

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-515/2016

ACTOR: MORENA

RESPONSABLE: DIRECTOR DE LA UNIDAD
TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: EDSON ALFONSO
AGUILAR CURIEL

Ciudad de México, a once de enero de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación al rubro citado, promovido por **Morena** a efecto de controvertir el oficio **INE/UTF/DA-L/22617/16**, por el que le notificaron la confronta respecto de los remanentes del citado instituto político, determinados por la Unidad Técnica de Fiscalización, en la campaña correspondiente al proceso electoral 2014-2015.

ANTECEDENTES

I. Resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. El veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en sesión extraordinaria las resoluciones, respecto de las irregularidades encontradas en los correspondientes dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a diputados federales y a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, con relación a los

procesos electorales locales concurrentes 2014-2015.

II. Recursos y juicios. Inconformes con los correspondientes dictámenes consolidados y resoluciones atinentes sobre ingresos y egresos en las campañas electorales correspondientes a los procesos electorales federales y locales, diversos partidos políticos, entre ellos el recurrente, promovieron sendos recursos de apelación; los cuales fueron radicados por esta Sala Superior con la clave **SUP-RAP-277/2015 y acumulados**; y resueltos mediante sentencia del siete de agosto de dos mil quince, en el sentido de revocar los actos impugnados.

III. Segundo Dictamen Consolidado. En cumplimiento a lo ordenado en la sentencia referida en el punto anterior; el doce de agosto de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en sesión extraordinaria la resolución *respecto a las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a diputados federales y a los cargos de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2014-2015*, emitió nuevos dictámenes consolidados y resolvió quejas pendientes.

IV. Recurso de apelación. Inconforme con las resoluciones anteriores, el dieciséis de agosto de dos mil quince, Morena interpuso recurso de apelación ante la Secretaria

Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el que impugnó las sanciones que le fueron impuestas con motivo del dictamen consolidado en cada una de las dieciséis entidades federativas, el cual fue radicado con la clave **SUP-RAP-498/2015**; y mediante acuerdo del diecinueve de agosto de dos mil quince, se escindió la demanda primigenia a efecto de integrar un recurso de apelación por cada entidad federativa.

V. Escisión, sentencia y cumplimiento a la ejecutoria.

Mediante acuerdo del siete de septiembre de dos mil quince, esta Sala Superior acordó escindir de nueva cuenta el expediente, a efecto de abordar en un recurso de apelación diverso, el planteamiento formulado por **Morena**, en el que cuestionó la omisión del Consejo General de ordenar a los partidos políticos la devolución del financiamiento público otorgado para gastos de campaña que no fue erogado o cuyo uso y destino no fue acreditado.

El recurso de apelación referido en el párrafo que antecede, fue registrado en esta Sala Superior con el número de expediente **SUP-RAP-647/2015**; y resuelto mediante sentencia del dos de diciembre de dos mil quince, en el sentido de declararlo fundado, en síntesis, por las razones siguientes:

- Que los partidos políticos solo pueden utilizar el financiamiento público asignado para gastos de

SUP-RAP-515/2016

campana para ese único fin y no para otro objeto diverso, incluso aunque se encuentre dentro de su ámbito de actuación.

- Que existe la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar al erario público los recursos que fueron asignados específicamente para gastos de campana, y que no fueron devengados o comprobados de forma debida.
- Que el Consejo General del INE tiene la facultad implícita de ordenar a los partidos políticos la reintegración de los recursos no devengados o no comprobados destinados para las campanas electorales a través de la emisión del acuerdo correspondiente.

Como consecuencia de lo anterior, esta Sala Superior determinó ordenar al Consejo General del INE lo siguiente:

1. Que emitiera un acuerdo en el que estableciera las normas que regulan el procedimiento que deben seguir los partidos políticos para realizar el reintegro de los recursos públicos.
2. Que emitiera las determinaciones conducentes, a fin de que los partidos políticos reintegren al erario público federal o local, según corresponda, el financiamiento público para gastos de campana que no haya sido erogado o no se haya acreditado su uso y destino.

En cumplimiento a la ejecutoria precisada en el punto

anterior, mediante acuerdo **INE/CG471/2016**, del quince de junio de dos mil dieciséis, el Consejo General del INE emitió los “Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales federales y locales”, en los que estableció el procedimiento y los plazos para la determinación del remanente y reintegro, a dicho instituto o a los Organismos Públicos Locales, de los recursos precisados, que no hayan sido devengados o comprobados a la conclusión de los procesos electorales correspondientes.

VI. Segundo recurso de apelación. Inconformes con los lineamientos precisados, diversos partidos políticos, entre ellos el recurrente, interpusieron recurso de apelación; registrado en esta Sala Superior con el número **SUP-RAP-299/2016** y resuelto mediante sentencia del veintiocho de julio de dos mil dieciséis, en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

Dentro de los conceptos de agravio que hicieron valer en dicho medio de impugnación, los promoventes plantearon la violación al principio de irretroactividad, al pretender aplicar las normas establecidas en el acuerdo impugnado, a los procesos electorales federales y locales 2014-2015 y 2015-2016, acontecidos previamente a su emisión.

Esta Sala Superior declaró infundado el agravio precisado,

pues estimó que no existía la retroactividad legal, ya que el acuerdo impugnado se había sustentado en disposiciones legales con vigencia anterior al inicio de los procesos electorales citados, de las que se desprendía la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar los recursos derivados del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales federales y locales que no hubieran sido devengados o comprobados a la conclusión de los procesos electorales correspondientes; tal como se desprendía de la ejecutoria dictada en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-647/2015.

De lo anterior, esta Sala Superior concluyó que el objeto de los lineamientos impugnados era dar eficacia al sistema de fiscalización, regulado previamente a los procesos electorales federales y locales 2014-2015 y 2015-2016, atendiendo a la ejecutoria precisada en el párrafo que antecede, cuyos efectos estaban en función directa de dichos procesos electorales, pues tuvieron como finalidad:

- Instrumentar el procedimiento a que se debían sujetar los partidos políticos que intervinieron en los procesos electorales federales y locales 2014-2015, a efecto de que reintegraran los recursos públicos otorgados para gastos de campaña no devengados, o que en su caso no hubieran sido acreditados; y

- Regular la instrumentación que sería aplicable para los procesos electorales subsiguientes, para reintegrar los recursos públicos no devengados, o que en su caso no hubieran sido acreditados, otorgados para gastos de campaña.

