



RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-297/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veintidós de noviembre de dos mil veintitrés.

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

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	3
III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA	4
IV. MATERIA DE LA CONTROVERSIA	5
V. ESTUDIO DE FONDO	8
VI. RESUELVE	27

GLOSARIO

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

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

I. ANTECEDENTES

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

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

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

2. Respuestas. El treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés², el CG del INE dio respuesta a la consulta planteada por Morena en el sentido de negar la posibilidad de compensar los ejercicios fiscales³.

3. Primera apelación⁴. El seis de junio Morena impugnó la respuesta, por lo que, el veintisiete de septiembre, la Sala Superior determinó revocarla por falta de exhaustividad, para que el CG emitiera otra en la que se atendieran todos los planteamientos del partido.

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

a) Que solo es posible efectuar una disminución al momento de realizar

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

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

⁴ SUP-RAP-110/2023.

⁵ INE/CG558/2023.



el cálculo del remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión, siempre y cuando en el ejercicio anterior se haya determinado un déficit.

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

c) El artículo 94 del Reglamento de Fiscalización versa sobre la posibilidad de realizar ajustes contables a la cuenta “Déficit o remanente de ejercicios anteriores”, para lo cual debe mediar autorización de la Comisión de Fiscalización, distinto a la disminución prevista como parte del procedimiento que realiza la UTF para determinar remanentes.

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

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

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

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el asunto, porque es un recurso de apelación interpuesto por un partido político, a fin de impugnar un acuerdo del CG del INE por el que se da respuesta a

los escritos de consulta presentados por ese partido político, en cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-110/2023 de esta Sala Superior⁶.

III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

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

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

2. Oportunidad. El recurso se presentó en tiempo, porque la resolución impugnada fue emitida el cinco de octubre y la demanda se presentó el diez siguiente; por lo que es evidente que se presentó dentro del plazo legal de cuatro días para presentar el medio de impugnación, sin que se cuenten los días inhábiles por no estar vinculado con un proceso electoral⁷.

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

4. Definitividad. Se cumple, porque no existe medio de defensa que

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

⁷ Artículo 7, párrafo 1, y 8 de la Ley de Medios.



deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

IV. MATERIA DE LA CONTROVERSIA

1. Consulta

El partido consultó y pidió al INE lo siguiente:

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

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

2. Primera respuesta del INE y su revocación.

El INE contestó que no era posible efectuar una compensación del remanente de cierto ejercicio contra el déficit de un ejercicio posterior, derivado de que existe una obligación de los partidos de aplicar el financiamiento para los fines que les fue entregado y, en su caso, el deber de reintegrar al erario los recursos que no fueron comprobados.

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

Ante la impugnación del partido a la respuesta emitida, la Sala Superior en la sentencia al SUP-RAP-110/2023 consideró fundado el agravio relativo a la falta de exhaustividad ya que la consulta partidista se sustentó en lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización,

sin que la responsable se pronunciara sobre sus alcances en los términos planteados, y ordenó al INE emitiera una nueva respuesta que atendiera todo lo planteado y, en especial, lo referente a la aplicabilidad al caso concreto del artículo mencionado.

3. Respuesta emitida en cumplimiento.

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

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

4. Agravios

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



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

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

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

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

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

5. Cuestión a resolver

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

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

V. ESTUDIO DE FONDO

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

I. Decisión

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

II. Justificación

1. Marco jurídico

- Déficit

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

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



De forma que los pasivos deben estar debidamente registrados, soportados documentalmente y autorizados por los funcionarios facultados para ello, **pues de lo contrario dará lugar a sanciones que se contabilizan como ingresos en especie o aportaciones de origen prohibido o de entes impedidos** por la norma cuando correspondan a operaciones celebradas con personas morales.⁸

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

- ¿Cómo se pueden saldar los déficits?

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

Dichos Lineamientos⁹ permiten que en el cálculo del remanente se resten los déficits de un ejercicio anterior, como lo señala el artículo 3, conforme a lo siguiente:

⁸ Artículos 81, 84 y 85 del Reglamento de Fiscalización.

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

SUP-RAP-297/2023

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

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

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

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

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

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

- Compensación

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

En términos de lo previsto por el Código Civil Federal¹⁰ para que haya lugar a la compensación se requiere:

¹⁰ Código Civil Federal

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

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

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

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

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

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



a) Que ambas deudas consistan en una cantidad de dinero, o cuando siendo fungibles las cosas debidas son de la misma especie y calidad, siempre que se hayan designado al celebrarse el contrato.

b) Que las deudas sean igualmente líquidas y exigibles. Las que no lo fueren, sólo podrán compensarse por consentimiento expreso de los interesados.

