

INE/CG684/2023

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO AL INCISO B) DEL APARTADO DE EFECTOS DE LA SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-RAP-297/2023

G L O S A R I O

CG	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CF	Comisión de Fiscalización
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
RF	Reglamento de Fiscalización
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización

A N T E C E D E N T E S

- I. **Remanente ejercicio 2020.** Mediante el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del partido Morena, correspondientes al ejercicio dos mil veinte, identificado con la clave INE/CG106/2022, esta autoridad electoral realizó el cálculo del remanente del ejercicio 2020, determinando en la conclusión 7.1-C105-MORENA-CEN un monto de **\$144,700,043.20 (ciento cuarenta y cuatro millones setecientos mil cuarenta y tres pesos 20/100 M.N.)**, detallando el cálculo en el Anexo 57-MORENA-CEN, remanente que alcanzó su firmeza hasta la resolución emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-101/2022 y el cumplimiento emitido por este Instituto mediante el INE/CG31/2023.

- II. **Déficit ejercicio 2021.** El déficit de Morena, correspondiente al ejercicio 2021 se determinó mediante el acuerdo INE/CG729/2022, mismo que fue confirmado el 21 de junio de 2022 mediante el SUP-RAP-392/2022.

- III. **Consultas a la UTF.** El 16 de diciembre de 2022, la UTF recibió dos escritos identificados con los números REPMORENAINE-562/2022 y REPMORENAINE-563/2022, ambos de fecha 13 de diciembre de 2022, signados por el Diputado Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario del partido político Morena ante el CG, mediante los cuales consulta se le indique 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. También, solicitó la autorización para realizar el ajuste a las cuentas de remanente del CEN y los CEE del ejercicio 2020 para ser compensadas con el déficit del CEN y los CEE del ejercicio 2021, respectivamente. Se transcriben las partes conducentes de las consultas referidas:

- **Oficio REPMORENAINE-562/2022**

“(…)

7. El 29 de noviembre de 2022, el Consejo General aprobó el Dictamen Consolidado relacionado con la revisión a los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y partidos políticos locales correspondientes al ejercicio 2021 y su respectivo proyecto de resolución, ambos documentos identificados con las claves INE/CG729/2022 e INE/CG736/2022, respectivamente.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023

De la revisión a dicho ejercicio, y en atención a los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido o no comprobado del financiamiento público, se determinó para diversos Comités Ejecutivos Estatales de Morena (en adelante "CEEs"), **déficit -saldo a favor- como remanente a reintegrar**, tal como esa autoridad puede advertir de los anexos del Dictamen Consolidado y Resolución correspondiente. Esto, sin perjuicio del caso de que en dichos documentos pueda referirse únicamente la existencia o inexistencia de remanente a reintegrar, ya que esto no implica que, de la revisión de los cálculos y anexos, no se desprenda la existencia de saldos a favor.

8. **El 9 de diciembre de 2022**, la Sala Superior del TEPJF (en adelante "SS") notificó personalmente a mi representado mediante cédula el Acuerdo de 8 de diciembre de 2022 dentro del expediente SUP-RAP-101/2022 en el cual le dio vista con el Oficio No, INE/SCG/1236/2022. En él, el Secretario del Consejo General del INE informó a la SS que ese instituto se encuentra elaborando el proyecto de acatamiento relativo a la resolución SUP-RAP-101/2022 y Acumulado, **por lo que a la brevedad será sometido a las etapas internas de discusión y aprobación** para que, en su caso, este sea deliberado por los integrantes del Consejo General.

Es en atención a este último antecedente, es que resulta un momento oportuno para que mi representado realice la presente Consulta. Lo anterior, en atención al principio de economía procesal, porque así el Consejo General del INE podrá incorporar los efectos de la Consulta planteada y en un solo acto realizar el cálculo final de los remanentes de devolver por parte del CEN y los CEEs de mi representado para el ejercicio 2020.

(...)