VII. Acto impugnado. Mediante oficio **INE/UTF/DA-L/22617/16**, del veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, notificó a **Morena** la confronta respecto de los remanentes del citado instituto político, determinados por la Unidad Técnica de Fiscalización, de la campaña correspondiente al proceso electoral 2014-2015; y, con el objeto de otorgarle la garantía de audiencia debida, determinó:

- Requerir a **Morena** a efecto de que realizara las aclaraciones correspondientes y remitiera la documentación soporte que las sustentaran, dentro del plazo de tres días naturales, siguientes a la notificación del oficio en cuestión; y
- Señalar fecha y hora para que tuviera verificativo la confronta de los remanentes establecidos.

VIII. Trámite del recurso de apelación. Inconforme con el oficio precisado en el punto que antecede, mediante escrito presentado el primero de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional

Electoral,¹ **Horacio Duarte Olivares**, en su carácter de representante propietario de **Morena** ante el Consejo General del citado Instituto, promovió recurso de apelación, el cual, mediante acuerdo dictado por la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior el ocho de noviembre del presente año, se registró con el número **SUP-RAP-515/2016**, y se turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quien radicó el asunto en su ponencia.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b), 4, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b) y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación en que se impugna un acuerdo de la **Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral**, que forma parte de un órgano central

¹ En lo sucesivo el INE.

de dicho Instituto, en términos de lo establecido en los artículos 34, inciso a), 42, párrafo 2, 192 y 196 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

II. Requisitos de procedencia

Se colman los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8°, 9°, párrafo 1, 10, 40, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a) Oportunidad. El recurso de apelación fue presentado oportunamente, pues en el escrito recursal el promovente manifiesta haber tenido conocimiento del oficio impugnado el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis –fecha en que se emitió el acto reclamado–, por lo que el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, transcurrió del veintiocho de octubre al dos de noviembre de dos mil dieciséis, y el medio de impugnación fue interpuesto el primero de noviembre del año en cita, lo que pone de manifiesto que fue promovido dentro del plazo legal citado.

b) Legitimación y personería. Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, ya que el recurso de apelación fue interpuesto por **Morena**, partido político con registro nacional, por conducto de **Horacio**

Duarte Olivares, quien tiene el carácter de representante propietario del citado instituto político ante el Consejo General del INE, pues así lo manifestó la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, en términos de lo establecido en los artículos 45, párrafo 1, inciso a), y 18, párrafo 1, inciso e), y párrafo 2, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Interés jurídico. El partido político actor tiene interés jurídico para acudir en esta vía a cuestionar el oficio **INE/UTF/DA-L/22617/16**, por el que el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización le notificó la confronta respecto de los remanentes de **Morena**, determinados por la Unidad Técnica de Fiscalización, en la campaña correspondiente al proceso electoral 2014-2015, a efecto de que realice las aclaraciones correspondientes y remita la documentación soporte que las sustenten.

Lo anterior, en razón de que el oficio reclamado incide en la esfera de derechos del instituto político actor, ya que la determinación de los remanentes referidos tiene como finalidad el reintegro del financiamiento público otorgado para gastos de campaña del proceso electoral señalado, que no haya sido ejercido por dicho partido político.

d) Definitividad. Se satisface el requisito de procedibilidad en cuestión, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación, para alcanzar su pretensión.

Al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, y toda vez que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no advierte oficiosamente que se actualice alguna causal de improcedencia, corresponde abordar el estudio de fondo de la controversia planteada por el recurrente.

III. Estudio de fondo

Como se ha precisado, mediante oficio **INE/UTF/DA-L/22617/16**, del veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, notificó a **Morena** la confronta respecto de los remanentes del citado instituto político, determinados por la Unidad Técnica de Fiscalización, respecto de la campaña correspondiente al proceso electoral 2014-2015; y, con el objeto de otorgarle la garantía de audiencia debida, determinó:

- Requerir a **Morena** a efecto de que realizara las aclaraciones correspondientes y remitiera la documentación soporte que las sustentaran, dentro del plazo de tres días naturales, siguientes a la notificación del oficio en cuestión; y

- Señalar fecha y hora para que tuviera verificativo la confronta de los remanentes establecidos.

El oficio señalado en el párrafo que antecede constituye el acto materia de impugnación en el recurso de apelación en que se actúa, en contra del cual el partido político actor hace valer, esencialmente, los agravios siguientes:

A) Que el oficio reclamado transgrede el **principio de irretroactividad**, previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, pues se sustentó en los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales federales y locales –acuerdo **INE/CG471/2016**– y, en su concepto, éstos únicamente resultan aplicables a los procesos electorales posteriores a su emisión –quince de junio de dos mil dieciséis–, y no a procesos electorales que ocurrieron antes de que entraran en vigor, lo que en su concepto también genera falta de certeza jurídica.

Que mediante el oficio reclamado la autoridad responsable pretende sancionarlo **“a posteriori”** con el reintegro de los recursos públicos que le fueron asignados, sobre hechos que fueron juzgados previamente a la sentencia dictada en el expediente **SUP-RAP-647/2015**, lo que implica que dicha cuestión

no se encontraba normada en los procesos electorales 2014-2015.

- B)** Que el oficio impugnado es ilegal, pues en su concepto ha caducado la facultad de la autoridad responsable para solicitar el reintegro de los recursos asignados a los partidos políticos específicamente para gastos de campaña, que no hayan sido erogados o cuyo uso y destino no se haya acreditado, en razón de que los procesos electorales tanto federal como locales 2014-2015, concluyeron desde el mes de agosto de dos mil quince, y al momento de la expedición del acuerdo **INE/CG471/2016**, ya había transcurrido casi un año de la conclusión de los mismos.

Lo anterior, pues estima que las facultades y procedimientos relativos a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos debe realizarse de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral correspondiente.

Sentado lo anterior, procede abordar en primer lugar el estudio del agravio relativo a la violación al principio de irretroactividad, el cual deviene **inoperante**, al actualizarse la figura jurídica de la eficacia refleja de la cosa juzgada, en razón de lo siguiente:

La inoperancia de los agravios se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que

imposibilite el examen del planteamiento efectuado, el cual puede derivar de las circunstancias siguientes:

- De la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte;
- De la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida;
- De su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse:
 - a) Al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia;
 - b) Al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del medio de impugnación;
 - c) En caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de **la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto;** y
 - d) En el supuesto de reclamar la inconstitucionalidad de algún precepto, ésta se haga depender de situaciones particulares o hipotéticas.

