintana Roo para reintegrar el financiamiento público dos mil veintiuno, lo cual dicha Consejera realizó a través del diverso oficio PRE/0627/2023.

Al respecto, se observa que la razón toral de la presentación de dicho recurso consiste en que MC considera que, si existió documentación comprobatoria relacionada con la omisión de reporte de gastos asesoría y consultoría que determinó la autoridad fiscalizadora, por lo que, a su juicio, la autoridad administrativa electoral no debe considerar su monto en los remanentes a reintegrar, aun a pesar de que dictó la resolución correspondiente.

Por su parte, se advierte que de manera independiente a dicha pretensión, MC, previamente y por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, presentó el escrito en el que plantea la consulta respecto a la **posibilidad de emisión de un criterio novedoso relacionado con el porcentaje a retener para reintegrar remanentes de actividades ordinarias**, ello a partir de la petición de que el monto del remanente vinculado con Quintana Roo -monto total-, fuera descontado no al cien por ciento sino al veinticinco por ciento de la prerrogativa mensual que localmente percibe el instituto político.

La consulta es del tenor literal siguiente:







- **Incumplimiento a lo mandado en la sentencia dictada por la Sala Superior en el SUP-RAP-170/2023 y por el Tribunal Electoral de Oaxaca en el recurso de apelación RA/11/2023.**

Los agravios que formula MC se califican como **inoperantes** porque la determinación de la Sala Superior en el SUP-RAP-170/2023 no implicaba un mandato para que el INE adoptara un criterio novedoso, a partir de lo que se consideró en un Tribunal local, sino precisar que el Consejo General del INE y no la UTF era el órgano competente para desahogar la consulta de Morena, para analizar la consulta presentada por Morena.

En ese tenor, lo decidido por esta Sala Superior se enfocó a una cuestión competencial, sin fijar pautas para la emisión forzosa de un criterio novedoso respecto al porcentaje a retener para reintegrar remanentes de actividades ordinarias.

En efecto, en la sentencia dictada en el SUP-RAP-170/2023 se revocó la determinación contenida en el oficio INE/UTF/DRN/10845/2023 de la UTF, porque correspondía al Consejo General del INE atender la consulta formulada por Morena, en torno al cobro de remanentes del financiamiento público ordinario y de actividades específicas.

Lo anterior, dado que se estimó que de la consulta formulada por el apelante se advertía que su pretensión final consiste en que el INE modifique su criterio sobre el porcentaje de retención mensual para cubrir los remanentes no devueltos, conforme al criterio asumido por el Tribunal local, pero de ningún modo se indicaron lineamientos para su análisis, mucho menos para la emisión de un criterio novedoso.

De igual modo, se advierte que la autoridad responsable realizó diversas consideraciones por las cuales no era dable adoptar un nuevo criterio; refiriendo también que la sentencia local invocada solamente era un precedente que atendía a un caso particular, que no establecía elementos novedosos frente al criterio general que prevalece, además que respecto a la situación particular de MC el monto que recibirá por concepto de financiamiento para actividades ordinarias de manera mensual para dos mil veintitrés, es mayor al remanente determinado en el acuerdo

## **SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO**

INE/CG735/2022, cuestiones que no son combatidas frontalmente por el recurrente, de ahí que sus disensos sean calificados como **inoperantes**.

- **Vulneración a los principios de legalidad, proporcionalidad, certeza, fundamentación y motivación.**

Opuestamente a lo referido en los disensos de Morena se advierte que el Consejo General del INE si **fundó y motivó su determinación** dado que del análisis del acto impugnado se observa que en primer lugar identificó que en el **caso de Morena** cuestionaba si era factible reducir el porcentaje del cobro de remanentes del financiamiento público ordinario y de actividades específicas, considerando los criterios establecidos en la sentencia del recurso de apelación número RA/11/2023, por el Tribunal Electoral de Oaxaca, en la que se determinó que la retención máxima de la ministración mensual sea hasta del cincuenta por ciento (50%), hasta alcanzar el monto total a reintegrar.

Asimismo, que dicho partido político solicitó que se siguiera un orden de prelación para la ejecución de los remanentes que tiene pendiente.

Por su parte, observó que en el **caso de MC** solicitaba que el remanente a devolver del ejercicio dos mil veintiuno sea cobrado en parcialidades no mayores al cincuenta por ciento (50%) del financiamiento público mensual que recibe del erario local, proponiendo se fijen descuentos equivalentes al 25% (veinticinco por ciento) del financiamiento público mensual.

Previo a dar contestación a las consultas, el Consejo General del INE refirió como marco normativo los artículos 55, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>17</sup>, 25, numeral 1, incisos a), n), v), 50, 51, de la Ley General de Partidos Políticos<sup>18</sup>, 37 del Reglamento de Fiscalización.

También aludió a que aprobó el acuerdo INE/CG459/2018 mediante el cual se emitieron los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos

---

<sup>17</sup> En adelante LGIPE.