CONSULTA

Para lo anterior, en primer lugar, se realiza la siguiente **Consulta** en materia de fiscalización:

- **¿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?**

PETICIÓN

Una vez que esta autoridad confirme que sí es posible realizar la compensación en los términos consultados, atenta y respetuosamente se

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

hace la siguiente **Petición** prevista en el artículo 94 del Reglamento de Fiscalización:

- **Autorice realizar el ajuste a las cuentas de remanente del CEN y los CEEs del ejercicio 2020 para ser compensadas con el déficit del CEN y los CEEs del ejercicio 2021, respectivamente.**

Finalmente, en atención al principio de economía procesal, atenta y respetuosamente se solicita a esta autoridad que **refleje el ajuste referido en la Petición en el Acuerdo de acatamiento a la sentencia SUP-RAP-101/2022.**

(...)"

- **Oficio REPMORENAINE-563/2022**

"(...)

Por lo anterior, en vista del Dictamen Consolidado INE/CG113/2022 respecto de los montos determinados como déficit del ejercicio ordinario 2021 y que a la fecha el Consejo General no se ha pronunciado respecto de la sentencia SUP-RAP-101/2022 y su acumulado SUP-RAP-107/2022, se le solicita a esa Unidad lo siguiente:

- Que al momento de dar cumplimiento a la mencionada sentencia, considere para la determinación de los montos de remanente a reintegrar del ejercicio 2020, las cantidades determinadas como déficit durante la revisión de los informes anuales del ejercicio 2021 en favor de mi partido.
- Si después de realizar lo anterior, los Comités Ejecutivos Estatales de Morena o el CEN, aun cuentan con déficit o saldo a favor del ejercicio 2021, éste sea aplicado a efecto de disminuir el remanente a reintegrar de todos los ejercicios fiscales anteriores en los que se cuente con un remanente a reintegrar, hasta cubrir la totalidad del saldo a favor.

Lo anterior en virtud de que los lineamientos para reintegrar el Remanente no Ejercido o no comprobado del Financiamiento Público otorgado, ni de alguna otra disposición en la materia, se desprende la prohibición expresa de que se compense a favor de los sujetos obligados la compensación solicitada, máxime que esto es posible jurídicamente dado que el remanente a cargo del ejercicio fiscal 2020 no ha quedado firme, y por otro lado, los remanentes de ejercicios anteriores, no han sido requeridos ni efectivamente cobrados conforme a lo establecido en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 de los referidos lineamientos, por lo que esa Unidad puede realizar

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

los cálculos necesarios para compensar el déficit -saldo a favor- determinado durante los resultados de la revisión de los informes anuales del ejercicio fiscal 2021 con el o los remanentes determinados en ejercicios anteriores.

Derivado de lo anterior, y toda vez que la presente solicitud no es contraria a derecho, y atendiendo a la existencia de una petición y consulta sobre esta temática específica presentada previa 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 anteriores determinados a los Comités Ejecutivos Estatales de Morena y su CEN, de ser el caso.
(...)"

IV. Respuesta del CG a Morena. El 31 de mayo de 2023, mediante acuerdo INE/CG303/2023, el CG formuló respuesta a las consultas planteadas, en la que se concluyó:

- **Que no es posible efectuar una compensación del remanente de cierto ejercicio, contra el déficit determinado en un ejercicio posterior, toda vez que el sustento normativo y argumentativo gira alrededor de la **obligación de que los institutos políticos deben de aplicar el financiamiento público para los fines que les fue entregado y, en su caso, el deber de reintegrar al erario del Estado los recursos que no fueron comprobados o ejercidos en dicho ejercicio**, por lo que el instituto político deberá de reintegrar el remanente del ejercicio 2020.**
- **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, el cual se aplicará en el cálculo a realizar a favor del partido que se trate.**
- **Que, en consecuencia, no es normativamente viable que se autorice realizar los ajustes a las cuentas de remanente del CEN y los CEE del ejercicio 2020, para ser compensadas con el déficit del CEN y los CEE del ejercicio 2021, respectivamente, por tanto, no se concede la autorización para realizar dicho movimiento en los registros contables.**
- **Que la UTF, en el marco de la revisión de los informes anuales del ejercicio 2022, en la determinación del remanente de dicho ejercicio, deberá considerar los déficits actualizados señalados en la columna "U" del Anexo 3 del Acuerdo INE/CG31/2023, por el que se da cumplimiento a la sentencia de la Sala**

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

Superior del TEPJF recaída al Recurso de Apelación identificado con el número SUP-RAP-101/2022 y su acumulado SUP-RAP-107/2022, al estar firme, para las compensaciones legalmente reguladas.