Lo anterior encuentra sustento en las jurisprudencias 188/2009² y 88/2003,³ sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: ***“AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN.”***, y ***“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA.”***.

Al respecto, la institución de la cosa juzgada tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada, de tal forma que su actualización constituye un obstáculo para que un órgano jurisdiccional analice en un juicio posterior, planteamientos que ya hayan sido analizados y resueltos en uno previo.

Así, el impacto y actualización de la cosa juzgada en juicios diversos, puede ser analizada desde dos vertientes:⁴

² Publicada en la página 424 del Tomo XXX, correspondiente a Noviembre de 2009, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

³ Publicada en la página 43 del Tomo XVIII, correspondiente a Octubre de 2003, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

⁴ Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia 12/2003, emitida por esta Sala Superior, consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 248 a 250, de rubro: ***“COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.”***

- **Eficacia directa**, la cual opera cuando resultan idénticos en las dos controversias de que se trate los elementos: sujetos, objeto y causa.
- **Eficacia refleja**, en la cual no es indispensable la concurrencia de los tres elementos citados, pues únicamente se requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero; que en ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto en un segundo proceso.

En ese orden, la inoperancia del agravio materia de análisis, deriva de la circunstancia de que el planteamiento en cuestión ya fue abordado y resuelto por esta Sala Superior mediante sentencia del veintiocho de julio de dos mil dieciséis, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-299/2016**, promovido por diversos partidos políticos, entre ellos **Morena**, en el que se planteó que los Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales federales y locales, aprobados por el Consejo General del INE mediante acuerdo **INE/CG471/2016**, violaban el principio de

irretroactividad, al pretender aplicar las normas establecidas en el acuerdo impugnado, a los procesos electorales federales y locales 2014-2015 y 2015-2016, acontecidos previamente a su emisión.

En dicha ejecutoria esta Sala Superior declaró infundado el agravio precisado, pues estimó que no existía la retroactividad legal, en razón de que el acuerdo impugnado se había sustentado en disposiciones legales con vigencia anterior al inicio de los procesos electorales citados, de los que se desprendía la obligación implícita de los partidos políticos de reintegrar los recursos derivados del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales federales y locales que no hubieran sido devengados o comprobados a la conclusión de los procesos electorales correspondientes; tal como se desprendía de la ejecutoria dictada en el diverso recurso de apelación **SUP-RAP-647/2015**.

Consecuentemente, en la especie se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada, pues no obstante que en el presente medio de impugnación el acto impugnado lo constituye el oficio **INE/UTF/DA-L/22617/16**, por el que le notificaron la confronta respecto de los remanentes del citado instituto político, determinados por la Unidad Técnica de Fiscalización, en la campaña correspondiente al proceso electoral 2014-2015; lo cierto es que su ilegalidad la hace depender de la aplicación retroactiva de los lineamientos precisados en el párrafo que

SUP-RAP-515/2016

antecede, respecto de los cuales esta Sala Superior ya se pronunció en el sentido de que no se actualiza la violación invocada, por lo que existe un impedimento técnico para abordar nuevamente, en el recurso de apelación en que se actúa, el tema planteado.

Por las mismas razones, resulta **inoperante** el argumento en que sostiene que el reintegro de los recursos públicos que le fueron asignados, no se encontraba normado en los procesos electorales 2014-2015, pues dicha cuestión también fue resuelta por esta Sala Superior mediante ejecutoria del dos de diciembre de dos mil quince, dictada en el diverso recurso de apelación **SUP-RAP-647/2015**.

En efecto, en el recurso de apelación referido –promovido precisamente por **Morena**–, se declaró fundado el agravio en que se cuestionó la omisión del Consejo General del INE de ordenar a los partidos políticos la devolución del financiamiento público otorgado para gastos de campaña que no había sido erogado o cuyo uso y destino no había sido acreditado.

Ello, pues esta Sala Superior determinó con base en el análisis de la normativa legal vigente en los procesos electorales 2014-2015, que los partidos políticos sólo pueden utilizar el financiamiento público asignado para gastos de campaña para ese único fin y no para otro objeto diverso, incluso aunque se encuentre dentro de su

ámbito de actuación, de lo que concluyó que existía la **obligación implícita** de éstos de reintegrar al erario público los recursos que les hayan asignados específicamente para gastos de campaña, y que no hayan sido devengados o comprobados de forma debida, con la correlativa facultad implícita del Consejo General del INE de ordenar dicho reintegro.

Como consecuencia de lo expuesto en el párrafo precedente, esta Sala Superior determinó, entre otras cuestiones, que el Consejo General del INE debía instrumentar el procedimiento a que se debían sujetar los partidos políticos que intervinieron en los procesos electorales federales y locales 2014-2015, a efecto de que reintegraran los recursos públicos otorgados para gastos de campaña no devengados, o que en su caso no hubieran sido acreditados.

Lo anterior pone de manifiesto que este órgano jurisdiccional, en el medio de impugnación precisado, promovido por Morena, determinó que la obligación de los partidos políticos de reintegrar los recursos públicos que les fueron asignados, sí se encontraba normada en los procesos electorales federales y locales 2014-2015, al estar establecida implícitamente en las disposiciones legales relativas a la asignación, aplicación y fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos; e, incluso, vinculó al Consejo General del INE a efecto de que instrumentara el procedimiento a que se debían

SUP-RAP-515/2016

sujetar los partidos políticos que intervinieron en dichos procesos electorales para realizar el reintegro de los recursos no ejercidos o no comprobados, razón por la cual esta Sala Superior se encuentra impedida para abordar nuevamente el planteamiento en cuestión.

Finalmente, procede abordar el estudio del agravio en que hace valer la ilegalidad del oficio impugnado, al estimar que caducó la facultad de la autoridad responsable para solicitar el reintegro, el cual resulta **infundado**, por los motivos siguientes:

El partido político actor sostiene que operó la caducidad de la atribución de la autoridad responsable para solicitar el reintegro del financiamiento público otorgado para gastos de campaña del proceso electoral 2014-2015, de la circunstancia de que éstos concluyeron desde el mes de agosto de dos mil quince, por lo que al momento de la expedición del acuerdo **INE/CG471/2016**, ya había transcurrido casi un año de la conclusión de los mismos.