<sup>18</sup> En adelante Ley de Partidos.



nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas aplicable a partir del ejercicio dos mil dieciocho y posteriores, en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-758/2017 (Lineamiento de remanentes de actividades ordinarias), con el objeto de establecer el procedimiento para el cálculo, determinación, plazos y formas para el reintegro al INE y/o a los OPLE, de los recursos del financiamiento público otorgado para gastos de operación ordinaria y actividades específicas, no devengados o no comprobados a la conclusión del ejercicio sujeto de revisión.

Adicionalmente, refirió que aprobó el Acuerdo **INE/CG345/2022** en el que se establecieron criterios respecto de los Lineamientos para reintegrar remanentes de actividades ordinarias, mismos que fueron controvertidos y **se confirmaron por la Sala Superior en el SUP-RAP/142/2022**, toda vez que el INE fundó y motivó el criterio de retener el 100% de la ministración mensual, **al ser la medida necesaria para lograr que el Estado capte los recursos en breve término y puedan emplearse de inmediato, a efecto de satisfacer las necesidades públicas, evitando un menoscabo en la hacienda pública y resulta proporcional, considerando que se deriva del incumplimiento de la obligación de destinar los recursos públicos exclusivamente para los fines para los que se otorgan, aunado a que las retenciones tienen una naturaleza distinta al de las sanciones y a la renuncia de las ministraciones.**

Asimismo, que aprobó el Acuerdo **INE/CG300/2023**, a través del cual se da respuesta a diversas consultas a efecto de esclarecer los alcances legales de los criterios contenidos en el acuerdo INE/CG345/2022, así como precisar el destino que debe darse a los remanentes de financiamiento público ordinario y para actividades específicas, que son informados por los OPLE a la DEPPP y que son deducidos del financiamiento federal de los partidos.

Por otro lado, señaló que el treinta de junio de dos mil veintitrés, el TEEO, resolvió el Recurso de Apelación identificado con el expediente RA/11/2023, promovido por el partido Morena en Oaxaca, y en el cual el Tribunal Local resolvió que se deberá retener como máximo hasta el 50% de la

## **SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO**

ministración mensual del financiamiento público ordinario inmediato, hasta cubrir el total del remanente a devolver de los recursos públicos no erogados o no comprobados del año dos mil diecinueve.

Posteriormente, del análisis de las respuestas otorgadas por la responsable en el acto impugnado, se considera que el Consejo responsable atendió el contexto presentado en las consultas, abordándolas puntualmente, y determinando que el criterio establecido para retener el 100% de la ministración mensual, no podía cambiar, en virtud de los siguientes ejes rectores:

-El artículo 10 de los Lineamientos de remanentes de actividades ordinarias, en caso de que el partido político no realice la devolución de remanentes, deberá retener la ministración mensual de financiamiento público inmediata siguiente, hasta cubrir el monto total del remanente y al no especificar o limitar cierto porcentaje de la ministración que le será retenida, **se entenderá que será en su totalidad.**

-En el SUP-RAP-142/2022 se confirmó el criterio anterior en su totalidad, determinándose que el INE fundó y motivó el criterio para retener el **100% de la ministración mensual**, el cual, la Sala Superior consideró constitucional al ser la medida necesaria para lograr que el Estado capte los recursos en breve término y puedan emplearse de inmediato a efecto de satisfacer las necesidades públicas, evitando un menoscabo en la hacienda pública y resulta proporcional, considerando que se deriva del incumplimiento de la obligación de destinar los recursos públicos exclusivamente para los fines para los que se otorgan, aunado a que las retenciones tienen una naturaleza distinta al de las sanciones y a la renuncia de las ministraciones.

-Que el criterio de retener el cien por ciento (100%) de la ministración mensual, ante el supuesto de que el partido no transfiera los recursos en el plazo de diez días hábiles que se le otorgan, **persigue una finalidad legítima de garantizar que el Estado recupere de manera pronta aquellos recursos que no fueron destinados y ejercidos en los términos previstos en la Ley, lo cual resulta necesario a efecto de garantizar, a su vez, la eficacia de la obligación de uso y destino de los recursos públicos.**

-Siguió resaltando que la Sala Superior en la sentencia citada consideró que la retención del 100% sobre las ministraciones de financiamiento ordinario para reintegrar el remanente determinado, es **razonable, proporcional y adecuada para garantizar la captación del recurso público por parte del Estado y evitar que los partidos continúen beneficiándose de ellos por un largo periodo de tiempo, con la finalidad de que los partidos no**



**puedan evadir las consecuencias de no realizar la devolución de los remanentes determinados, clarificando que dicha determinación no perjudica en la capacidad económica de los sujetos obligados pues en primer lugar no se trata de sanciones, sino de recursos no erogados y en segundo lugar, a que tienen acceso al financiamiento privado.**

-En consecuencia, no implica una carga excesiva, innecesaria o desproporcionada para los partidos, sino una consecuencia del incumplimiento de su obligación, primero, de destinar los recursos exclusivamente para los fines previstos en la ley y, segundo, de reintegrar los remanentes en una sola exhibición en el plazo de diez días hábiles contados a partir de que se le notifica el monto a devolver.