- V. Primer recurso de apelación.** El 06 de junio de 2023, el partido Morena, presentó recurso de apelación en contra del acuerdo INE/CG303/2023 a fin de controvertir la respuesta emitida por esta autoridad electoral, quedando radicado en la Sala Superior con el número de expediente SUP-RAP-110/2023.
- VI. Primera sentencia.** El 27 de septiembre de 2023, una vez agotadas las diligencias correspondientes, la Sala Superior resolvió el expediente SUP-RAP-110/2023 y revocó revocar el acuerdo INE/CG303/2023, al considerar que el CG no fue exhaustivo en la respuesta a las consultas planteadas, mandando que la responsable emitiera una nueva respuesta, en la que de manera fundada, motivada y exhaustiva, se diera respuesta a todos los planteamientos formulados por el recurrente, incluyendo lo relativo a la aplicabilidad al caso concreto del artículo 94 del RF.
- VII. Notificación de la primera sentencia.** El 28 de septiembre de 2023, fue notificada la sentencia recaída en el SUP-RAP-110/2023, a esta autoridad para su cumplimiento.
- VIII. Primer cumplimiento de sentencia.** El 05 de octubre de 2023, El CG aprobó el acuerdo INE/CG558/2023, por el cual se da cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior, identificada con la clave SUP-RAP-110/2023, así como, para dar respuesta a los escritos de consulta referidos en el antecedente III del presente proyecto, en los términos siguientes:
- *Que **sólo es posible efectuar una disminución al momento de realizar el cálculo del remanente del ejercicio que esté sujeto a revisión**, siempre y cuando en el ejercicio inmediato anterior se haya determinado un déficit, el cual se aplicará en el cálculo a realizar a favor del partido político que se trate y se haya realizado la solicitud correspondiente.*
 - *Que respecto a compensar y/o ajustar un remanente anterior, pendiente de ejecución, con un déficit posterior, no resulta aplicable, pues como se ha señalado, lo que disponen los Lineamientos para reintegro de remanentes de actividades ordinarias, **es la disminución del déficit anterior en la determinación de un remanente posterior**, lo anterior, como parte de un procedimiento para determinar el monto del remanente de un sujeto obligado*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

durante la etapa de la revisión de la UTF en el ejercicio correspondiente, de tal manera que es sólo en dicho momento que podrá realizarse la disminución prevista en los Lineamientos referidos y no en cualquier momento.

- *Que, **el artículo 94 del RF** versa sobre la posibilidad de realizar ajustes contables a la cuenta “Déficit o remanente de ejercicios anteriores”, para lo cual debe mediar autorización por parte de la Comisión de Fiscalización, distinto a la disminución prevista como parte del procedimiento que realiza la UTF para determinar los remanentes de un sujeto obligado.*
- ***Que no resulta aplicable autorizar el ajuste que solicita Morena de conformidad con el artículo 94 del RF**, a las cuentas de remanente del CEN y los CEE del ejercicio 2020, para ser compensadas con el déficit del CEN y los CEE del ejercicio 2021, respectivamente, 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.*

IX. Segundo recurso de apelación. El 10 de octubre de 2023, el partido Morena, presentó recurso de apelación en contra del acuerdo INE/CG558/2023, a fin de controvertir la respuesta emitida por esta autoridad electoral, quedando radicado en la Sala Superior con el número de expediente SUP-RAP-297/2023.

X. Segunda sentencia. El 22 de noviembre de 2023, una vez agotadas las diligencias correspondientes, la Sala Superior resolvió el recurso de apelación SUP-RAP-297/2023 y determinó revocar el acuerdo INE/CG558/2023, al considerar que es fundado el agravio del partido, con base en los razonamientos siguientes:

“(…)

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 morales⁸.*

*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 Lineamiento⁹ 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:

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO 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 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:*

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

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023

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 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

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

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.*

*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.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

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 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 acudir 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

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.