Al respecto, existen dos instituciones a través de las cuales se puede actualizar la liberación de obligaciones por el transcurso del tiempo: la prescripción y la caducidad.

Ahora, para mayor claridad en el estudio de dichas instituciones, se estima oportuno analizar de manera preliminar el contenido y alcance de dichas instituciones con base en el Derecho Civil –tanto sustantivo como

adjetivo-, al ser dicha materia la que las regula de manera más exhaustiva; para posteriormente abordar su análisis dentro del derecho administrativo y el electoral.

En ese contexto, la prescripción negativa consiste en la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento dentro de los plazos legales establecidos.

Al respecto, los artículos 1135, 1136, 1137, 1148, 1158, 1159 y 1168 del Código Civil para el Distrito Federal⁵ establecen que la prescripción negativa es un medio de librarse de obligaciones que se verifica por el solo transcurso del tiempo que, salvo los casos de excepción, es de diez años,

⁵ Artículo 1135. Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley."

"Artículo 1136. La adquisición de bienes en virtud de la posesión, se llama prescripción positiva; la liberación de obligaciones, por no exigirse su cumplimiento, se llama prescripción negativa."

"Artículo 1137. Sólo pueden prescribirse los bienes y obligaciones que están en el comercio, salvo las excepciones establecidas por la ley."

"Artículo 1148. La Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y las otras personas morales de carácter público, se considerarán como particulares para la prescripción de sus bienes, derechos y acciones que sean susceptibles de propiedad privada."

"Artículo 1158. La prescripción negativa se verifica por el sólo transcurso del tiempo fijado por la ley."

"Artículo 1159. Fuera de los casos de excepción, se necesita el lapso de diez años, contado desde que una obligación pudo exigirse, para que se extinga el derecho de pedir su cumplimiento."

"Artículo 1168. La prescripción se interrumpe:

I. Si el poseedor es privado de la posesión de la cosa o del goce del derecho por más de un año;

II. Por demanda u otro cualquier género de interpelación judicial notificada al poseedor o al deudor en su caso;

Se considerará la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial, si el actor desistiese de ella, o fuese desestimada su demanda;

III. Porque la persona a cuyo favor corre la prescripción reconozca expresamente, de palabra o por escrito, o tácitamente por hechos indudables, el derecho de la persona contra quien prescribe.

Empezará a contarse el nuevo término de la prescripción en caso de reconocimiento de las obligaciones, desde el día en que se haga; si se renueva el documento, desde la fecha del nuevo título y si se hubiere prorrogado el plazo del cumplimiento de la obligación, desde que éste hubiere vencido."

contados a partir de que una obligación pudo exigirse, el cual una vez transcurrido extingue el derecho de exigir su cumplimiento coactivo.

Asimismo, establecen que únicamente pueden prescribirse las obligaciones que están dentro del comercio; y, en relación con la Federación, entidades federativas, municipios o cualquier persona moral de carácter público, únicamente son prescriptibles los bienes, derechos y acciones que sean susceptibles de propiedad privada.

En ese sentido, la prescripción supone una omisión, consistente en la abstención de exigir el cumplimiento de una obligación, mediante el ejercicio de una acción o cualquier forma de interpelación judicial, dentro de los plazos previstos por la ley.

Por su parte, la **caducidad de la instancia** es una institución de carácter netamente procesal, que sanciona la inactividad o falta de impulso procesal de las partes en un juicio, incidente o recurso y su consecuente paralización durante un lapso de tiempo determinado por la ley adjetiva, con su extinción, a efecto de evitar la existencia de juicios que permanezcan abandonados indefinidamente.

En relación con lo anterior, el artículo 137-Bis⁶ del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece

⁶ " Artículo 137 BIS.

Operará de pleno derecho la caducidad de la primera instancia cualquiera que sea el estado del juicio desde el primer auto que se dicte en el mismo hasta antes de que concluya la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, si transcurridos ciento veinte días hábiles contados a partir de la notificación de la última determinación judicial no hubiere promoción que tienda a impulsar el procedimiento de cualquiera de las partes.

Los efectos y formas de su declaración se sujetarán a las siguientes normas:

I. La caducidad de la instancia es de orden público, irrenunciable y no puede ser materia de convenios entre las partes. El juez la declarará de oficio o a petición de cualquiera de las partes cuando concurren las circunstancias a que se refiere el presente artículo;

II. La caducidad extingue el proceso pero no la acción; en consecuencia se puede iniciar un nuevo juicio, sin perjuicio de lo dispuesto en la fracción V de este artículo;

III. La caducidad de la primera instancia convierte en ineficaces las actuaciones del juicio y las cosas deben volver al estado que tenían antes de la presentación de la demanda y se levantarán los embargos preventivos y cautelares. Se exceptúan de la ineficacia referida las resoluciones firmes sobre competencia, litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de los litigantes, que regirán en el juicio ulterior si se promoviere. Las pruebas rendidas en el proceso extinguido por caducidad, podrán ser invocadas en el nuevo, si se promoviere, siempre que se ofrezcan y precisen en la forma legal;

IV. La caducidad de la segunda instancia se da si en el lapso de sesenta días hábiles contados a partir de la notificación de la última determinación judicial ninguna de las partes hubiere promovido impulsando el procedimiento y su efecto será dejar firme lo actuado ante el juez;

V. La caducidad de los incidentes se causa por el transcurso de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de la última determinación judicial, sin promoción alguna de las partes; la declaración respectiva sólo afectará a las actuaciones del incidente sin abarcar las de la instancia principal aunque haya quedado en suspenso ésta por la aprobación de aquél;

VI. Para los efectos del artículo 1168 fracción II del Código Civil se equipara a la desestimación de la demanda la declaración de caducidad del proceso;

VII. (DEROGADA, D.O.F. 14 DE MARZO DE 1973)

VIII. No tiene lugar la declaración de caducidad; a).- En los juicios universales de concursos y sucesiones, pero sí en los juicios con ellos relacionados que se tramiten independientemente, que de aquellos surjan o por ellos se motiven; b).- En las actuaciones de jurisdicción voluntaria; c).- En los juicios de alimentos y en los previstos por los artículos 322 y 323 del Código Civil; y d).- En los juicios seguidos ante la justicia de paz;