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

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

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

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

Artículo 2192.- La compensación no tendrá lugar:

I. Si una de las partes la hubiere renunciado;

II. Si una de las deudas toma su origen de fallo condenatorio por causa de despojo; pues entonces el que obtuvo aquél a su favor deberá ser pagado, aunque el despojante le oponga la compensación.

III. Si una de las deudas fuere por alimentos;

IV. Si una de las deudas toma su origen de una renta vitalicia;

V. Si una de las deudas procede de salario mínimo;

VI. Si la deuda fuere de cosa que no puede ser compensada, ya sea por disposición de la ley o por el título de que procede, a no ser que ambas deudas fueren igualmente privilegiadas;

VII. Si la deuda fuere de cosa puesta en depósito;

VIII. Si las deudas fuesen fiscales, excepto en los casos en que la ley lo autorice

¹¹ Artículo 22.- Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales. En el caso de contribuciones que se hubieran retenido, la devolución se efectuará a los contribuyentes a quienes se les hubiera retenido la contribución de que se trate. Tratándose de los impuestos indirectos, la devolución por pago de

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

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

La compensación fiscal¹⁴ permite a las personas contribuyentes, que los impuestos debidos se compensen con las cantidades que tengan a su favor.

Incluso, el Código faculta a las autoridades fiscales a **compensar de oficio las cantidades que las personas contribuyentes tengan**

lo indebido se efectuará a las personas que hubieran pagado el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre que no lo hayan acreditado; por lo tanto, quien trasladó el impuesto, ya sea en forma expresa y por separado o incluido en el precio, no tendrá derecho a solicitar su devolución. Tratándose de los impuestos indirectos pagados en la importación, procederá la devolución al contribuyente siempre y cuando la cantidad pagada no se hubiere acreditado.

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

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

¹⁴ Artículo 23. Los contribuyentes obligados a pagar mediante declaración únicamente podrán optar por compensar las cantidades que tengan a su favor contra las que estén obligados a pagar por adeudo propio, siempre que ambas deriven de un mismo impuesto, incluyendo sus accesorios. Al efecto, bastará que efectúen la compensación de dichas cantidades actualizadas, conforme a lo previsto en el artículo 17-A de este Código, desde el mes en que se realizó el pago de lo indebido o se presentó la declaración que contenga el saldo a favor, hasta aquel en que la compensación se realice. Los contribuyentes que presenten el aviso de compensación deben acompañar los documentos que establezca el SAT mediante reglas de carácter general. En dichas reglas también se establecerán los plazos para la presentación del aviso mencionado. [...] Los contribuyentes que hayan ejercido la opción a que se refiere el primer párrafo de este artículo, que tuvieran remanente una vez efectuada la compensación, podrán solicitar su devolución. (...)



derecho a recibir, por cualquier concepto, contra las cantidades que estén obligados a pagar al fisco **respecto de créditos firmes**.

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

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

3. Caso concreto.

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

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

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

Si bien no hay norma que de manera expresa prevea la compensación entre remanentes de ejercicios anteriores con déficits del ejercicio posterior, de una interpretación sistemática del artículo 94 del Reglamento de Fiscalización y de los Lineamientos, es factible aplicar por analogía esta figura.

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

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

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

Artículo 94. Ajustes a las cuentas de déficit o remanente

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

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

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



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

De modo que, acorde con el principio general de Derecho relativo a que “*donde la ley no distingue no hay por qué distinguir*”, si el Reglamento no distingue a qué tipo de remanentes se refiere no debe hacerlo la persona intérprete.

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

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

Así, la interpretación sistemática entre el artículo 94, del Reglamento de Fiscalización y el artículo 3 de los Lineamientos y de estas disposiciones

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

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

en una interpretación analógica con el Código Civil Federal y el Código Fiscal de la Federación respecto de los elementos que reúne la figura de la compensación, permite desprender que pueden aplicarse los remanentes de un ejercicio anterior para restar los déficits de un ejercicio posterior, a través de la compensación.

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

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

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

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

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



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

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

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

3.2 Procede aplicar, por analogía, la compensación

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

norma jurídica y otro que no se encuentra comprendido en ella, pero que, por la similitud con aquél, permite igual tratamiento jurídico en beneficio de la administración de la justicia.

Así, se considera que en circunstancias como las aplicables en el presente caso, resulta posible una interpretación de la normativa, específicamente de la posibilidad de realizar ajustes establecida en el artículo 94 del Reglamento, a la luz de aplicar una figura que, si bien se encuentra diseñada a nivel civil o hacendario con base en parámetros distintos, resulta útil para garantizar que los recursos destinados a fortalecer la democracia mediante el cumplimiento de los fines partidistas sean ejercidos.