-Que no existen argumentos novedosos o innovadores en la sentencia local, que permitan al Consejo General del INE establecer un criterio general diverso para la devolución de los remanentes de financiamiento ordinario y específicas, sino que los sujetos obligados deberán estar a las directrices para llevar a cabo el cobro de remanentes de ordinario que se establecieron de manera expresa en el acuerdo INE/CG345/2022, confirmado en el SUP-RAP-142/2022, el cual retomó las bases fijadas en los diversos acuerdos INE/CG459/2018 e INE/CG345/2022, reiterando que en todo caso, la sentencia del Tribunal local, únicamente evidencia que se trata de un caso particular.

Sin que ante esta instancia el partido recurrente logre controvertir frontalmente tales consideraciones torales adoptadas por la autoridad apoyadas en lo decidido por esta Sala Superior, relativas a que el porcentaje aludido es constitucional y que deriva del incumplimiento de la obligación de destinar los recursos públicos exclusivamente para los fines para los que se otorgan, que las retenciones tienen una naturaleza distinta al de las sanciones y a la renuncia de las ministraciones, que evita que los partidos continúen beneficiándose por un largo periodo de tiempo.

Asimismo, que el porcentaje se fijó con la finalidad de que los partidos no puedan evadir las consecuencias de no realizar la devolución de los remanentes determinados, y que dicha determinación no perjudica en la capacidad económica de los sujetos obligados dado que en primer lugar no se trata de sanciones, sino de recursos no erogados y, en segundo lugar, a que tienen acceso al financiamiento privado.

En ese tenor, el partido recurrente se limita a indicar que la responsable funda su respuesta en criterios emitidos con anterioridad, sin considerar que

## **SUP-RAP-228/2023 Y ACUMULADO**

lo resuelto por el Tribunal local genera un precedente, que permite emitir una nueva valoración y que debió pronunciarse respecto a que es menos lesivo la reducción con un tope máximo de hasta el 50% de la ministración mensual como el caso de devolución de remanentes del financiamiento público de campaña, dado que con esa referencia **Morena no desvirtúa la naturaleza y finalidad expuesta por el Consejo General del INE respecto al criterio existente para el porcentaje de reintegro de los remanentes citados, y que atender un criterio distinto se traduciría en una merma injustificada a los principios que rigen en materia electoral y fiscal, permitiendo que los sujetos obligados se vieran beneficiados de su propio dolo.**

Ahora bien, se advierte que el partido político refiere que el INE se limitó a indicar que el criterio de la autoridad jurisdiccional local no es vinculante; sin embargo, ello no es así, dado que se observa que el Consejo General del INE si analizó tal criterio local indicando que **se trató de un caso particular con efectos solamente a éste.**

Morena tampoco desvirtúa ni mucho menos justifica las razones sustanciales para considerar que el fallo local, opuestamente a lo expuesto por el Consejo General del INE, establece argumentos novedosos, y que puedan ser empleado como un criterio general más allá del caso en concreto, sobre todo al retomarse por la autoridad responsable que:

- La capacidad económica de los sujetos obligados no se perjudica al no tratarse de sanciones, sino de recursos no erogados y que los partidos políticos tienen acceso al financiamiento privado.
- Los consultantes así como el resto de partidos políticos, no se ven afectados en el monto mensual del financiamiento público que le corresponde por concepto de actividades ordinarias permanentes, en virtud de la ejecución de remanentes, ya que no constituye una premisa válida que los partidos se adolezcan de un daño irreparable a su patrimonio dado que en su determinación **se consideraron elementos objetivos y, más aún cuando dichos remanentes de financiamiento público fueron ya combatidos ante la autoridad jurisdiccional y ésta confirmó los remanentes determinados por la autoridad electoral.**

Por otro lado, se observa que la responsable atendiendo a las particulares de Morena, identificó que ateniendo al monto que recibirá para dos mil veintitrés, **cuenta con recursos suficientes para hacer frente a los remanentes pendientes de reintegro, sin que la afectación sea siquiera**



**similar al caso analizado por el Tribunal local**, ya que aquel asunto implicaba la retención de por lo menos seis meses de la totalidad de la ministración, lo cual tampoco se contraargumenta de manera eficaz por dicho instituto político.

En ese contexto al resultar **infundados e inoperantes** los agravios esgrimidos por los recurrentes, lo procedente es **confirmar** el acuerdo controvertido.

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

### **RESOLUTIVO**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los expedientes de mérito.

**SEGUNDO.** Se **confirma** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las 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 que se firma de manera electrónica.

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