IX. El término de la caducidad sólo se interrumpirá por promociones de las partes o por actos de las mismas realizados ante autoridad judicial diversa siempre que tengan relación inmediata y directa con la instancia;

X. La suspensión del procedimiento produce la interrupción del término de la caducidad. La suspensión del proceso tiene lugar: a).- Cuando por fuerza mayor el juez o las partes no puedan actuar; b).- En los casos en que es necesario esperar la resolución de una cuestión previa o conexas por el mismo juez o por otras autoridades; c).- Cuando se pruebe ante el juez en incidente que se consumó la caducidad por maquinaciones dolosas de una de las partes en perjuicio de la otra; d).- Cuando el Juez tenga conocimiento de que las partes están participando en un procedimiento de mediación de los referidos por la Ley

que la caducidad de la primera instancia opera de pleno derecho, cualquiera que sea el estado del juicio –desde el primer auto que se dicte y hasta antes de que concluya la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia–, si transcurren ciento veinte días hábiles, contados a partir de la última determinación judicial, sin que haya promoción de alguna de las partes que tienda a impulsar el procedimiento.

Asimismo, el citado precepto establece que la caducidad de la instancia es de orden público, irrenunciable y no puede ser materia de convenio entre las partes; y que su actualización extingue el proceso, quedando a salvo el derecho para iniciar un nuevo juicio.

Así, mientras que la prescripción extingue una obligación y, consecuentemente, la facultad para exigir

de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, y e).- En los demás casos previstos por la ley.

XI. Contra la declaración de caducidad se da sólo el recurso de revocación en los juicios que no admiten apelación. Se substanciará con un escrito de cada parte en que se propongan pruebas y la audiencia de recepción de éstas, de alegatos y sentencia. En los juicios que admiten la alzada cabe la apelación en ambos efectos. Si la declaratoria se hace en segunda instancia se admitirá la reposición. Tanto en la apelación de la declaración como en la reposición la substanciación se reducirá a un escrito de cada parte en que se ofrezcan pruebas y una audiencia en que se reciban, se alegue y se pronuncie resolución. Contra la negativa a la declaración de caducidad en los juicios que igualmente admitan la alzada cabe la apelación en el efecto devolutivo, con igual substanciación;

En los juicios que admiten la alzada cabe la apelación en ambos efectos. La declaratoria de caducidad en segunda instancia o la negativa a ésta, admitirá la reposición. Contra la negativa a la declaración de caducidad en los juicios que igualmente admitan la alzada cabe la apelación en el efecto devolutivo de tramitación inmediata, y

XII. Las costas serán a cargo del actor; pero serán compensables con las que corran a cargo del demandado en los casos previstos por la ley y además en aquellos en que opusiere reconvención, compensación, nulidad y en general las excepciones que tienden a variar la situación jurídica que privaba entre las partes antes de la presentación de la demanda.”

judicialmente su cumplimiento, la caducidad de la instancia únicamente extingue el proceso en que se actualice, tornando ineficaces las actuaciones dentro del juicio; pero no la acción, por lo que el actor puede volver a promover un juicio nuevo.

En materia de derecho administrativo sancionador también encuentran vigencia las instituciones precisadas, las cuales se encuentran referidas a la extinción de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa.

En ese orden, la **prescripción** constituye una forma de extinción de las facultades de la autoridad administrativa para sancionar a los servidores públicos por las conductas ilícitas en que hayan incurrido, o para exigir a los gobernados el cumplimiento de una obligación legal, o sancionarlos por su incumplimiento, la cual puede ser analizada desde dos ópticas:

- Desde el punto de vista de la extinción de la facultad de la autoridad administrativa para iniciar procedimientos en contra de los gobernados o de funcionarios públicos, por conductas que puedan actualizar una falta administrativa o una infracción a la normatividad legal o reglamentaria que regule una actividad específica; y
- Desde el punto de vista de la extinción de la facultad administrativa para hacer efectivas las sanciones

impuestas a través de un procedimiento administrativo sancionador.

Al respecto, de manera general, el plazo de prescripción empieza a computarse a partir de la fecha en que se haya cometido la infracción, o haya cesado ésta –si fuera de carácter continuo–; y se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, mediante la citación del servidor público o presunto infractor a la audiencia relativa.⁷

Por su parte, la **caducidad de la potestad sancionadora** se actualiza en aquellos supuestos en los que, iniciado un procedimiento administrativo, la autoridad administrativa no emite su resolución dentro del plazo legal establecido.

Ello, en razón de que es la autoridad sancionadora que inicia el procedimiento administrativo unilateralmente, a quien la ley impone la obligación de emitir su resolución dentro de los plazos fijados para ello.

Así, la caducidad opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo, sin necesidad de declaración, y su actualización genera la anulación de todos los actos

⁷ Las consideraciones expuestas encuentran sustento en la jurisprudencia 137/2005, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: ***“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 78, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO SE INTERRUMPE CUANDO ANTE LA EXISTENCIA DE VICIOS FORMALES SON DECLARADOS NULOS EL ACTO QUE DA INICIO AL PROCEDIMIENTO Y LA CITACIÓN CORRESPONDIENTE.”*** (Publicada en la página 53 del Tomo XXII, correspondiente a Noviembre de 2005, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).

procesales verificados y sus consecuencias, de tal manera que, en cualquier procedimiento futuro, no sea posible invocar lo actuado en el proceso caduco.

En ese sentido, al ser la caducidad una institución de naturaleza procesal, en principio, la autoridad administrativa, se encuentra posibilitada para incoar un nuevo procedimiento sobre el mismo objeto, en el que vuelvan a plantearse las mismas u otras pretensiones fundadas en el acto que motivó el juicio o procedimiento que concluyó por caducidad, siempre que no haya prescrito la potestad sancionadora.

En efecto, la actualización del plazo de caducidad implica la extinción de la acción de la autoridad administrativa para perseguir los hechos a través del procedimiento caduco, pero no supone la extinción de la potestad punitiva del Estado, por lo que queda facultada para iniciar un nuevo procedimiento sancionador, en tanto no haya prescrito la potestad sancionadora.