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

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

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 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”*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

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 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 traducía 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.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

*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.

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

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023

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.*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

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.

*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
<i>Existe un saldo a favor y una deuda a su cargo. Por lo que, ambas partes reúnen la calidad de deudor y acreedor recíproco.</i>	<i>El partido político presenta remanentes del ejercicio fiscal 2020 el cual puede ser aprovechado para compensarlo con el déficit del ejercicio 2021.</i>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

Condiciones	Caso concreto
<i>Que las deudas sean líquidas y exigibles.</i>	<i>El remanente del ejercicio 2020 se encuentra firme pues existe cosa juzgada en torno a la cantidad que debe devolver. Asimismo, el déficit del partido no fue objeto de impugnación. Ambas cantidades, por tanto, son líquidas y exigibles.</i>
<i>No se afecta el principio de anualidad.</i>	<i>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.</i>

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.*

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

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.”

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:

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.

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 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.

CONSEJO GENERAL CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023

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. (...)

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).**

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

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

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

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 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)

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

21 SUP-RAP-142/2022.

- XI. Notificación de la segunda sentencia.** El 23 de noviembre de 2023, fue notificada la sentencia recaída en el SUP-RAP-297/2023, a esta autoridad para su cumplimiento.
- XII. Cumplimiento.** Por lo anterior, con fundamento en los artículos 191, numeral 1, incisos c) y d); 199, numeral 1, incisos c), d) y g) de la LGIPE; y toda vez que conforme al artículo 25 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias que dicten las Salas del TEPJF son definitivas e inatacables, presentándose el proyecto de mérito.

C O N S I D E R A N D O S

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, el INE es un organismo público autónomo, autoridad en la materia e independiente en sus decisiones y funcionamiento, y que en el ejercicio de dicha función estatal se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, paridad y objetividad.
2. Que el artículo 41, Base II, de la CPEUM establece que la ley garantizará que los Partidos Políticos Nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
3. Que el artículo 116, fracción IV, inciso g) de la citada CPEUM, determina que los partidos políticos reciban en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes.
4. Que de conformidad con el artículo 6, numeral 3 de la LGIPE el Instituto, en el ámbito de sus atribuciones, dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas en materia electoral.
5. Que de conformidad con el artículo 30, numeral 1, incisos a), b), d), f) y g) de la LGIPE, son fines del INE contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

6. Que de conformidad con el artículo 35 de la LGIPE, el CG es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de igualdad de género y no discriminación, contribuyendo a promover la representación política de las mujeres.
7. Que el artículo 44, párrafo 1, inciso j), de la LGIPE, señala que es atribución del CG vigilar que las actividades de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a la ley en cita, a la LGPP, así como a los Lineamientos que emita el CG para que los partidos políticos prevengan, atiendan y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, y vigilar que cumplan con las obligaciones a que están sujetos.
8. Que el artículo 190, numerales 1 y 2 de la LGIPE dispone que la fiscalización de los partidos políticos se realizará en los términos y conforme a los procedimientos previstos por dicha ley y de conformidad con las obligaciones previstas en la LGPP, además que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estará a cargo del CG por conducto de su CF.
9. Que el artículo 192, numeral 1, inciso j) de la LGIPE señala que el CG tendrá como facultad el resolver las consultas que realicen los partidos políticos.
10. Que el artículo 23, numeral 1, inciso d) de la LGPP establece como derecho de los partidos políticos, recibir financiamiento público en concordancia con lo dispuesto en el artículo 41 de la CPEUM, y demás leyes federales o locales aplicables.
11. Que el artículo 25, numeral 1, inciso n), de la LGPP señala como obligación de los partidos políticos el aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines a los que les hayan sido entregados.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

12. Que conforme al artículo 5 de la Ley de Medios, este CG está obligado a acatar las resoluciones de la Sala Superior, en este caso del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-297/2023**.
13. **Alcance de la sentencia a la que se da cumplimiento.** Que la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación identificado con el SUP-RAP-297/2023, ordenó al INE, lo siguiente:

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.