Es importante precisar que, en la acción de inconstitucionalidad 52/2022, la SCJN señaló que el ejercicio de recursos públicos por parte de los sujetos a quienes se les asigna **debe atender a medidas de austeridad para generar remanentes durante el ejercicio fiscal**, conforme a los principios de **austeridad, racionalidad** y disciplina presupuestaria de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley Federal de Austeridad.

Ahora bien, el artículo 2 de esa Ley, fracciones III y X define al **ahorro presupuestario** como “**los remanentes de recursos** del presupuesto modificado una vez que se hayan **cumplido las metas establecidas**”; y, por **economías**, “**los remanentes de recursos** no devengados del presupuesto modificado”.

Por su parte, la Ley de Austeridad Republicana establece en su artículo 3, fracción V, como uno de los objetivos de la Ley establecer medidas que permitan **generar ahorros** en el gasto público **para orientar recursos a la satisfacción de necesidades generales**.

Entonces, atendiendo a que es posible acceder de forma orientativa y congruente al sistema normativo de nuestro país para efectos de



determinar cuáles son los principios que lo sustentan, se considera que de una lectura conjunta de lo previsto en la Ley Hacendaria y de Austeridad se puede concluir que, en ocasiones, los remanentes pueden consolidarse bajo una modalidad de “ahorros” que lleven a orientar los recursos para la satisfacción o cumplimiento de fines constitucionales.

Bajo esa óptica, si los partidos políticos generan un remanente en un periodo y éste puede válidamente orientarse a la satisfacción de necesidades que también están previstas en el financiamiento ordinario podría utilizarse el mismo.

En este caso, además, no está en discusión que el déficit tenga o no un fin válido. Por el contrario, este ejercicio de compensación no afecta las facultades de fiscalización del INE, pues la interpretación propuesta es armónica con el resto del andamiaje legal y contempla lo necesario para que de darse el supuesto de compensación, el recurso no escape al control y vigilancia de la autoridad fiscalizadora, como parte del procedimiento y rendición de cuentas del destino del erario público que está diseñado para detectar y proscribir cualquier actividad irregular que infrinja la ley.

Lo precisado no puede ser entendido de otro modo en tanto que el artículo 17, fracción VII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación²⁰ establece expresamente que para la

²⁰ Artículo 17.- Para la fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

VII. Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes Federal de Deuda Pública, General de Partidos Políticos; Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación; de Asociaciones Público Privadas, de Petróleos

fiscalización de la cuenta pública la Auditoría Superior de la Federación tiene la atribución de verificar que **las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes, entre otras, con la Ley General de Partidos Políticos.**

En efecto, con independencia de su uso mediante un ejercicio de compensación, ello, no desnaturaliza su carácter de recursos públicos no gastados. Por ende, las autoridades hacendarias podrán ejercer sus facultades para el control y vigilancia en los términos ya precisados.

Además, no es la primera vez que la Sala Superior considera jurídicamente válido el uso de remanentes para que los partidos políticos cumplan con sus obligaciones en el marco del financiamiento público que reciben.

En efecto, con motivo del SUP-RAP-101/2022 (*Caso Fideicomiso MORENA para adquisición y remodelación de bienes inmuebles derivado de transferencias de los CEE al CEN*), se fijó una postura “diferenciada” en relación con el uso de remanentes.

El problema jurídico que se planteó en ese caso fue **si, a la luz del principio de anualidad**, un partido podía generar “ahorros” / “reservas” a través de un fideicomiso con los remanentes de gasto ordinario para la compra de bienes inmuebles.

En esa ocasión, la Sala Superior destacó, en relación con el principio de anualidad, que: *“la posibilidad de creación de fideicomisos y la*

Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad y de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las correspondientes a obras públicas y adquisiciones de las entidades federativas, y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias [...]. (**énfasis añadido**)



*clasificación del concepto de “reservas” tiene lógica y encuentra sentido de la lectura de los lineamientos en su integridad, de la que se desprende que los conceptos de ingreso o gasto que **encuadren en esa clasificación son descontados del monto de remanentes** o recursos a reintegrar a la federación lo que necesariamente tiene inmersa la **posibilidad de ejercer el recurso en un ejercicio distinto al que fue originalmente provisto**”.*

Entonces, más allá de la obligación de devolver el gasto no erogado o no comprobado, lo que debe analizarse es si es posible el uso de un remanente y si el mismo encuadra dentro de las prerrogativas otorgadas por los partidos políticos que, en ese caso, se traducían en la posibilidad o no de constituir fideicomisos para su uso en ejercicios posteriores.

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

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

3.3 El principio de anualidad no es aplicable en el caso

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

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

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

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

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

Al respecto, la Sala Superior determinó²¹ que se trataba de una medida alternativa diseñada en beneficio de los partidos para la captación de los recursos públicos, ante la regla general del reintegro de la totalidad del remanente, a fin de cumplir con la obligación hacendaria de reintegrar al Estado el recurso que no fue ejercido conforme a la ley.

²¹ SUP-RAP-142/2022.



La anterior interpretación por tanto es acorde con el principio de anualidad, en tanto posibilita la determinación de remanentes una vez transcurrido un ejercicio, pero también es acorde con los objetivos constitucionales de las prerrogativas, pues estas son entregadas con el fin de ser ejercidas para cumplir con los fines partidistas.

Incluso, el propio acuerdo por el que se emitieron los Lineamientos reconoce que el momento procesal para realizar el reintegro de los recursos a la Tesorería de la Federación es **una vez que haya causado estado el Dictamen Consolidado** que los determinó.

En ese sentido, el artículo 6 establece que, en todo caso, el reintegro deberá hacerse una vez que el Dictamen y Resolución hayan quedado firmes.

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

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

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

Así, se trata de una medida que: i) tiene un fin legítimo porque evita dobles cobros a la autoridad, de remanentes y de déficits, permite que los recursos públicos se gestionen eficiente y eficazmente; ii) es una medida idónea para evitar que existan deudas que puedan llevar a los partidos a incumplir sus obligaciones partidistas, a pesar de existir dinero con el que puedan cubrirse; iii) es necesaria porque no se advierte que exista otra alternativa para liquidar deudas cuando no existen remanentes en el ejercicio; iv) es proporcional en sentido estricto porque no hace nugatoria la obligación de reintegrar los remanentes.

3.4 El INE debe emitir reglas

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

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

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

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



I. Decisión

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

II. Justificación

En el caso planteado por MORENA, las circunstancias implicaron la existencia de remanentes correspondientes al ejercicio 2020, mismas que tras su determinación por el INE, alcanzaron firmeza hasta la resolución emitida por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-101/2022 *–resuelto el 8 de junio de 2022.*

Por su parte el déficit correspondiente al ejercicio 2021, alcanzó firmeza hasta el año 2023, a través de la resolución INE/CG729/2022 y confirmada en el SUP-RAP-392/2022 *–resuelto el 21 de junio de 2023.*

Lo anterior, implicó que durante el ejercicio 2021, si bien existían remanentes, estos no habían alcanzado firmeza al momento en que se presentó la existencia de un déficit. Resultando que en ese momento existían recursos otorgados por el estado como prerrogativas, cuyo objeto era cumplir con las finalidades de los partidos políticos y por el otro lado, deuda adquirida de forma legítima para cumplir dicha finalidad.

En estos términos, se considera que las circunstancias del caso denotan la existencia de operaciones válidas que implicaron deuda, misma que sería cubierta con recursos provenientes de las prerrogativas otorgadas por el Estado, lo que, desde nuestra perspectiva, constituye elementos importantes al momento de interpretar la normativa para contestar la consulta planteada por MORENA.

SUP-RAP-297/2023

Ello, porque si bien el principio de anualidad implica que los recursos no ejercidos por un partido deben ser devueltos, también lo es que en el caso, la firmeza sobre la determinación de dichos remanentes, **sucedió con posterioridad a la configuración de las operaciones que constituyeron déficit**, por lo que con independencia de que los recursos formaban parte de remanentes de acuerdo al citado principio, resultaba posible considerarlos con el objeto de cubrir la deuda existente, puesto que ese resultaba un uso constitucionalmente válido.

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

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

Es por estas razones que se considera posible la compensación solicitada por el partido MORENA, ello dentro del marco de licitud que permita el respeto al principio de equidad en la contienda y tomando en cuenta que existen reglas específicas aplicables respecto de los gastos que pueden constituir un déficit en ejercicios ordinarios y aquellos gastos



que corresponden a campaña cuyo reporte corresponde a informes de características distintas.

Efectos.

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

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

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

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

Por lo expuesto y fundado, se

VI. RESUELVE

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

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

fiscales inmediatos posteriores.

Notifíquese como en derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría** lo resolvieron las magistraturas que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, y con la ausencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. La magistrada Janine M. Otálora Malassis firma como presidenta por ministerio de ley. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe, así como de que esta sentencia se firma de manera electrónica.

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



VOTO PARTICULAR²² QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-297/2023

I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. ¿Qué decidió la mayoría?; IV. Razones del disenso, y V. Conclusión

I. Introducción

Respetuosamente emito el presente voto particular porque no comparto la decisión adoptada por la mayoría, en el sentido de **revocar** el acuerdo INE/CG558/2023 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral²³ y ordenar instrumentar el procedimiento para realizar la compensación que permita extinguir o liquidar déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior.

Para explicar los motivos de mi disenso, en el presente voto primero expondré el contexto en el que surge la controversia y cuál fue la decisión mayoritaria. Posteriormente, los motivos de disenso, para concluir con el sentido conforme al cual considero debió resolverse.

Esencialmente, considero que el acuerdo impugnado está debidamente fundado y motivado, toda vez que la responsable explicó los motivos por

²² Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboraron en su elaboración Roxana Martínez Aquino y Jorge David Maldonado Angeles.

²³ En lo sucesivo, INE.

los cuales no es posible realizar una compensación del déficit con los remanentes de un ejercicio fiscal anterior.

Asimismo, consideró que fundó de forma correcta la referida imposibilidad en el Reglamento de Fiscalización y los Lineamientos para determinar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales y locales para el desarrollo de actividades ordinarias y específicas, el procedimiento para reintegrarlo²⁴ y, de la misma forma, realizó una adecuada interpretación de los preceptos normativos, lo que no es restrictivo de los derechos del partido político como lo evidenciaré en este voto.

II. Contexto de la controversia

Consulta. Morena realizó una consulta a la Comisión de Fiscalización y una petición al Consejo General, ambas del INE, con base en lo previsto en el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización. Esencialmente, preguntó lo siguiente:

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

En la solicitud pidió que *“toda vez que la presente solicitud no es contraria a derecho, y atendiendo la existencia de una petición y consulta sobre esta temática específica presentada previa (sic) a la aprobación del*

²⁴ En adelante, Lineamientos.



acatamiento al SUP-RAP-101/2022 por este partido, solicito a esa Unidad, tenga a bien realizar la compensación del déficit del ejercicio fiscal 2021, contra el remanente a reintegrar de los ejercicios fiscal (sic) anteriores determinados a los Comités Ejecutivos Estatales de Morena y su CEN, de ser el caso”.

En un primer momento, el Consejo General respondió, esencialmente, que solo es posible efectuar una compensación al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión, siempre y cuando en el ejercicio inmediato anterior se haya determinado un déficit (saldo).

A partir de lo anterior, indicó que no es posible efectuar una compensación en los términos pretendidos por el partido político, en virtud de que tiene el deber de reintegrar al erario el remanente no ejercido del financiamiento público que está sujeto, entre otros, al principio de anualidad, no obstante, la compensación puede darse en el cálculo del remanente del ejercicio sujeto a revisión, siempre que en el anterior se haya determinado un déficit.

Inconforme, Morena presentó demanda que originó el SUP-RAP-110/2023, resuelto por esta Sala Superior el pasado veintisiete de septiembre, en el sentido de revocar el acuerdo por falta de exhaustividad, a efecto de que el Consejo General emitiera otro en el que

atendiera los planteamientos del partido, particularmente lo relativo a la aplicabilidad del artículo 94 del Reglamento de Fiscalización.²⁵

En aquel momento, emití voto particular al considerar que, si bien el Instituto no fue exhaustivo, al no pronunciarse de manera específica respecto del contenido del artículo 94 antes aludido, su respuesta sí contenía un criterio por el cual no resultaba procedente la pretensión del partido político.

Cumplimiento (acto impugnado). El cinco de octubre, el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG558/2023, mediante el cual dio una nueva respuesta al partido actor, reiterando que no es posible efectuar el ajuste o compensación entre el déficit de un ejercicio posterior y el remanente de un ejercicio anterior, toda vez que los partidos políticos deben aplicar el financiamiento público para los fines para los cuales les fue entregado y en el ejercicio correspondiente y, en su caso, reintegrar al erario los recursos que no fueron comprobados o ejercidos en dicho periodo.

Señaló que los Lineamientos prevén la disminución del déficit anterior en la determinación de un remanente posterior, como parte del procedimiento para el cálculo del remanente durante la etapa de revisión

²⁵ Artículo 94. Ajustes a las cuentas de déficit o remanente

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



de la Unidad Técnica de Fiscalización, de tal manera que es en ese momento en que se puede realizar la disminución prevista.

Expuso que a partir de la firmeza de los remanentes del ejercicio 2020 y la obligación de reintegrar los recursos al erario, no se puede eximir al partido de cumplir su obligación de reintegrar el remanente, ya que están vinculados a los principios hacendarios y presupuestales.

Razonó que el artículo 94 del Reglamento de fiscalización, versa sobre la posibilidad de hacer ajustes contables a la cuenta déficit o remanente de ejercicios fiscales anteriores, para lo cual debe mediar la autorización de la Comisión de Fiscalización, de ahí que se trata de procesos distintos al cálculo del remanente del financiamiento público a devolver por los sujetos obligados.

Recurso de Apelación. Inconforme, el partido Morena alega que la responsable realizó una interpretación restrictiva, que inaplicó la jurisprudencia conforme a la cual los partidos políticos pueden hacer lo que no esté prohibido y dejó de responder todos los planteamientos que el consultante formuló.

III. ¿Qué decidió la mayoría?

Para los efectos que interesan, la mayoría de las magistraturas determinaron **revocar** el acuerdo impugnado al considerar **fundado** el agravio relativo a que, de una interpretación sistemática, funcional y por analogía del Reglamento de Fiscalización, procede instrumentar la compensación como medio de pago de los déficits, con remanentes de un ejercicio fiscal anterior.

SUP-RAP-297/2023

La determinación se sustentó en el análisis de la figura de la compensación en materia civil y hacendaria, la cual es una forma de extinguir la obligación fiscal cuando la autoridad y el contribuyente es acreedor y deudor recíprocamente, lo que permite a las personas contribuyentes que los impuestos debidos se compensen con las cantidades que tengan a su favor.

Concluyeron que no existe norma que expresamente prohíba la compensación entre remanentes de ejercicios anteriores con déficits del ejercicio posterior, de ahí que es factible aplicarla por analogía en la materia electoral.

La sentencia concluyó que el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización permite arreglos, acomodados o modificaciones en las cuentas déficit o remanente de ejercicios anteriores, cuando exista autorización de la Comisión de Fiscalización, sin que el precepto, de forma expresa o literal, excluya los remanentes derivados del financiamiento público, aunado a que se agilizaría la fiscalización de recursos.

Asimismo, se precisa que en la Acción de inconstitucionalidad 52/2022 la Suprema Corte señaló que el ejercicio de los recursos públicos debe atender a las medidas de austeridad para generar remanentes durante el ejercicio fiscal, de acuerdo con los principios de austeridad, racionalidad y disciplina de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley Federal de Austeridad.

Señala que conforme esa legislación, uno de los objetivos es establecer medidas que permitan generar ahorros en el gasto público, siendo que al resolver el SUP-RAP-101/2022 la Sala Superior ya validó el uso de



remanentes para que los partidos cumplan con sus obligaciones en el marco del financiamiento público.

La mayoría de las Magistraturas presentes concluyó que no es aplicable el principio de anualidad porque la compensación es solo para efectos de extinguir o liquidar déficits, no para autorizar la falta de reintegro de los recursos no devengados.

Se expone que durante el ejercicio 2021 si bien existían remanentes, no se encontraban firmes al momento en que se presentó el déficit, por lo que existían recursos otorgados por el estado como prerrogativas y cuyo objeto era cumplir finalidades de los partidos políticos y por el otro la deuda adquirida para cumplir dicha finalidad.

A partir de lo anterior, se determinó **revocar** el acuerdo INE/CG558/2023 del Consejo General del INE y se ordenó:

- Instrumentar el procedimiento para realizar la compensación que permita extinguir o liquidar déficits con remanentes de un ejercicio inmediato anterior; y
- Emitir otro acuerdo en el que atienda la solicitud del partido político, únicamente respecto a ajustar el remanente del 2020, descontando el déficit del ejercicio 2021.

IV. Razones del disenso

Emito el presente voto porque no comparto la decisión asumida, ya que, a mi consideración, debió **confirmarse** el acuerdo INE/CG558/2023.

Desde mi perspectiva, y como ya adelanté, es correcta la determinación del INE en cuanto a que restar a un remanente previo y firme un déficit

SUP-RAP-297/2023

posterior, implica que en lugar de devolver los recursos públicos no erogados los gasten en el ejercicio fiscal siguiente, desnaturalizándose la figura del remanente.

En primer término, no comparto la premisa principal de la sentencia, consistente en que no hay norma que prohíba la aplicación, por analogía, de la compensación en la fiscalización de los recursos otorgados a los partidos.

En mi opinión, contrario a esa tesis, es el principio de anualidad el que impide la aplicación analógica de la compensación, lo cual constituye una obligación vigente para los partidos políticos con origen en un criterio de esta Sala Superior.

Para explicar lo anterior, es necesario recordar que los Lineamientos en los cuales el INE sustentó la respuesta, se emitieron en cumplimiento de lo ordenado por este órgano jurisdiccional en el SUP-RAP-758/2017, **en el cual se determinó que los partidos políticos tienen la obligación de reintegrar el financiamiento público ordinario no erogado y el no comprobado, al estar sujetos al principio de anualidad presupuestal.**

Los referidos Lineamientos, contienen la fórmula para calcular el remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión. En esa fórmula ya se prevé de qué manera debe impactar un déficit o saldo a favor. Señalan que en el cálculo del remanente se disminuirá el déficit de un ejercicio previo, pero no a la inversa, como Morena lo pretende.

Esa disposición tiene su razón de ser en el principio de anualidad que dio origen a la fórmula y tiene la lógica de que, al concluir la fiscalización de



un ejercicio, la autoridad esté en posibilidad de determinar con certeza cuál es el monto que, en su caso, se debe reintegrar al Estado.

En consecuencia, contrario a lo que señala la sentencia aprobada por mayoría de las Magistraturas presentes, a la fecha no está en controversia la aplicación de ese principio al caso concreto.

A partir de lo anterior, deviene irrelevante si el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización no excluye los remanentes derivados del financiamiento público, porque, como lo señaló la responsable en el acuerdo controvertido, en modo alguno contempla la posibilidad de compensar, lo que debe interpretarse sistemáticamente con los Lineamientos referidos.

El criterio contenido en la sentencia implica dejar sin efectos diversas determinaciones firmes adoptadas por este pleno, sin la debida justificación.

Primero. Implica que el partido no “reintegre” en un plazo breve la totalidad del remanente firme, lo cual es la regla general de la figura del remanente.

De ahí que no comparto la afirmación de la sentencia, en cuanto a que incorporar por analogía la compensación es sólo para efectos de extinguir o liquidar déficits, mas no para autorizar la falta de reintegro del dinero no devengado.

Segundo. Ante la omisión del reintegro por parte del partido, por regla general procedería que la autoridad “retenga” el 100% de la ministración mensual del financiamiento hasta cubrir el remante firme, porcentaje que fue validado en el SUP-RAP-142/2022; sin embargo, esto ya no podría hacerse al tener que descontar los déficits posteriores.

SUP-RAP-297/2023

Lo anterior, evidencia cómo se rompe la lógica de la figura del remanente, consistente en lograr la captación de los recursos públicos en breve término para su reincorporación al erario.

Al respecto, la sentencia cita la acción de inconstitucionalidad 52/2022, así como el artículo 3, fracción V de la Ley de Austeridad Republicana, que establece como uno de los objetivos, medidas que permitan generar ahorros en el gasto público para orientar recursos a la satisfacción de necesidades generales.

De lo anterior, **contrario a la interpretación que se realiza en la sentencia, advierto la obligación de ejercer los recursos públicos con responsabilidad, de tal manera que, si no se destinan a los fines y en la temporalidad para la que fueron entregados, deben ser devueltos al Estado para su aplicación a las necesidades públicas, más no como un ahorro que beneficie al propio partido político.**

Lo anterior, se fortalece al considerar que los remanentes no solo se componen de los recursos que los partidos dejen de ejercer, sino también por aquellos que habiendo ejercido no estén debidamente comprobados, los cuales de ninguna forma pueden considerarse como un ahorro del cual puedan gozar posteriormente los partidos políticos.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de generar ahorros, la sentencia retoma lo resuelto en el diverso SUP-RAP-101/2022; no obstante, en mi concepto, se trata de supuestos totalmente distintos.

En aquel precedente se analizó la procedencia de los montos de transferencias para la constitución de fideicomisos, con el objeto de reservar recursos para la compra de inmuebles o la remodelación de estos.



El aspecto diferenciador, radica en que el referido precedente el partido formalizó la constitución del fideicomiso y realizó las transferencias de recursos en el mismo ejercicio sujeto a revisión, es decir, el dos mil veinte, con independencia de que la adquisición de los inmuebles se realizó en el dos mil veintiuno.

De ahí que en ese caso se concluyó que existe la posibilidad de que un partido político pueda generar un ahorro para la compra de bienes inmuebles a través de un fideicomiso, como una excepción al principio de anualidad.

En cambio, en la controversia actual, los gastos que componen el saldo a favor ocurrieron en dos mil veintiuno y obtuvieron firmeza en dos mil veintitrés, circunstancia que evidencia que en este caso no nos encontramos ante el supuesto de ahorro y de la posibilidad de ejercer el recurso en un ejercicio distinto.

Tercero. Acceder a la pretensión del partido, vulnera el principio de anualidad, porque impide devolver los recursos públicos ya fiscalizados y firmes.

Al respecto, la sentencia señala que la compensación pretendida es acorde con tal principio, pero también con los objetivos constitucionales de las prerrogativas, que son entregadas con el fin de ser ejercidas para cumplir con los fines partidistas.

En mi concepto, la sentencia soslaya la línea jurisprudencial conforme a la cual el derecho a recibir y ejercer las prerrogativas no es absoluto.

Por otra parte, la mayoría determinó que durante el ejercicio dos mil veintiuno si bien existían remanentes, no estaban firmes al momento en

SUP-RAP-297/2023

que se presentó la existencia de un déficit. De ahí que existían recursos otorgados como prerrogativas y por el otro lado, deuda adquirida de forma legítima para cumplir dicha finalidad.

Sustentan lo anterior, en que los remanentes del ejercicio dos mil veinte quedaron firmes hasta el ocho de junio de dos mil veintidós y que el déficit de dos mil veintiuno alcanzó firmeza hasta el veintiuno de junio de dos mil veintitrés.

En efecto, fue desde junio de dos mil veintidós que el partido debió devolver los recursos ante la firmeza de las cifras, con la resolución del SUP-RAP-101/2022.

Frente a eso, se tiene que el déficit de dos mil veintiuno quedó firme en junio de dos mil veintitrés, esto es, un año después que los remanentes.

Esta diferencia de un año es determinante, porque lo jurídicamente relevante no es la fecha en que el partido gaste o realice las operaciones (lo que en el caso ocurrió en dos mil veintiuno), sino la fecha en la que queda firme la determinación de la autoridad fiscalizadora, sobre su procedencia y debida comprobación para ser considerados como “saldos a favor” o déficit (lo que ocurrió en junio de dos mil veintitrés).

Por ello, no comparto la conclusión relativa a que “...la firmeza sobre la determinación de dichos remanentes sucedió con posterioridad a la **configuración de las operaciones que constituyeron déficit**, por lo que con independencia de que los recursos formaban parte de remanentes de acuerdo al citado principio, resultaba posible considerarlos con el objeto de cubrir la deuda existente, puesto que ese resultaba un uso constitucionalmente válido.”



Cuarto. El criterio aprobado facilita diseñar malas prácticas para evadir la devolución de los recursos, toda vez que los partidos podrán extender la cadena impugnativa para aplazar la firmeza de las cifras, en tanto generan saldos a favor que puedan invocar en su beneficio. Esto, considerando que la fiscalización del periodo ordinario no es en tiempo real, sino es *ex post*.

Quinto. Implica permitir una nueva revisión del monto de remanente que ya está firme, de tal manera que no existiría certeza de las cantidades por cada ejercicio.

Sexto. Implica modificar la fórmula para el cálculo de los remanentes que contiene los Lineamientos, conforme al cual es al momento de calcular el remanente del ejercicio que se revisa cuando podrán descontarse los déficits de un ejercicio posterior.

Al respecto, es importante considerar que, como lo señaló el INE en el acto que se impugna, actualmente está llevando a cabo la revisión de los informes anuales del ejercicio dos mil veintidós y en el cálculo del remanente, conforme los Lineamientos, debe considerar el déficit del ejercicio anterior (dos mil veintiuno).

De ahí que será una vez que el INE apruebe los dictámenes y resoluciones relativos a la revisión del informe anual dos mil veintidós y el respectivo cálculo del remanente, lo cual está listado para su análisis por el Consejo General para la sesión extraordinaria a celebrarse el próximo uno de diciembre, que Morena podrá impugnar la forma en que se aplicó el déficit del ejercicio dos mil veintiuno, de así considerarlo.

Por estas razones, contrario a lo que refiere la sentencia, en mi concepto la compensación no agiliza la fiscalización, sino que la

entorpece, al no permitir cerrar las cifras cada ejercicio y darles definitividad.

Finalmente, no coincido con el análisis que se hace de la medida:

i) En cuanto al **fin legítimo**, contrario a lo que señala la sentencia, estimo que no existen dobles cobros por parte de la autoridad;

ii) En cuanto a la **idoneidad**, la circunstancia de que existan saldos a favor sí es considerado en el cálculo del remanente, pero del ejercicio posterior;

iii) En cuanto a que la medida sea **necesaria**, es importante recordar que la sentencia soslaya que los partidos políticos reciben financiamiento público y privado para sufragar sus operaciones; y

iv) En cuanto a la **proporcionalidad**, ya he señalado las razones por las cuales, en términos reales, la compensación sí implica posibilitar no devolver los recursos.

V. Conclusión

En atención a lo anterior, considero que debió **confirmarse** el acuerdo impugnado a efecto de evitar una indebida interpretación de la normativa en materia de fiscalización, lo cual a la postre generará un impacto en la hacienda pública.

Estas son las razones que me llevan a disentir del criterio mayoritario y a emitir el presente voto particular, lo cual es congruente con el criterio sostenido en el SUP-RAP-758/2017; así como los votos particulares que emití en los recursos de apelación 101 de 2022 y 110 de 2023, respectivamente.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-297/2023

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.