Así, los efectos de la caducidad no coinciden con el agotamiento del ejercicio de la potestad sancionadora, pues la acción no se extingue por la mera declaración de caducidad, sino que, puesta en relación con la prescripción, subsiste mientras no se produzca ésta por el transcurso de los plazos y con el cumplimiento de los restantes requisitos legales; cuestión que de manera alguna implica una afectación al principio de seguridad

jurídica, pues no supone que la Administración pueda mantener abierta la posibilidad de sancionar indefinidamente, pues ésta posibilidad queda limitada por la institución de la prescripción.⁸

Las consideraciones expuestas encuentran sustento en las tesis sostenidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: ***“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD SANCIONADORA NO DICTE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS O DE SU EVENTUAL AMPLIACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ACTUALIZA LA FIGURA DE LA CADUCIDAD (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS AISLADA 1a. CLXXXVI/2007).”***⁹ y ***“CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, AL PERMITIR QUE ÉSTAS REINICIEN UN NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DE UN ACTO POR EL CUAL SE DECRETÓ AQUÉLLA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM.”***¹⁰

Así, en materia electoral, el artículo 464 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece

⁸ Cobo Olvera Tomás, “El Procedimiento Administrativo Sancionador”, Ed. Bosch, 4ª edición, España, 2014, págs. 212 a 214.

⁹ Tesis 1a. CCXL/2016 (10a.), publicada el 14 de octubre de 2016, en el Semanario Judicial de la Federación (Décima Época).

¹⁰ Tesis publicada en la página 275, Tomo XXIV, correspondiente a Octubre de 2006, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

que la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas, mediante el procedimiento ordinario sancionador, **prescribe** en el término de **tres años**, contados a partir de la comisión de los hechos o de que se tenga conocimiento de los mismos.

Por otro lado, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización regula los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

Al respecto, el artículo 26¹¹ del citado reglamento establece como plazo de **prescripción** de la facultad para iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos respecto de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales de precampaña, apoyo ciudadano y campaña, el de **noventa días**, siguientes a la aprobación de la resolución correspondiente; y de **tres años** para iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza diversa a los precisados, contados a partir de que se susciten los hechos presuntamente infractores.

¹¹ **“Artículo 26.**

Del procedimiento oficioso

(...)

2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los noventa días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente.”

Por su parte, el numeral 34¹² del ordenamiento reglamentario en cita, prevé como plazo de **caducidad** para fincar responsabilidades en materia de fiscalización, el plazo de **cinco años**, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador respectivo.

No se soslaya que en el precepto referido en el párrafo que antecede, se hace alusión a prescripción y no a caducidad; sin embargo, como ha quedado establecido, la prescripción se encuentra referida a la facultad de la autoridad administrativa para accionar, y su plazo comienza a correr a partir de la comisión de los hechos presuntamente infractores, o de que se tenga conocimiento de los mismos; mientras que la caducidad atiende al plazo que tiene para resolver un procedimiento sancionador y, en el citado numeral, el plazo comienza a correr a partir del acuerdo de admisión del procedimiento referido.

Salvo el supuesto precisado en los dos párrafos que anteceden, relativo al fincamiento de responsabilidades en materia de fiscalización, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no establece plazos para

¹² **“Artículo 34.**

Sustanciación

(...)

3. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización **prescribe en el plazo de cinco años**, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión. (...)”

que opere la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores ordinarios y especiales.

Como consecuencia de lo anterior, y toda vez que el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales –abrogado– tampoco establecía dichos supuestos, esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-525/2011**, en el que se hizo valer la caducidad de un procedimiento especial sancionador, determinó que dicha omisión debía ser subsanada a efecto de dotar de certidumbre jurídica a los gobernados, razón por la cual, tomando en consideración el carácter sumario de dicho procedimiento, derivado de la brevedad del trámite y resolución que lo distingue y la necesidad de que se definiera con la mayor celeridad posible la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, en observancia a los principios de seguridad y certeza jurídica, concluyó que debía considerarse como plazo de **caducidad**, por regla general, el de **un año**, contado a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio oficioso.¹³

En relación con lo anterior, el partido político actor sostiene que operó la caducidad de la atribución de la autoridad responsable para solicitar el reintegro del financiamiento público otorgado para gastos de

¹³ De la citada ejecutoria derivó la jurisprudencia 8/2013, de rubro: ***CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.***, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 16 y 17.

SUP-RAP-515/2016

campana del proceso electoral 2014-2015, de la circunstancia de que éstos concluyeron desde el mes de agosto de dos mil quince, por lo que al momento de la expedición del acuerdo **INE/CG471/2016**, ya había transcurrido casi un año de la conclusión de los mismos.

Al respecto, como se ha establecido, dentro del derecho administrativo sancionador, la caducidad se encuentra referida a la potestad punitiva de la autoridad administrativa, por lo que es únicamente en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, que tengan como finalidad analizar si una determinada conducta constituye una infracción y, consecuentemente, imponer una sanción al presunto infractor, que dicha institución cobra vigencia, incidiendo en la potestad sancionadora de la autoridad administrativa.

Lo anterior obedece a que la caducidad es una institución de naturaleza procesal que originalmente surge en los procedimientos formal y materialmente jurisdiccionales, a efecto de sancionar la falta de impulso procesal de las partes en el juicio, evitando así la existencia de procedimientos judiciales que se encuentren paralizados como consecuencia de la falta de interés de los contendientes en su desahogo y conclusión.

En ese orden, en materia administrativa, la sanción impuesta a un gobernado, como consecuencia de una

infracción, constituye un acto privativo de derechos, lo que hace necesario que su imposición deba estar precedida de un procedimiento seguido en forma de juicio, en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, a efecto de no dejarlo en estado de indefensión.

Así, este tipo de procedimientos, si bien desde un punto de vista formal son actos de naturaleza administrativa, materialmente son jurisdiccionales, pues se componen de etapas análogas a las de un juicio.

Por ende, en los procedimientos administrativos sancionadores es donde se puede actualizar la figura de la caducidad, la cual cobra vigencia ante la falta de diligencia de la autoridad administrativa de tramitarlos y resolverlos, dentro de los plazos legales, generando su extinción.