En este sentido, el **inciso a)** del apartado de efectos de la sentencia SUP-RAP-297/2023, ordenó la emisión de 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 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 (en adelante Lineamientos).

Situación que necesariamente implicará la expedición de una nueva normatividad que posibilite la compensación de remanentes contra el déficit, para todos los partidos políticos que se ubiquen en esa hipótesis.

No obstante, si bien la propia Unidad Técnica de Fiscalización se encuentra - en vía de cumplimiento- elaborando esta nueva normatividad, no menos cierto es que se han tomado medidas precautorias para no irrogar un perjuicio irreparable a los partidos políticos en el supuesto que se pretenda hacer un cobro o reintegro de los remanentes que les hayan sido determinados, de ahí

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

que dicha instancia fiscalizadora emitió el oficio INE/UTF/DRN/18059/2023 el 6 de diciembre de 2023 en donde comunicó a los Organismos Públicos Electorales Locales, DEPPP y DEA para que no realicen cobro alguno por concepto de remanentes, hasta que este CG apruebe los nuevos Lineamientos y se conozca el procedimiento que deberá implementarse para aquellos casos que así lo ameriten, cabe resaltar que la emisión de los Lineamientos ordenados requiere un análisis integral de la normatividad en materia de remanente que permitan tener disposiciones clara, así como cumplir con la Ley General de Mejora Regulatoria y evitar dispersiones normativas.

Ahora bien, respecto al **inciso b)** debe señalarse que, si bien es cierto en la consulta que dio origen a la sentencia que por esta vía se cumple, el partido Morena solicitó compensar el déficit del ejercicio 2021 con el remanente determinado en el ejercicio 2020, tanto de sus Comites Ejecutivo Estatales como de Comité Ejecutivo Nacional, también es cierto que el análisis que se hace en la sentencia respecto al caso en concreto¹ únicamente analiza lo referente al Comité Ejecutivo Nacional, en especial por lo que hace al principio de anualidad, el cual establece que no debe afectarse para que proceda una compensación, por lo que es necesario que el remanente no se haya ejecutado, como se advierte a continuación:

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.

¹ Páginas 24 a 27 de la sentencia.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

De lo anterior, se advierte que la Sala Superior no hablaba de remanentes locales y el federal, pues respecto de los primeros su ejecución en un primer momento corresponde a los Organismos Públicos Locales Electorales, por lo que en su caso debió verificarse el estado que guardaba su ejecución.

Aunado a lo anterior, como se preciso en los párrafos que anteceden, la Unidad Técnica de Fiscalización emitió un oficio para suspender la ejecución de los remanentes hasta en tanto no se emitan los Lineamientos ordenados, por lo que, en todo caso, será hasta ese momento en que de ser procedente los remanentes de los Comités Ejecutivos Estatales del partido Morena del ejercicio 2020, si se encuentran pendientes de ejecución y cumplen las reglas que se determinen, podrían ser compensados.

Una vez hechas las precisiones de los alcances, se procede a realizar la compensación ordenada en el inciso b) de la sentencia SUP-RAP-297/2023 al tenor de lo siguiente:

14. Determinación derivada del cumplimiento, únicamente por lo que hace al inciso b) del numeral anterior, en atención a lo ordenado por la Sala Superior.

Sentencia	Efectos	Cumplimiento
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.	<p>Derivado de lo anterior, se deberá descontar al remanente del IA 2020 el déficit del IA 2021.</p> <p>Por lo anterior, se tiene que, después de compensar los montos, Morena CEN no tiene remanentes a reintegrar del ejercicio ordinario 2020.</p> <p>Por otro lado, el monto determinado como déficit del 2021 que deberá considerarse en el cálculo del remanente del ejercicio ordinario 2022 es de -\$190,028,429.65 (en la columna "Déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior").</p>	Con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia SUP-RAP-297/2023, esta autoridad electoral procedió a hacer la compensación correspondiente, así como la actualización al ANEXO_51-MORENA-CEN del Dictamen correspondiente al IA 2022, identificado con el INE/CG628/2023.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

15. Ajuste del remanente del 2020 del Partido Morena.

Por tanto, se procede a llevar a cabo la **compensación de Morena para el caso de los remanentes del ejercicio 2020 con la determinación del déficit del ejercicio 2021, como a continuación se señala:**

Se deberá descontar al remanente del Informe Anual del ejercicio 2020 el déficit del Informe Anual del ejercicio 2021, de lo cual, se obtiene lo siguiente:

RESOLUCIÓN O ACUERDO	TIPO DE SUJETO	SUJETO	ÁMBITO	EJERCICIO ORDINARIO	MONTO DETERMINADO REMANENTE/(DÉFICIT)
INE/CG113/2022 ²	PPN	MORENA	FEDERAL	2020	\$144,700,043.20
INE/CG736/2022 ³	PPN	MORENA	FEDERAL	2021	\$-334,728,472.85
DÉFICIT PENDIENTE DEL 2021					-190,028,429.65

De las cantidades precisadas, se observa que Morena en el ejercicio 2020 tiene una determinación de remanentes por la cantidad de \$144,700,043.20 (ciento cuarenta y cuatro millones setecientos mil cuarenta y tres pesos 20/100 MN.N) y un déficit del ejercicio 2021 por la cantidad de \$334,728,472.85 (trescientos treinta y cuatro millones setecientos veintiocho mil cuatrocientos setenta y dos pesos 85/100 M.N.), por lo que al realizar una operación (resta) aritmética entre el déficit y el remanente da como resultado la cantidad de \$190,028,429.65 (ciento noventa millones veintiocho mil cuatrocientos veintinueve pesos 65/100 M.N.), cantidad que se trata del saldo a favor de Morena respecto del déficit del ejercicio 2021.

Por lo anterior, se tiene que después de **compensar los montos entre remanentes de 2020 y déficit de 2021**, el partido **Morena CEN no tiene remanentes de actividades ordinarias y específicas a reintegrar del ejercicio ordinario 2020.**

Por lo que hace, al monto de \$190,028,429.65 (ciento noventa millones veintiocho mil cuatrocientos veintinueve pesos 65/100 M.N.), cantidad que se trata del saldo a favor de Morena respecto del déficit del ejercicio 2021 y que deberá considerarse

² <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/128483>.

³ <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/146849>

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

en el cálculo del remanente del ejercicio ordinario 2022, lo cual se modifica en los términos siguientes:

16. Modificación del remanente del 2022 del Partido Morena.

El pasado 1 de diciembre del presente año, el Consejo General del INE aprobó el Dictamen Consolidado mediante acuerdo INE/CG628/2023 respecto de la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio 2022. En el caso particular del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, en el ID 141 del dictamen, derivado del cálculo del remanente a reintegrar o déficit de financiamiento público del ejercicio 2022 se determinó un déficit por un monto de **-\$289,924,740.29**, conforme a lo siguiente:

Seguimiento

(...)

La Unidad Técnica de Fiscalización determinó que no existe un remanente a reintegrar, como se detalla a continuación:

Tipo de financiamiento	Importe del remanente determinado por la UTF
Ordinario	-\$289,924,740.29
Para actividades específicas	-\$35,647,874.65

*El cálculo del remanente se detalla en el **ANEXO 51-MORENA-CEN** del presente Dictamen.*

Esta autoridad electoral realizó el cálculo del remanente de actividades específicas determinando que no existe monto a devolver.

Es preciso señalar que esta autoridad notificó al sujeto obligado la determinación del cálculo de remanentes como resultado de la revisión de los ingresos y gastos del ejercicio 2022. Lo anterior, en los oficios de errores y omisiones de primera y segunda vuelta; por lo que se le garantizó al partido político el ejercicio de su derecho de audiencia con dichas notificaciones, así como en sendas confrontas celebradas el 29 de agosto y el 27 de septiembre del 2023, conforme a lo establecido en el artículo 295 del RF. En consecuencia, el remanente determinado es el indicado en el presente dictamen.

Ahora bien, del ajuste realizado en el numeral inmediato anterior del presente Acuerdo, se obtuvo que, el monto determinado como déficit del ejercicio 2021 que

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

deberá considerarse en el cálculo del remanente del ejercicio ordinario 2022 es de - \$190,028,429.65 (en la columna “Déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior”).

Por lo anteriormente descrito, resulta necesario modificar el cálculo del remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos ordinarios del ejercicio 2022, para considerar el monto de déficit de la operación ordinaria del financiamiento público del ejercicio anterior que resultó después de compensar el monto del remanente del 2020, conforme a lo siguiente:

Dictamen Informe Anual 2022	Déficit o remanente de la operación ordinaria con financiamiento público	Gastos no comprobados según dictamen	Déficit de la operación ordinaria con financiamiento público del ejercicio anterior	Déficit o, en su caso, superávit a reintegrar de operación ordinaria	Ingresos por transferencias en efectivo y en especie	Remanente según sea el caso, después de descontar las transferencias al CEN por parte de los comités
	P=(A-F-J-K-O)	Q	R	S=(P+Q-R)	T	U=S+T
INE/CG628/2023	\$30,662,654.21	\$902,930.60	\$334,728,472.85	-\$303,162,888.04	\$13,238,147.75	-\$289,924,740.29
Acatamiento SUP-RAP-297/2023	\$30,662,654.21	\$902,930.60	\$190,028,429.65	-\$158,462,844.84	\$13,238,147.75	-\$145,224,697.09

En virtud de lo anterior, se modifica el cálculo del remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos ordinarios del ejercicio 2022 consignado en el acuerdo INE/CG628/2023, en los términos siguientes:

Seguimiento

(...)

La Unidad Técnica de Fiscalización determinó que no existe un remanente a reintegrar, como se detalla a continuación:

Tipo de financiamiento	Importe del remanente determinado por la UTF
Ordinario	-\$145,224,697.09
Para actividades específicas	-\$35,647,874.65

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

*El cálculo del remanente se detalla en el **ANEXO 51-MORENA-CEN** del presente Dictamen.*

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso jj); y 191, numeral 1, incisos c), d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

A C U E R D A

PRIMERO. Se determina que, después de **compensar los montos entre remanentes de 2020 y déficit de 2021**, de conformidad con el inciso b) de los efectos de la ejecutoria que se acata, el partido **Morena CEN no tiene remanentes de actividades ordinarias y específicas a reintegrar del ejercicio ordinario 2020**, de conformidad con el Considerando 15 del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se **modifica** la parte conducente del Dictamen Consolidado INE/CG628/2023, aprobado en la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada el primero de diciembre de dos mil veintitrés, en los términos del Considerando 16 del presente Acuerdo.

TERCERO. Notifíquese al Partido Morena, a través del Sistema Integral de Fiscalización.

CUARTO. Se instruye a la Dirección Jurídica de este Instituto, para que informe a la Sala Superior del TEPJF, el cumplimiento a lo ordenado en el recurso de apelación **SUP-RAP-297/2023**, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la aprobación del presente acuerdo.

QUINTO. Se instruye a los Organismos Públicos Electorales Locales y a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Dirección Ejecutiva de Administración del INE, para que no realicen cobro alguno por concepto de remanentes hasta que se determine lo conducente, para tal efecto se instruye a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales para que notifique a los 32 Organismos Públicos Electorales Locales el presente acuerdo.

**CONSEJO GENERAL
CUMPLIMIENTO SUP-RAP-297/2023**

SEXTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y a la Dirección Ejecutiva de Administración de este Instituto, lleven a cabo las acciones conducentes en el ámbito de su competencia.

SÉPTIMO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 15 de diciembre de 2023, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordan, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montaña Ventura, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala.

**LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LA ENCARGADA DEL DESPACHO
DE LA SECRETARÍA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA**

**LIC. MARÍA ELENA
CORNEJO ESPARZA**