Ello obedece a que es la propia autoridad administrativa la que inicia y substancia los procedimientos sancionadores de manera unilateral, por lo que el objeto de la caducidad radica en evitar que los ciudadanos, partidos políticos, candidatos o empresas se encuentren sujetos a procedimientos que tengan una duración excesiva, sin causa justificada, pues dicha circunstancia atenta contra el debido proceso y el acceso a la justicia pronta y expedita, al generar o mantener en la

incertidumbre el estatus jurídico de los presuntos infractores.

No se soslaya que existen procedimientos administrativos iniciados a instancia del gobernado, en los que también se puede actualizar la caducidad; sin embargo, en dichos supuestos lo que se sanciona es la paralización del procedimiento por causas imputables a aquél; mientras que en los procedimientos iniciados de oficio por la autoridad administrativa, su actualización deriva de la circunstancia de que ésta no los tramite y resuelva dentro de los plazos legales establecidos, tal como lo revela el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹⁴

Sentado lo anterior, cabe destacar que mediante el oficio impugnado, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al partido recurrente la confronta respecto de los remanentes del citado instituto político en la campaña correspondiente al proceso electoral 2014-2015, determinados por el órgano precisado, a efecto de

¹⁴ " **Artículo 60.** En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución."

que reintegre los recursos públicos que le fueron asignados para gastos de campaña, que no fueron erogados o cuyo uso y destino no acreditó.

En ese orden, resulta **infundado** el agravio materia de análisis, en razón de que la obligación de reintegrar los recursos públicos señalados, no constituye una sanción, razón por la cual el procedimiento a través del cual los partidos políticos deben realizar la devolución de los remanentes, no participa de la naturaleza de un procedimiento administrativo sancionador, por lo que, al no implicar el ejercicio de la potestad sancionadora, no puede actualizarse su caducidad.

En efecto, la obligación de reintegrar los recursos públicos no erogados, o cuyo uso y destino no acreditó el partido recurrente, no deriva de la actualización de alguna infracción y la consecuente imposición de una sanción por parte de la autoridad electoral fiscalizadora, sino de una obligación hacendaria que, como entidad de interés público, tiene de reintegrar los recursos públicos que no hayan sido devengados, o cuya aplicación no se haya comprobado de forma debida.

Al respecto, el artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a los órganos de

SUP-RAP-515/2016

representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

De igual forma, la fracción II del precepto constitucional referido dispone que la legislación debe garantizar que los partidos políticos cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades, así como también que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado y establecer las reglas a que se sujetará su financiamiento.

Asimismo, establece que el financiamiento público recibido por los partidos políticos se compone de ministraciones destinadas a tres rubros específicos:

- Sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes;
- Obtención del voto durante los procesos electorales; y
- Realización de actividades específicas –educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, tareas editoriales–.

En relación con el financiamiento público para la obtención del voto, la fracción referida establece que la ley debe regular los límites a las erogaciones tanto en los procesos internos de selección de candidatos, como en las campañas electorales, así como los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante

la campaña electoral, del origen y uso de todos los recursos con los que cuenten.

Así, el financiamiento público se encuentra conformado por los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que realicen las funciones y cumplan con los fines que la ley establece; y puede darse de manera directa, mediante la entrega de dinero para la realización de actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas; o indirecta, mediante el otorgamiento de franquicias postales o telegráficas, o la exención de impuestos, entre otras.

En relación con los recursos económicos de que disponga el Estado, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que éstos deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados, con la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a

los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados.

En ese sentido, de la interpretación del citado precepto constitucional la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios:

1. Legalidad, en tanto que debe estar establecido en el Presupuesto de Egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido;
2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, **ni para un destino diverso al programado**;
3. Eficiencia, en el sentido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el **fin para el cual se programó y destinó**;
4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas;
5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que

los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y,

6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal.

Las consideraciones expuestas encuentran sustento en la jurisprudencia 106/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: ***“RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS.”***¹⁵ y en la tesis emitida por la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro: ***“GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.”***¹⁶

Como puede advertirse, por mandato constitucional, la aplicación de los recursos públicos necesariamente debe

¹⁵ Jurisprudencia consultable en la página 1211 del Tomo XXXII, correspondiente a Noviembre de 2010, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹⁶ Tesis publicada en la página 2712, Tomo XXX, correspondiente a Septiembre de 2009, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

SUP-RAP-515/2016

ser destinada a los fines específicos para los cuales fueron otorgados.

En concordancia con lo anterior, el artículo 25, incisos a), n) y u) de la Ley General de Partidos Políticos, que establece las obligaciones de los partidos políticos, dispone:

- Que los partidos políticos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático;
- Que deben aplicar el financiamiento de que dispongan, exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; y
- Que deben cumplir con las demás obligaciones que establezcan las leyes tanto federales como locales que resulten aplicables.

Al respecto, en relación con el financiamiento público recibido por los partidos políticos para la obtención del voto durante los procesos electorales, los artículos 51, fracción V y 76 de la Ley General de Partidos Políticos establecen los rubros a los que se debe destinar el financiamiento otorgado para gastos de campaña –que corresponde al concepto constitucional de financiamiento para la obtención del voto–, estableciendo de manera expresa que todos los bienes o

servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales.

Lo anterior pone de manifiesto que los partidos políticos únicamente pueden utilizar el financiamiento público asignado para gastos de campaña para ese único fin, y no para otro objeto diverso.

En concordancia con lo anterior, el artículo 54¹⁷ de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre del año que corresponda, no podrán ejercerse y deberán ser reintegradas a la Tesorería de la Federación dentro de los quince días naturales siguientes al cierre del ejercicio; obligación a cuyo cumplimiento se encuentran constreñidos los partidos políticos al ser entidades de

¹⁷ "Artículo 54. Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.

Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.

Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo."

interés público y estar contemplados dentro de los sujetos obligados de dicha ley.¹⁸

De igual forma, el precepto legal referido establece la prohibición expresa de que las entidades que dispongan de recursos públicos no ejercidos realicen erogaciones al final del ejercicio, con el objeto de evitar el reintegro de recursos precisado.

Lo anterior pone de manifiesto que la obligación del partido recurrente de reintegrar los recursos públicos otorgados para gastos de campaña no devengados, no erogados, o cuyo uso y destino no acreditó el partido recurrente, no deriva de la actualización de alguna infracción, sino de la obligación que, como entidad de interés público, tiene de reintegrar los recursos públicos aportados por el Estado que no hayan sido devengados, o cuya aplicación no se haya comprobado de forma debida.

En ese orden, al no constituir el reintegro de los citados recursos públicos una sanción, la autoridad administrativa en realidad no está ejerciendo una facultad sancionadora susceptible de extinguirse por caducidad, sino acatando los mandatos tanto constitucionales como legales relacionados con el correcto ejercicio de los recursos

¹⁸ Ello de conformidad con lo establecido por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-647/2015.

públicos; de ahí lo **infundado** del agravio, en cuanto a la caducidad se refiere.

No obstante, la conclusión alcanzada no implica que la autoridad administrativa electoral conserve la potestad de sancionar o exigir el cumplimiento de la obligación referida, de manera indefinida, pues dicha circunstancia implicaría una grave afectación al principio de seguridad jurídica.

Consecuentemente, la potestad de la autoridad electoral para requerir a los partidos la devolución de los remanentes de los recursos públicos que les hayan sido asignados para gastos de campaña, y que no hayan sido erogados, o debidamente acreditados, es susceptible de extinguirse por prescripción.

Ahora, dada la ausencia de un precepto legal específico que establezca el plazo de prescripción de la obligación referida, se estima que ésta **prescribe** en el término de **cinco años**.

Lo anterior, en razón de que, de conformidad con lo establecido en el artículo 61, inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos, éstos tienen la obligación de conservar su contabilidad por un plazo mínimo de cinco años.

Dicha circunstancia pone en evidencia que la responsabilidad de los partidos políticos en las materias de

fiscalización y financiera, se encuentra acotada al plazo de **cinco años**.

Ello en razón de que los partidos políticos no podrían ser sancionados por conductas relacionadas con las materias señaladas, respecto de las cuales, como consecuencia del transcurso del plazo precisado, no tengan la obligación de conservar la contabilidad y demás documentación soporte de las operaciones realizadas pues, de lo contrario, se les dejaría en estado de indefensión, al no contar con los elementos necesarios para acreditar la legalidad de las mismas.

En ese tenor, la obligación de los partidos políticos de devolver los remanentes de los recursos públicos que les hayan sido asignados para gastos de campaña, y que no hayan sido erogados, o debidamente acreditados, **prescribe** en el plazo de **cinco años**, el cual debe computarse a partir de que haya quedado firme el Dictamen Consolidado de la campaña electoral correspondiente, y la resolución que lo apruebe; o, en el supuesto de que el requerimiento se encuentre relacionado con el financiamiento de los procesos electorales federales y locales 2014-2015, o 2015-2016, a partir de la fecha en que se emita la determinación de los saldos finales, prevista en el artículo Tercero Transitorio de los "Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales federales y locales".

Lo anterior, en razón de que es en el propio dictamen y la resolución que lo aprueba o, en su caso, en la determinación de saldos finales, en donde la Unidad Técnica de Fiscalización determina el monto de los recursos que los partidos políticos deberán devolver a la Tesorería de la Federación.

Consecuentemente, dichas determinaciones constituyen una condición de cuya actualización depende la exigibilidad de la obligación referida, pues para que proceda el requerimiento de devolución respectivo, resulta necesario que, previamente, hayan sido aprobadas por el órgano competente las cantidades a devolver por los partidos políticos.¹⁹

En ese orden, resulta **infundado** el agravio materia de análisis, en relación con la prescripción de la atribución de

¹⁹ Al respecto, resulta ilustrativa la tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

“REPARACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS AL ERARIO DEL ESTADO DE GUANAJUATO POR EL MAL USO DE RECURSOS PÚBLICOS. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN RELATIVA INICIA A PARTIR DE QUE EL CONGRESO LOCAL SANCIONA EL INFORME DE RESULTADOS EMITIDO POR EL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA ENTIDAD. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato está facultado para emitir un informe de resultados con respecto a la evaluación realizada de posibles irregularidades o deficiencias en la gestión financiera de los sujetos de fiscalización. De conformidad con el artículo 47 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato, el informe constituye un requisito de procedibilidad del ejercicio de la acción civil de reparación de daños y perjuicios; sin embargo, al ser una dependencia del Poder Legislativo del Estado, la obligación sólo podrá exigirse hasta que el Congreso del Estado de Guanajuato sancione el informe de resultados. Esto quiere decir que para la procedencia de la acción de indemnización es necesaria la declaración previa de la existencia de las infracciones por parte del Congreso del Estado de Guanajuato. En este sentido, esta situación comporta una excepción a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción V, del artículo 1258 del Código Civil de Guanajuato, que prevé que la prescripción negativa empezará a correr "desde el día en que se verificaron los actos", en virtud de que el cómputo deberá iniciarse a partir de la sanción del informe de resultados por el Poder Legislativo.” (Tesis publicada en la página 573, del Libro XX, Tomo 1, correspondiente a mayo de 2013, Décima Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta).

la autoridad responsable para solicitar el reintegro del financiamiento público otorgado para gastos de campaña del proceso electoral 2014-2015, en razón de que, a la fecha de presentación de la demanda, la autoridad responsable todavía no emitía la determinación de los saldos finales, prevista en el artículo Tercero Transitorio de los "Lineamientos para reintegrar el remanente no ejercido del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales federales y locales".

Finalmente, resulta **infundado** el argumento en que aduce que las facultades y procedimientos relativos a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos debe realizarse de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral correspondiente. Ello, pues para poder determinar el monto de las cantidades no devengadas o no comprobadas de forma debida del financiamiento público otorgado para gastos de campañas en los procesos electorales, resulta indispensable que éstas hayan culminado, pues el remanente correspondiente no puede ser determinado en tanto las campañas no se hayan agotado.

IV. Efectos

En ese tenor, al ser **infundados** en parte e **inoperantes** en otra, los agravios que hace valer **Morena**, procede **confirmar** el oficio **INE/UTF/DA-L/22617/16**, del veintisiete

de octubre de dos mil dieciséis, emitido por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización, por el que le notificó la confronta respecto de los remanentes del citado instituto político, determinados por la Unidad Técnica de Fiscalización, en la campaña correspondiente al proceso electoral 2014-2015.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el oficio **INE/UTF/DA-L/22617/16**, emitido por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización.

NOTIFÍQUESE en los términos de ley.

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

Así, por unanimidad de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SUP-RAP-515/2016

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO