

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE: SUP-JRC-188/2011**

**ACTOR: PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE MICHOACÁN**

**MAGISTRADA PONENTE: MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA.**

**SECRETARIOS: MAURICIO  
HUESCA RODRÍGUEZ, CARLOS  
VARGAS BACA Y ANDRÉS  
CARLOS VÁZQUEZ MURILLO.**

México, Distrito Federal, a trece de julio de dos mil once.

**VISTOS**, para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-188/2011**, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de la sentencia de veinticuatro de junio de dos mil once, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el recurso de apelación número TEEM-RAP-015/2011, en la cual, se modificó el acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil once, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que aprobó diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización de dicho órgano administrativo.

**R E S U L T A N D O:**

**I.- Antecedentes.** De la narración de hechos que el partido actor hace en su demanda y de las constancias agregadas a los autos, se tienen como antecedentes los siguientes:

1. Mediante acta número IEM-CG-SEXT-05/2011, levantada en sesión ordinaria de dieciséis de mayo del presente año, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó las modificaciones propuestas al “REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN”.

2. El diecisiete de mayo de dos mil once, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán declaró formalmente el inicio del proceso electoral, para renovar al Gobernador, Diputados y Ayuntamientos en esa entidad

3. En desacuerdo con la expedición del nuevo “REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN”, el veinte de mayo de dos mil once, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante, presentó ante el referido Instituto electoral demanda de juicio de revisión constitucional electoral, el cual solicitó que esta Sala Superior conociera *per saltum*.

El quince de junio de dos mil once, esta Sala Superior dictó resolución en el diverso SUP-JRC-127/2011, en la cual se encauzó la demanda al medio ordinario de defensa y se vinculó

al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán para que resolviera en los términos precisados en dicha ejecutoria.

**4.** El diecisiete de junio siguiente, el expediente de cuenta fue recibido en la oficialía de partes del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán el cual fue radicado como recurso de apelación con el número TEEM-RAP-015/2011.

El veinticuatro de junio de dos mil once, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, dictó resolución en la cual determinó modificar el acuerdo impugnado.

**II. Juicio de Revisión Constitucional Electoral.** En desacuerdo con la sentencia referida, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante, presentó ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, demanda de juicio de revisión constitucional electoral.

**III. Recepción de expediente.** Mediante oficio TEE-SGA-186/2011 de veintiocho de junio de dos mil once, la Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, remitió la demanda del juicio de revisión constitucional electoral de que se trata y sus anexos a esta Sala Superior, así como el Informe Circunstanciado correspondiente.

**IV. Turno de expediente.** Mediante proveído de treinta de junio de dos mil once, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar, registrar y turnar el expediente SUP-JRC-

188/2011 a su Ponencia, para los efectos previstos en los artículos 19 y 92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de referencia se cumplimentó mediante oficio número TEPJF-SGA-6383/11, signado por el Subsecretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

**V. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se admitió a trámite el juicio de revisión constitucional electoral de que se trata; y, concluida la sustanciación respectiva, se declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia; y,

#### **C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el juicio de revisión constitucional electoral al rubro identificado, conforme a lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, interpretados en forma sistemática y funcional, por tratarse de un medio de impugnación promovido por un partido político nacional, para controvertir una sentencia definitiva dictada por un tribunal

electoral local, mediante el cual se modifica el acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil once, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual se aprobaron diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización de dicho órgano administrativo.

**SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad.**

**1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en ella consta el nombre y firma del Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan los agravios que se estiman pertinentes.

**2. Oportunidad.** La demanda se interpuso dentro del plazo de cuatro días fijado por el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues la resolución fue dictada el veinticuatro de junio de dos mil once y la demanda se presentó el veintiocho siguiente, según consta en la leyenda de recepción plasmada en el escrito de presentación de demanda del presente juicio de revisión constitucional electoral, lo que implica que su promoción se hizo dentro de los cuatro días siguientes posteriores a la emisión del acto materia de impugnación, lo anterior de conformidad con el

artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Legitimación.** El juicio de revisión constitucional electoral fue promovido por parte legítima, conforme al artículo 88, párrafo 1, de la Ley adjetiva electoral, que prevé que dicho medio de impugnación solamente puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, y en la especie, quien acude a la instancia jurisdiccional federal es el Partido de la Revolución Democrática.

**4. Personería.** Atento a lo establecido en el artículo 88, párrafo 1, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral únicamente puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos. En el caso, el juicio lo promueve el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de José Juárez Valdovinos, representante propietario de dicho partido ante el Instituto Electoral de Michoacán, quien además de tenerla reconocida por el propio tribunal responsable, fue la persona que interpuso el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada, por lo que conforme lo previsto en el inciso b) del dispositivo en comento, cuenta con personería suficiente.

**5. Interés jurídico.** El Partido de la Revolución Democrática tiene interés jurídico para promover el presente juicio de revisión constitucional electoral, habida cuenta que fue precisamente ese instituto político el que promovió el medio de

impugnación que dio lugar al recurso de apelación número TEEM-RAP-015/2011, que conoció y resolvió el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, cuya determinación constituye el acto controvertido en esta instancia federal.

Además, resulta necesario atender al hecho de que el acto combatido en el recurso de apelación local, y que constituye finalmente el aspecto central de la controversia planteada por el Partido de la Revolución Democrática, es el acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil once, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que aprobó diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización de dicho órgano administrativo.

Si bien dicha normativa no repercute de manera exclusiva en la esfera jurídica del partido impugnante, resulta necesario atender al criterio que este órgano jurisdiccional electoral federal ha venido sosteniendo reiteradamente, en el sentido de que los partidos políticos pueden impugnar actos como el precisado previamente, toda vez que en la legislación de la materia subyace un derecho colectivo que genera intereses difusos supra-individuales que afectan a una colectividad, respecto de los cuales se legitima a dichos institutos políticos para promover las acciones procedentes para su defensa.

Esto es, los derechos colectivos se hacen valer a través de acciones tuitivas de intereses difusos y, por ello, la prosecución del juicio o recurso de que se trata se rige, preponderantemente, por el principio oficioso de la acción, lo

que significa que, el promovente de una acción tuitiva, no dispone por sí mismo del bien jurídico en controversia, pues éste pertenece a la colectividad, ya que el acto puede causar una lesión en perjuicio de una generalidad abstracta de interesados que, por no tener una vía de defensa legalmente instituida, es representada por los partidos políticos en virtud de que en ellos se depositó la legitimación general.

Tal criterio de esta Sala Superior se encuentra en las jurisprudencias 10/2005 y 15/2000, identificadas, respectivamente, con los rubros: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR" y "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES", visibles en la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y Tesis Relevantes*, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *volumen 1, Jurisprudencia*, páginas noventa y siete y noventa y ocho, así como cuatrocientos veinticuatro a cuatrocientos veinte siete, respectivamente.

Lo anterior resulta aplicable en el presente juicio, puesto que el partido político recurrente no controvierte un interés particular, sino el interés público, sobre la vigencia del principio de legalidad, característico de la función estatal electoral, que se debe cumplir, invariablemente, en toda la actuación de las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales, entre otros sujetos de derecho electoral, la cual incluye las cuestiones

relativas a la aprobación de normas reglamentarias sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Para tal efecto, el análisis que desarrollará esta Sala Superior estará encaminado en determinar la legalidad de la sentencia impugnada, y como consecuencia directa e inmediata de ello, la conformidad de las modificaciones al Reglamento de Fiscalización, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la normativa electoral vigente en el Estado de Michoacán.

Por lo anterior, la situación a dilucidar corresponde a una acción tuitiva de intereses difusos, colectivos o de grupo, por lo que el requisito de interés jurídico se cumple.

**6. Acto definitivo y firme.** El requisito de definitividad y firmeza previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se desarrolla en el artículo 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral también se surte en la especie, porque en contra de la sentencia reclamada no se encuentra previsto algún otro medio de impugnación en la normativa electoral del estado de Michoacán, ni existe disposición o principio jurídico de donde se desprenda la autorización respecto de alguna autoridad de esa entidad para revisar y, en su caso, revocar, modificar o nulificar oficiosamente el acto reclamado.

Lo antes señalado encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia número **S3ELJ 023/2000** emitida por esta Sala Superior, visible en las páginas 79 y 80 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, cuyo rubro y texto señalan:

**DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.** El artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se desarrolla en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al reiterar, por una parte, que los actos o resoluciones impugnables en el juicio de revisión constitucional electoral deben ser definitivos y firmes, y por la otra, que para la promoción de dicho proceso tienen que haberse agotado, en tiempo y forma, todas las instancias previas establecidas por las leyes, en virtud de las cuales se pudieron haber modificado, revocado o anulado, constituye un solo requisito que reconoce como razón lógica y jurídica el propósito, claro y manifiesto, de hacer del juicio de revisión constitucional electoral un medio de impugnación excepcional y extraordinario, al que sólo se pueda ocurrir cuando el acto o resolución de que se trate no sea susceptible de revocación, nulificación o modificación, ya sea porque no se pueda hacer oficiosamente por parte de la propia autoridad emisora, de su superior jerárquico o de alguna otra autoridad local competente para ese efecto, o porque no existan ya medios ordinarios para conseguir la reparación plena de los derechos o prerrogativas en los que se hubieran visto afectados, sea porque no están previstos por la ley, porque los contemplados en ella sean insuficientes para conseguir cabalmente ese propósito reparador, o porque los previstos y suficientes hubieran sido promovidos o interpuestos sin éxito para el afectado. Este razonamiento se ve corroborado con el texto del inciso f) del apartado 1 del artículo 86 de la invocada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en donde no sólo se exige que se agoten oportuna y formalmente las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales, sino que expresa y enfatiza que esas instancias previas deben ser aptas para modificar, revocar o anular los actos o resoluciones lesivos de derechos.

**7. Violación de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** En la demanda se aduce la violación de los artículos 1º, 14, 16, 40 y 41 primer párrafo, 105, fracción II, cuarto párrafo; y 116 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual es suficiente para tener por satisfecho el requisito en comento, toda vez que dicha exigencia es de naturaleza formal, de manera que para su cumplimiento basta el señalamiento de que el acto o resolución impugnados vulneran determinados preceptos constitucionales, al margen de que se actualice o no tal violación, porque esto último constituye la materia de fondo de la controversia planteada.

Lo anterior se apoya en el criterio contenido en la jurisprudencia número **S3ELJ 02/97**, emitida por esta Sala Superior y consultable de las páginas 155 a 157 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, cuyo rubro y texto son:

**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.** Lo preceptuado por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, referente a que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá contra actos o resoluciones: *Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, debe entenderse en un sentido formal, relativo a su establecimiento como requisito de procedencia, y no al análisis propiamente de los agravios esgrimidos por el partido impugnante, toda vez que ello supone entrar al fondo del juicio; por lo tanto, dicho requisito debe considerarse que se acredita cuando en el escrito correspondiente se hacen valer agravios debidamente configurados, esto es, que éstos precisen claramente los argumentos o razonamientos

enderezados a acreditar la afectación del interés jurídico del promovente, derivado de la indebida aplicación o incorrecta interpretación de determinada norma jurídica en el acto o resolución impugnado, por virtud de los cuales se pudiera infringir algún precepto constitucional en materia electoral, toda vez que ello supondría la presunta violación de los principios de constitucionalidad y legalidad electoral tutelados en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o sea, que de los agravios esgrimidos se advierta la posibilidad de que se haya conculcado algún precepto constitucional en la materia, resultando irrelevante que se citen o no los artículos constitucionales presuntamente violados, ya que, de conformidad con el artículo 23, párrafo 3o., de la ley general citada, en la presente vía este órgano jurisdiccional, ante la omisión de los preceptos jurídicos presuntamente violados o su cita equivocada, resuelve tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resultan aplicables al caso concreto. Por lo anterior, la omisión o cita errónea de los preceptos constitucionales presuntamente violados no tiene como consecuencia jurídica el desechamiento del juicio de revisión constitucional electoral.

**8. La violación reclamada puede ser determinante para el resultado final de la elección.** En la especie, este requisito se encuentra satisfecho, porque la parte enjuiciante controvierte una resolución que estima conculcatoria del orden constitucional y estima que incide en el proceso electoral, por lo que busca ante esta instancia jurisdiccional su modificación o revocación, a efecto de que se restituya el orden legal.

Esto es así, en virtud de que el acto reclamado lo constituye la sentencia pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado Michoacán, en el recurso de apelación TEEM-RAP-015/2011, en la cual se modificó el acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil once, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que aprobó diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización de dicho órgano administrativo, el

cual, de resultar fundados los agravios planteados por el actor, podría llegar a tener incidencia en el desarrollo del proceso electoral para la elección de Gobernador del Estado, Diputados y Ayuntamientos, que inició el diecisiete de mayo pasado en dicha entidad.

De esta manera, lo que al efecto resuelva este tribunal federal, podría incidir en el desarrollo del proceso electoral respectivo o los resultados de la elección, lo cual evidencia el requisito de procedibilidad que se analiza. Lo anterior, con independencia de lo que se resuelva en el fondo.

Debe concluirse entonces que se surten los supuestos necesarios para estimar que, en el caso concreto, la violación reclamada reviste el carácter de determinante y, por consiguiente, se cumple con el requisito específico de procedibilidad a que se refiere el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 15/2002, sustentada por esta Sala Superior, consultable a foja trescientas once de la Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, cuyo rubro es del orden siguiente: **“VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO”**.

**9. Posibilidad y factibilidad de la reparación.** También se cumple la previsión del artículo 86, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, pues no se advierte que la resolución reclamada tenga efectos que al momento resulten irreparables, pues se trata de la emisión de una resolución dictada por el tribunal local que modifica el acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil once, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual se aprobaron diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización de dicho órgano administrativo.

En virtud de lo expuesto, al haberse cumplido los requisitos generales y especial de procedencia del presente juicio de revisión constitucional electoral, procede estudiar el fondo de la controversia planteada por el partido político enjuiciante.

**TERCERO. Resumen de agravios.** De la lectura integral del escrito de demanda, los agravios formulados por el Partido de la Revolución Democrática se pueden sintetizar en tres apartados según se explica.

**Agravio Primero. Principio de certeza.**

En primer término el Partido de la Revolución Democrática señala que, al aplicar incorrectamente unas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal responsable validó la emisión del Reglamento de Fiscalización,

partiendo de la base que las modificaciones fundamentales a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo opera tratándose de normas generales respecto de las cuales procede la acción de inconstitucionalidad y no respecto de reglamentos, sin tomar en consideración que la emisión del Reglamento de Fiscalización no se emitió con la anticipación debida.

A partir del señalado argumento, manifiesta que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, omitió tomar en consideración que la aprobación del Reglamento de Fiscalización, con apenas unas horas de iniciar el proceso electoral, contravino el principio de certeza, pues debió tomar en cuenta que la vigencia del reglamento es de efecto inmediato para el desarrollo del proceso electoral, situación que, viola la certeza del proceso electoral, al aprobarse modificaciones sustanciales que establecen nuevos procedimientos y obligaciones en materia de fiscalización de los recursos y que aumenta de 77 a 171 artículos.

Por otra parte agrega que el tribunal responsable debió considerar que para que los partidos políticos puedan cumplir con los lineamientos en materia de fiscalización, se requería la orientación y asesoría que establece el artículo 51-C del Código Electoral del Estado, lo cual fue vedado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán al no tomar previsión alguna al respecto.

***Agravio Segundo. Fundamentación y motivación.***

Sobre el estudio de los agravios relacionados con la falta de fundamentación y motivación de la aprobación del Reglamento de Fiscalización impugnado, en esta instancia el partido actor sostiene que la autoridad responsable desestima de manera incorrecta la afectación al principio de legalidad por lo siguiente:

a) La autoridad responsable interpreta de manera incorrecta los criterios jurisprudenciales citados en la demanda, al considerar que las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación de las autoridades administrativas electorales, en ejercicio de la facultad reglamentaria, se cumplen de manera distinta a los actos de molestia emitidos por otras autoridades, lo cual contraviene lo establecido en los 105, fracción II, cuarto párrafo y 116, fracción IV, constitucionales. Los criterios jurisprudenciales son los siguientes:

- *FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*<sup>1</sup>
- *LEYES Y REGLAMENTOS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE.*<sup>2</sup>
- *REGLAMENTOS. SU FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.*<sup>3</sup>
- *FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.*<sup>4</sup>

<sup>1</sup> *Semanario Judicial de la Federación* 181-186, Primera Parte, Séptima Época, página 239.

<sup>2</sup> *Semanario Judicial de la Federación* 187-192, Tercera Parte, Séptima Época, página 89.

<sup>3</sup> *Semanario Judicial de la Federación* VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990, Octava Época, página 103.

<sup>4</sup> *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1 Jurisprudencia, página 319.

**b)** La responsable dejó de considerar que, con la aprobación del reglamento, se viola de manera grave el principio de legalidad, pues carece de fundamentación y motivación, al emitirlo sin que mediara proyecto de acuerdo alguno en el cual se incluyeran los antecedentes, considerandos o puntos resolutivos correspondientes que justificaran la emisión de un nuevo reglamento.

**c)** En la sentencia reclamada no se tomó en cuenta que no existe modificación alguna a las disposiciones legales que reglamente que ameriten la revisión y adecuación del Reglamento de Fiscalización, pues únicamente la emisión de una nueva disposición legal justificaría que la fundamentación y motivación no se exprese en términos similares que en el caso de otros actos de autoridad, lo cual no aconteció en la especie, por lo cual la autoridad administrativa electoral estaba obligada a expresar las razones y fundamentos que justifique la sustitución del anterior reglamento.

El partido actor considera que su criterio se sustenta en la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: *FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.*<sup>5</sup>

#### **Agravio Tercero. Facultad reglamentaria.**

Finalmente, el inconforme señala que le afecta lo dispuesto en el considerando sexto, punto 3, de la sentencia controvertida, en donde el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán realizó

---

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Agosto de 2009, página 1067.

el estudio de los preceptos concretos del reglamento, que fueron impugnados por el actor de manera concreta, y en donde sostiene además, que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, cuenta con una facultad reglamentaria de espectro amplio de atribuciones que permite emitir toda clase de lineamientos en las materias de su competencia.

En este sentido, el partido político actor sostiene que la sentencia combatida viola los artículos 1º; 14; 16; 40; 41, primer párrafo; 105, fracción II, cuarto párrafo; 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1º; 17; 19; 36; 40; 44, fracciones I y XXIV; 98, primer y tercer párrafo; 37-C; 37-J; 38, fracción I; 51-A; 51-B; 51-C; 101; 113, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Michoacán.

**a)** El actor sostiene que con la sustitución del Reglamento de Fiscalización por un nuevo cuerpo normativo, viola en su perjuicio los principios de legalidad, el de reserva de ley y el principio de subordinación jerárquica, excediéndose de su facultad reglamentaria e invadiendo la esfera de atribuciones del Poder Legislativo del Estado de Michoacán.

El partido impetrante alega que el Tribunal responsable debió considerar que con la aprobación del “Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de Michoacán”, se viola de manera grave el principio de legalidad, dejándolo además en estado de indefensión con la aprobación y entrada en vigor de dicha reglamentación que excede los límites de la

facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, invadiendo atribuciones del Poder Legislativo.

**b)** De igual forma, el demandante estima que la autoridad responsable viola el principio de legalidad, al considerar que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán cuenta con una facultad reglamentaria de espectro amplio de atribuciones, que le permite emitir toda clase de lineamientos en las materias de su competencia.

**c)** El inconforme sostiene que la responsable debió tomar en cuenta que el nuevo reglamento de fiscalización, particularmente en las disposiciones diversas a las contempladas en el reglamento vigente hasta antes de la emisión del nuevo reglamento, se aparta de los principios definidos en la ley y en lugar de desenvolver la obligatoriedad del mismo regula principios distintos a las normas legales que dice regular, yendo más allá de ella, extendiéndola a supuestos distintos, e inclusive llega a contradecirla al establecer hipótesis jurídicas diferentes, incumpliendo con el deber de concretarse a indicar los medios para cumplirla, como quedó establecido, según el impetrante, en la sentencia impugnada, particularmente en el considerando sexto, punto 4, denominado “Recapitulación y efectos de la sentencia”.

**d)** Asimismo, el impetrante alega que el Tribunal responsable debió considerar que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán estableció un nuevo reglamento de fiscalización

sin motivación ni fundamentación alguna, pues estableció nuevas cargas y obligaciones, así como nuevos procedimientos, violando el principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica, y cita, según su dicho, a manera de ejemplo, los artículos en donde se establecen normas novedosas respecto de las que venían rigiendo.

e) Finalmente, el actor expresa algunos argumentos, relacionados con ciertos artículos del reglamento de fiscalización, que estima evidencian el incumplimiento del principio de legalidad, los cuales son precisados previamente al estudio que se realiza en el correspondiente apartado del tratamiento de fondo.

**CUARTO. Estudio de fondo.** Los planteamientos formulados por el Partido de la Revolución Democrática se analizarán en el orden que fueron formulados en el escrito de demanda del juicio de revisión constitucional electoral.

***Agravio Primero. Principio de certeza.***

En primer término, se analizará el agravio relativo a la violación al principio de certeza en el que, como se precisó en el resumen de agravios, en esencia se inconforma de que el tribunal responsable confirmó la aprobación del Reglamento de Fiscalización, en contravención a la disposición constitucional prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, que establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que,

durante el mismo, no podrán haber modificaciones legales fundamentales.

El agravio se estima **inoperante** por las siguientes consideraciones.

Conforme con el artículo 23, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el juicio de revisión constitucional electoral no procede la suplencia de la queja deficiente, lo que conlleva a que estos juicios sean de estricto derecho e imposibilite a este órgano jurisdiccional a suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios.

De ahí que al expresarse cada agravio, la parte actora debe exponer los argumentos que considere pertinentes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, ya que los agravios que dejan de cumplir tales requisitos resultarán inoperantes, al no atacar en sus puntos esenciales el acto o resolución impugnada, dejándolo prácticamente intocado.

En la especie, los argumentos del partido actor no combaten los razonamientos que, esencialmente sirvieron de sustento para el tribunal responsable, para considerar que las modificaciones del Reglamento de Fiscalización no eran de naturaleza "fundamental".

Si bien el partido impugnante formula manifestaciones por las cuáles no está de acuerdo con la sentencia recaída al recurso de apelación local; dichos señalamientos son insuficientes para controvertir las razones por las que, el tribunal responsable, consideró que la emisión del reglamento no resultaba contrario a la ley o al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General.

Esto es, frente a los razonamientos del tribunal responsable sobre que las modificaciones reglamentarias no constituían cambios fundamentales; el partido impugnante debió concentrar sus agravios en evidenciar la ilegalidad de la sentencia impugnada, a partir de demostrar por qué las reformas referidas sí constituían una modificación fundamental. Contrario a ello, se limitó a manifestar que no era correcta la conclusión de la autoridad jurisdiccional local.

Para evidenciar la ineficacia e insuficiencia de los planteamientos del Partido de la Revolución Democrática, a continuación se sintetizan los razonamientos que llevaron al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, a concluir que la aprobación del Reglamento de Fiscalización no incluye modificaciones legales sustanciales.

- Que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II,**

***PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS***” determinó que la intención del Órgano Reformador de la Constitución, al establecer la prohibición de realizar modificaciones legislativas fundamentales noventa días antes del proceso electoral, consistió en brindar la posibilidad de que, en su caso, las normas en esa materia pudieran impugnarse ante la Suprema Corte y que ésta resolviera antes del inicio del proceso correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia;

- Que si la finalidad de la prohibición de realizar modificaciones legislativas consistió en dar oportunidad de promover y resolver la acción de inconstitucionalidad, entonces las normas sujetas a esa limitación son aquellas, respecto de las cuales, resulta procedente ese medio de control constitucional, esto es, leyes formal y materialmente expedidas y los tratados internacionales, donde no se incluyen las normas reglamentarias. De ahí que, la autoridad administrativa electoral no estaba obligada a ajustarse al plazo previsto en el invocado precepto constitucional;
- Que las normas reglamentarias, al detallar la materia de la ley que reglamentan, no crean ni establecen nuevas reglas o instituciones, sino que se limitan a describir las existentes. De suerte **que dependerá de la evaluación de cada norma del reglamento, para determinar si se**

**ajusta o no a su naturaleza y no que con su sola emisión se afecte el principio de certeza, rector de la función electoral;**

- **Que no es acertado lo señalado por el partido impugnante, en el sentido de que las modificaciones al Reglamento de Fiscalización suponen una alteración sustancial en las reglas del proceso electoral en curso, en tanto establecen nuevas obligaciones y procedimientos no previstos, lo que afecta considerablemente el principio de certeza;**
- **Que la sola emisión del Reglamento no afecta el principio de certeza;**
- **Que el recurrente tenía la carga de detallar y precisar qué preceptos implicaban una modificación sustancial a las reglas del proceso electoral en curso, para que el Tribunal Electoral de Michoacán estuviera en condiciones de evaluar esa circunstancia y, en su caso, pronunciarse sobre la validez de cada norma en lo individual;**
- **Que al no haber detallado y precisado que preceptos reglamentarios constituían modificaciones sustanciales, sus planteamientos resultan genéricos y, por lo mismo, insuficientes para evidenciar la pretendida afectación al principio de certeza;**

- Que, la expresión **“modificaciones legales fundamentales”**, empleada en la limitación establecida en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **no resulta aplicable al presente caso; sin embargo, aceptando que podrían presentarse casos donde, a partir de una norma reglamentaria, se incorporara una alteración legislativa de esas características, en el Reglamento de Fiscalización impugnado, no existen modificaciones legales sustanciales;**
- Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”** estableció **que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales;**

- **Que en la especie, el Reglamento de Fiscalización tiene por objeto fijar los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora, aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos; la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, y la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación en las actividades ordinarias permanentes, por actividades para la obtención del voto en campaña, por los procesos de selección de candidatos y, para las actividades específicas;**
- **Que el objeto de reglamentación descrito, no constituye una afectación sustancial a las reglas del proceso electoral, en razón de que no se están modificando las condiciones en las que los partidos políticos participan en la elección, ni se establecen mayores requisitos a los ciudadanos, ni nuevas formas de acceder a los cargos de elección popular, entre otros aspectos sustanciales, sino que se trata de normas que pueden calificarse como instrumentales, que tienden a hacer asequible la función fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral y que, por lo mismo, constituyen cuestiones secundarias; y**

- **Que lo anterior revela que no se afecta el principio de certeza del proceso electoral en curso y que, en todo caso, dependerá del análisis concreto de cada norma determinar si se excede o no las facultades reglamentarias.**

Lo anterior revela que si bien es cierto, el tribunal responsable señaló que la prohibición de realizar modificaciones legislativas sólo es aplicable a las normas generales, respecto de las cuales, resulta procedente la acción de inconstitucional; también señaló que la modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Esto es, el tribunal responsable determinó que el juicio de ponderación sobre “modificaciones fundamentales”, por regla general, es aplicable a las leyes emanadas del congreso pero, también señaló que esa valoración resulta aplicable a las normas reglamentarias.

No obstante lo anterior, señaló que ese juicio ponderativo dependería de que se detallara y precisara qué preceptos implicaban una modificación sustancial a las reglas del proceso electoral en curso, para que el Tribunal Electoral de Michoacán,

estuviera en condiciones de evaluar esa circunstancia y, en su caso, pronunciarse sobre la validez de cada norma en lo individual; esto es, rechazó que la sola emisión del Reglamento *per se* afectara el principio de certeza.

Asimismo, razonó que el Partido de la Revolución Democrática tenía la carga de detallar y precisar qué preceptos implicaban una modificación sustancial a las reglas del proceso electoral en curso.

No obstante que atribuyó al recurrente la carga de precisar y probar qué artículos reglamentarios constituían una “modificación fundamental”; el tribunal responsable determinó que, de la lectura del Reglamento de Fiscalización, se advertía que el objeto de reglamentación, no constituía una afectación sustancial a las reglas del proceso electoral, en razón de que no se modificaban las condiciones en las que los partidos políticos participarían en la elección, ni se establecían mayores requisitos a los ciudadanos, ni nuevas formas de acceder a los cargos de elección popular, entre otros aspectos sustanciales, sino que se trataban de normas que podían calificarse como instrumentales, tendentes a hacer asequible la función fiscalizadora.

Las anteriores consideraciones fueron en esencia las razones que llevaron a la autoridad responsable a determinar que no se afectaba el principio de certeza del proceso electoral en curso; por lo que concluyó que dependería del análisis concreto de cada norma determinar si se excedía o no las facultades

reglamentarias. De ahí que al no haber controvertido las razones anteriores, el planteamiento inicial sea insuficiente para demostrar la ilegalidad de la sentencia impugnada.

Señalado lo anterior, a continuación se analizarán de manera individual los planteamientos formulados por el actor, por los que considera que la responsable indebidamente concluyó que las modificaciones al Reglamento de Fiscalización resultaban de naturaleza fundamental y, por tanto, fuera del plazo constitucional para aplicarlas al proceso electoral en curso.

**a.** En un primer momento, el Partido de la Revolución Democrática señaló que el tribunal responsable aplicó incorrectamente las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dicha afirmación resulta **inoperante**, en tanto que, omite precisar por qué concluyó que estaban mal aplicadas. Tampoco razonó qué sentido debieron tener para evidenciar la ilegalidad de la resolución impugnada. Por tanto, resulta un argumento genérico e impreciso pues resulta insuficiente para demostrar la ilegalidad de la determinación del tribunal responsable.

**b.** Por otra parte, el partido impugnante señala que el tribunal responsable validó la emisión del Reglamento de Fiscalización, partiendo de la base que las modificaciones fundamentales (*a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*) sólo operan tratándose de normas generales respecto de las cuales

procede la acción de inconstitucionalidad y no respecto de reglamentos.

El planteamiento es **infundado**. Ello porque, contrario a lo afirmado por el actor, la responsable no concluyó que las “modificaciones fundamentales” fueran exclusivas de leyes generales emanadas del congreso; por el contrario, el tribunal local razonó que es aceptable estimar que podrían presentarse casos donde, a partir de una norma reglamentaria, se incorporara una alteración legislativa de esas características.

De ahí que sea imprecisa la afirmación del Partido de la Revolución Democrática, pues sobre el particular, el tribunal responsable abundó en el sentido de que una modificación a una ley electoral, **sin importar su jerarquía normativa**, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto producir en las bases del proceso electoral una alteración que otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Es decir, en todo momento contempló la posibilidad de que el juicio de valor sobre “modificaciones fundamentales” aplicara indistintamente a leyes o reglamentos a partir de analizar el tipo de modificación y no con base en la jerarquía de la norma que se analiza. Por lo que es **infundada** su alegación.

**c.** Asimismo, el partido impugnante también precisó que el tribunal responsable indebidamente concluyó que el Reglamento de Fiscalización, no incluía modificaciones legales

sustanciales, sin tomar en consideración que no se emitió con la anticipación debida.

Dicho planteamiento es **infundado** porque, si bien el tribunal responsable no tomó en consideración el factor temporal para la oportunidad de la emisión del Reglamento de Fiscalización, ello obedeció a que dicho tribunal analizó preferentemente si dicha norma reglamentaria incluía “modificaciones fundamentales”.

Sobre el particular, el tribunal responsable razonó que el recurrente tenía la carga de detallar y precisar qué preceptos implicaban una modificación sustancial a las reglas del proceso electoral en curso, pero al no haberlo hecho, sus planteamientos resultaban genéricos.

No obstante lo anterior, al analizar el objeto del reglamento impugnado señaló que sólo fijaba los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora, aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos; la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, y la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación en las actividades ordinarias permanentes, por actividades para la obtención del voto en campaña, por los procesos de selección de candidatos y, para las actividades específicas. De ahí que estimara que no se contemplaban modificaciones fundamentales.

En esa tesitura, se tiene que el tribunal responsable efectivamente no tomó el factor temporal para analizar la oportunidad de la emisión del Reglamento de Fiscalización, pero ello obedeció a que concluyó que dicha norma no contenía modificaciones fundamentales. De ahí que resultaba ocioso pronunciarse sobre el elemento temporal cuando esencialmente concluyó que no existían modificaciones que alteraran determinadamente el proceso electoral en curso. De modo que dicho planteamiento resulte igualmente infundado.

d. Agrega el partido inconforme que, al aprobarse nuevos procedimientos y obligaciones en materia de fiscalización de los recursos y al aumentar de 77 a 171 artículos, las reformas al Reglamento de Fiscalización constituyen modificaciones fundamentales.

El agravio resulta **inoperante** porque parte de la idea imprecisa que el aumento en los artículos que integran el reglamento *per se* constituye una modificación fundamental a la normativa reglamentaria; asimismo, pretende plantear que los nuevos procedimientos y obligaciones en materia de fiscalización generan una alteración fundamental en el proceso electoral en curso.

La calificación del agravio deriva de que dichos planteamientos no son de la entidad suficiente para desvirtuar los razonamientos de la autoridad responsable, por los que concluyó que el objeto de reglamentación no constituye una afectación sustancial a las reglas del proceso electoral.

Por el contrario sólo constituyen modificaciones genéricas, vagas e imprecisas que no atacan la conclusión de la responsable cuando afirma que, la sola emisión del Reglamento no afecta el principio de certeza y que el recurrente tenía la carga de detallar y precisar qué preceptos implicaban una modificación sustancial a las reglas del proceso electoral en curso, para que el Tribunal Electoral de Michoacán estuviera en condiciones de evaluar esa circunstancia y, en su caso, pronunciarse sobre la validez de cada norma en lo individual.

En mérito de lo anterior, se tiene que los planteamientos del actor no resultan eficaces para demostrar jurídicamente la ilegalidad de los razonamientos de la autoridad responsable.

**e.** Finalmente resulta **infundada** la manifestación que realiza el Partido de la Revolución Democrática en el sentido de que, el tribunal responsable, debió considerar que para que los partidos políticos puedan cumplir con los lineamientos en materia de fiscalización, se requería la orientación y asesoría que establece el artículo 51-C del Código Electoral del Estado, lo cual fue vedado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán al no tomar previsión alguna al respecto.

Al respecto, lo infundado estriba en que, contrario a lo sostenido por el partido inconforme, el tribunal electoral local sí tomó en consideración el que la autoridad administrativa electoral tiene la obligación de ofrecer orientación y asesoría en materia de fiscalización a los partidos políticos.

De la lectura de la resolución impugnada, se tiene que la autoridad jurisdiccional local señaló que existían constancias que revelaban que la elaboración de las modificaciones al Reglamento de Fiscalización se llevaron con participación de los partidos políticos, entre ellos el de la Revolución Democrática, las cuales tuvieron como finalidad brindar orientación y asesoría técnica para conocer las implicaciones de las nuevas reglas sobre fiscalización.

Por otro lado, señaló que los partidos políticos sí recibieron asesoría técnica por parte de la autoridad administrativa electoral, sobre las finalidades y necesidades que planteaba la nueva reglamentación, pues incluso, las modificaciones fueron del conocimiento previo de los partidos políticos.

De tal suerte, el tribunal responsable concluyó que si el partido inconforme consideraba que no contaba con la pericia técnica para dar cabal cumplimiento a las nuevas disposiciones reglamentarias, debió solicitar otras asesorías por parte de la autoridad administrativa en términos del artículo 51-C del Código Electoral; sin que dicho derecho sea inoportuno, pues el partido puede solicitar nueva asesoría en términos del precepto legal invocado.

Las anteriores razones, llevan a concluir que, contrario a lo sostenido por el actor, el tribunal responsable no soslayó que los partidos políticos requieren de orientación y asesoría para

cumplir con los lineamientos en materia de fiscalización. De ahí que sea infundado su planteamiento.

***Agravio Segundo. Fundamentación y motivación.***

Por cuestión de método primeramente se analizará el agravio resumido en el inciso c) del resumen correspondiente.

El agravio a estudio es **infundado**, por lo siguiente.

Contrariamente a lo referido por el actor, cuando en ejercicio de la facultad reglamentaria la autoridad administrativa electoral local modifica en su totalidad un reglamento, la exigencia constitucional de fundamentación igualmente se cubre de la misma forma que cuando es emitido por primera vez.

Esto es, para considerarlo fundado es suficiente que la expedición del reglamento se encuentra dentro de las facultades de la autoridad administrativa; en tanto que la motivación queda cubierta cuando las leyes emitidas se refieren a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas, sin que exista la necesidad de una motivación específica para justificar la sustitución, pues en ambos casos la situación es similar.

Ciertamente, las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación constituyen garantías establecidas constitucionalmente a favor del gobernado encaminadas a proteger su ámbito de derechos de injerencias indebidas de

cualquier autoridad. Así, estas exigencias se configurarán de acuerdo a la naturaleza del acto.

En efecto, cuando se trate de la emisión de una ley en sentido amplio (normas legislativas, reglamentos, lineamientos, entre otros) como ya se ha dicho, será suficiente que el órgano emisor sea competente para emitirla; se trate de una situación de la vida en sociedad que requiera de regulación legal; y, se ajuste al régimen jurídico que la rodea. De esta forma, en el caso de una ley secundaria, no podrán establecerse restricciones desproporcionadas o que afecten indebidamente el núcleo esencial de algún derecho fundamental. Por su parte, al emitir un reglamento, además de las anteriores exigencias, el objeto de la materia regulada deberá limitarse a desarrollar las instituciones jurídicas previstas en la ley que desarrolla y establecer los procedimientos necesarios para su implementación. Lo anterior tiene su sustento en dos razones fundamentales:

La actividad legislativa desarrolla precisamente el marco normativo vigente en un Estado a partir de los principios establecidos en la Constitución (en el caso de los reglamentos también los principios e instituciones previstos en la ley que sistematiza) al cual deberán sujetarse los actos de molestia y privación que eventualmente emitirán las autoridades. Por tanto, si su función es precisamente establecer ese marco normativo, no es posible exigir el mismo grado de fundamentación y motivación que un acto concreto de autoridad.

La segunda razón de ser se sustenta en la naturaleza de generalidad y abstracción e impersonalidad de las normas jurídicas que, ordinariamente no inciden directamente en la esfera del gobernado (a menos que se traten de leyes autoaplicativas) sino que requieren de un acto de aplicación en el cual una autoridad analice las particularidades del caso concreto, a fin de concluir si los supuestos jurídicos previstos en la norma se actualizan, para imponer las consecuencias jurídicas previstas en ella.

Por tanto, toda vez que para la emisión de una norma de carácter general no es necesario analizar la adecuación de determinados hechos a ciertos supuestos jurídicos, sino precisamente se trata del establecimiento de estos últimos, es que las exigencias de fundamentación y motivación son distintas en ambos casos.

Por ende, las razones que justifican una diferenciación al cumplir con las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación se actualizan tanto la primera vez que se emite un reglamento que regula una ley de reciente aprobación, como cuando ese reglamento es derogado y sustituido por uno nuevo, pues en ambos casos se trata del desarrollo del marco normativo vigente, a partir de lo establecido en la Constitución y en la norma secundaria que se reglamenta y tiene las características de generalidad, abstracción e impersonalidad mencionada.

Por tanto, no es dable considerar que en el segundo supuesto mencionado se modifiquen las exigencias de fundamentación y motivación, como sostiene el partido actor, pues las razones que configuran el grado de exigencia no sufren una variación, sino que actualizan en ambos casos, pues en ambos se trata de la conformación del orden jurídico aplicable a determinada materia con características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

Asimismo, esta Sala Superior no advierte la existencia de alguna norma o principio jurídico por virtud del cual la fundamentación y motivación debiera sufrir una variación en los supuestos apuntados, por lo que no existe base legal que sustente la conclusión del actor.

Al respecto, el demandante sostiene que su criterio encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es el siguiente:

**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.** *La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder*

*Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. **El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida**<sup>6</sup>. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.*

*Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.*

Específicamente, el actor considera que su criterio encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia, en la parte en la cual se establece que el principio de subordinación jerárquica establece como requisito para la emisión de un reglamento la existencia

---

<sup>6</sup> El destacado es de la presente resolución.

de una ley anterior, cuyas disposiciones se desarrolle, complemento o detalle.

En el criterio jurisprudencial simplemente se establece que debe existir una ley secundaria previa que sea el objeto de desarrollo, precisión o complemento en el reglamento, pero nada se dice sobre las obligaciones de fundamentación y motivación, ni que las mismas sean distintas la primera vez que se ejerza la facultad reglamentaria o las ulteriores, por lo que no puede servir de sustento para la conclusión del actor. Como se adelantó, el agravio analizado resulta infundado.

Consecuentemente, fue correcta la decisión de la autoridad responsable en el sentido de que la fundamentación del acto reclamado se satisface cuando la expedición del reglamento se encuentra dentro de las facultades de la autoridad administrativa, en tanto que la motivación se cumple cuando las leyes emitidas se refieren a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas, sin que exista la necesidad de una justificación específica para cada una de las disposiciones que lo integran.

Con base en lo anteriormente concluido, igualmente resulta infundado el agravio precisado en el inciso b) de la síntesis correspondiente, en el cual el actor afirma que la autoridad responsable dejó de considerar que con la aprobación del reglamento se viola el principio de legalidad, y que carece de fundamentación y motivación al emitir el reglamento sin que mediara proyecto de acuerdo alguno, pues se parte de la

premisa de que la responsable estaba obligada a fundar y motivar el acto de aprobación del reglamento de la misma forma que cualquier acto de molestia, circunstancia que ya quedó desvirtuada.

Por tanto, también resulta **infundado** el agravio en el cual el actor afirma que la autoridad responsable no tomó en cuenta que en la emisión del reglamento tampoco se justificó la premura, necesidad y urgencia de su emisión, pues igualmente en tal alegación se parte de la misma premisa.

De ahí lo infundado del agravio en cuestión.

Finalmente, el agravio resumido en el inciso a) del apartado 2 del resumen de agravios es inoperante, pues el actor se limita a afirmar dogmáticamente que la autoridad responsable realizó una interpretación incorrecta de los criterios jurisprudenciales referidos, sin precisar las razones por las cuales llega a esa conclusión.

Por tanto, el actor no dota a esta Sala Superior de los insumos necesarios para analizar la interpretación hecha por la responsable sobre la jurisprudencia en comento, ni mucho menos si transgrede lo previsto en los artículos 105, fracción II, cuarto párrafo y 116, fracción IV, constitucionales.

***Agravio Tercero. Facultad reglamentaria.***

Esta Sala Superior estima que los argumentos expresados por el partido político actor, como tercer agravio en su escrito de demanda del presente juicio de revisión constitucional electoral son en una parte inoperantes y en otra infundados, en atención a los siguientes razonamientos.

a) Respecto de los motivos de disenso precisados en los apartados A y B, relativos al tercer agravio que hace vale el partido político actor en el presente juicio, como quedó precisado en el considerando previo, un primer aspecto que hace valer como argumento el partido político actor, es el que, con la sustitución del Reglamento de Fiscalización por un nuevo cuerpo normativo, se viola en su perjuicio los principios de legalidad, el de reserva de ley, así como el de subordinación jerárquica, excediéndose la autoridad administrativa electoral local en su facultad reglamentaria e invadiendo la esfera de atribuciones del Poder Legislativo del Estado de Michoacán.

Ahora bien, de la revisión de la sentencia ahora impugnada, se puede advertir que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, realizó un estudio de los agravios expresados por el partido político, en el agravio segundo, de su impugnación primigenia, señalando que en un primer momento y de manera genérica, argumentaba que la responsable excedió la frontera de su facultad reglamentaria prevista en el artículo 51-C del Código Electoral del Estado de Michoacán, en donde únicamente se prevé que emitirá lineamientos con bases

técnicas para la presentación de los informes de los partidos políticos, además del registro de sus ingresos y egresos, ya que, al decir del entonces inconforme, el Consejo General introdujo cuestiones ajenas a esa materia, como era el caso de lo previsto en los artículos 37-C, 37-J, 51-A así como 51-B de la legislación electoral citada, lo cual constituía, al decir del inconforme, una franca violación al principio de subordinación jerárquica.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, consideró que tal agravio era infundado, sosteniendo que, con independencia de que el inconforme no precisaba qué preceptos, en concreto, exceden a la facultad reglamentaria, lo que por sí solo tornaría inoperante su alegación, ese Tribunal Electoral local, advertía que la responsable cuenta con una facultad reglamentaria genérica, prevista en el artículo 113, fracción III, del Código Electoral del Estado de Michoacán, la cual le autoriza a emitir los acuerdos necesarios que le permitan atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

En este sentido, el Tribunal señalado como responsable, argumentó que la referida facultad reglamentaria supone un espectro amplio de atribuciones que permite a la autoridad administrativa electoral emitir toda clase de lineamientos en las materias de su competencia, entre las cuales se encuentran la de normar los procedimientos de fiscalización, el correcto ejercicio de los recursos de los partidos políticos, la delimitación de actividades de colaboración entre los diversos órganos que

conforman esa autoridad administrativa electoral, entre muchas otras.

De tal forma, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán consideró que, el hecho de que la autoridad administrativa electoral local, primigeniamente responsable, en el Reglamento impugnado, normara aspectos ajenos a lo estrictamente relacionado con la emisión de lineamientos para la presentación de los informes de los partidos políticos, así como el registro de sus ingresos y egresos, no suponía una extralimitación a su facultad reglamentaria, ya que esa gama de supuestos, en todo caso, encontraban respaldo en la atribución genérica de reglamentación.

Por tanto, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán consideró que aún y cuando se considerara que en el Reglamento de Fiscalización se incluyeron aspectos que, en estricto sentido, no se encontraban directamente relacionados con el respaldo de los ingresos y egresos de los partidos políticos, ello en todo caso representaría una inadecuada técnica reglamentaria, pero, en modo alguno, constituiría una extralimitación de la esfera de competencia reglamentaria del Consejo General.

Al respecto, esta Sala Superior estima que los argumentos del partido político actor, en el presente juicio de revisión constitucional electoral, en torno a que el Tribunal electoral local debió considerar que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, contravino los principios de legalidad,

de reserva de ley, así como de subordinación jerárquica, excediéndose en su facultad reglamentaria e invadiendo la esfera de atribuciones del Poder Legislativo de esa entidad federativa, son **inoperantes**, en atención a las siguientes consideraciones.

En primer término, se considera necesario acudir a una interpretación sistemática y funcional, de la normativa tanto constitucional como legal, relacionada con la fiscalización de los partidos políticos, en el Estado de Michoacán. Dichas disposiciones son las siguientes:

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

##### **Artículo 116.- ...**

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

**IV.** Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

...

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

...

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO**

##### **Artículo 13.- ...**

En los procesos electorales estatales y municipales los partidos políticos deberán contar, en forma equitativa, con los elementos necesarios para la consecución de sus fines.

La ley garantizará que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa y proporcional, financiamiento público para su sostenimiento y que cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.

La Ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; así como las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma equitativa, proporcional y permanente, de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

## **CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN**

### **CAPÍTULO QUINTO BIS**

De la Fiscalización del Gasto de los Partidos Políticos

**Artículo 51-A.-** Los partidos políticos deberán presentar ante el Consejo General los informes en que comprueben y justifiquen el origen y monto de los ingresos que reciban, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas siguientes:

I. Informes sobre gasto ordinario:

a) Serán presentados semestralmente, a más tardar el último día de los meses de julio y enero de cada año; y

b) Serán reportados los ingresos totales y los gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.

II. Informes de campaña:

a) Deberán presentarse por los partidos políticos o coaliciones por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y

el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

b) Tratándose de candidaturas comunes entre dos o más partidos políticos, se establecerá desde el registro de la candidatura, cuál de ellos presentará el informe integrado de los gastos realizados por el candidato;

c) Serán presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes contados a partir del día en que concluya la etapa posterior a la elección; y

d) En cada informe será reportado el origen de los recursos utilizados para financiar las actividades tendientes a la obtención del voto, desglosando los rubros de gasto, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

### III. Revisiones parciales:

a) La Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización realizará las revisiones parciales que acuerde el Consejo General, sobre el cumplimiento de las disposiciones referentes al gasto realizado en propaganda en prensa y medios electrónicos durante las campañas de cada partido político o coalición;

b) De las revisiones se elaborará el informe correspondiente que será puesto a disposición del Consejo General y, en su caso, éste emitirá recomendación sobre los errores u omisiones;

c) Las revisiones parciales se integrarán al informe de campaña respectivo para su valoración junto con éste; y

d) El resultado de las revisiones parciales será, en su caso, valorado por el Tribunal Electoral del Estado, cuando algún partido político o coalición impugne por esta causa una elección.

**Artículo 51-B.-** El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las reglas siguientes:

I. La Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización contará con sesenta días para revisar los informes sobre el gasto ordinario y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos;

II. Si durante la revisión de los informes la Comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, se notificará al partido político que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;

III. Al vencimiento de los plazos anteriores, la Comisión dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un proyecto de dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General; y

IV. El proyecto de dictamen deberá contener por lo menos:

a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, así como de las auditorías y revisiones practicadas;

b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos, así como las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin; y

c) En su caso, el señalamiento de los incumplimientos en que hubieran incurrido los partidos políticos en los términos de este Código.

El Consejo General conocerá el proyecto que formule la Comisión, procediendo en su caso, a la aprobación del mismo, así como a la aplicación de las sanciones que pudieran proceder.

**Artículo 51-C.-** Para la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, contará con el apoyo y soporte de la Vocalía de Administración y Prerrogativas, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia Comisión.

La Comisión tendrá a su cargo las atribuciones siguientes:

I. Proponer al Consejo General los lineamientos con bases técnicas a que se sujetarán los partidos políticos para la presentación de los informes, así como para el registro de sus ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;

II. Revisar los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña; vigilando que el financiamiento que ejerzan se

aplique estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;

III. Practicar las revisiones parciales a las que se refiere la fracción III del artículo 51-A de este Código;

IV. Proponer al Consejo General la realización de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y de visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

V. Presentar al Consejo General los informes y/o los proyectos de dictamen que formule;

VI. Proporcionar a los partidos políticos la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo; y

VII. Las demás que le confiera el Consejo General y este Código.

De las disposiciones normativas antes transcritas, se puede advertir que la fiscalización del gasto de los partidos políticos, tiene su base en la presentación de informes sobre gasto ordinario, así como de campaña, y la consiguiente revisión por parte de la autoridad electoral, que en el caso del Estado de Michoacán corresponde a la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán.

En este sentido, también resulta necesario advertir que el establecimiento, por parte del legislador, de la facultad de la autoridad electoral administrativa, para determinar los lineamientos y criterios para la presentación de informes, así como del registro de sus ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, no puede entenderse como una atribución aislada, sino que

queda comprendida dentro de lo que es un ámbito más amplio, que es el de la fiscalización de los partidos políticos, entendida como el control y vigilancia del origen de todos sus ingresos, así como del destino de tales recursos, a través de conocer sus gastos.

En efecto, el establecimiento de la obligación de los partidos políticos, de presentar informes sobre sus ingresos y gastos, no sólo cumple una función de publicidad respecto del origen y manejo de sus recursos, sino que constituye la base a partir de la cual se puede fiscalizar los recursos que reciben los partidos políticos, ya sea que estos tengan carácter público o provengan de fuentes privadas, así como la utilización de los mismos. Lo anterior es así, ya que no solamente existen reglas en torno al financiamiento público de los partidos políticos, sino que también se establecen prohibiciones en cuanto a quiénes pueden aportar recursos a los partidos políticos, así como límites respecto de los montos que pueden ingresar a dichos institutos políticos, provenientes de fuentes privadas, además de topes en cuanto al costo que pueden tener cada tipo de campaña electoral.

Es así que resulta evidente que la presentación de informes, sean estos anuales o de campaña, no puede verse como una actividad aislada e independiente, sino que constituye la base de las actividades de fiscalización respecto de todos los recursos que manejan los partidos políticos, así como del destino de los mismos, y que constituye una de las obligaciones

primordiales que debe realizar la autoridad administrativa electoral local, por disposición del propio constituyente federal.

Efectivamente, la fiscalización de los partidos políticos en las entidades federativas de nuestro país, que como ha quedado establecido encuentra su base en los procedimientos de revisión de los informes anuales y de campaña, busca cumplir cabalmente con lo dispuesto por el Constituyente Permanente, al prescribirse en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en las Constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, se garantizará que se fijen, entre otros aspectos, los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Como se puede apreciar, en dicha disposición constitucional existe una regla jurídica por la cual la materia *“procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos”*, necesariamente deben preverse a través de disposiciones legales. Esto tiene como efecto el establecimiento de una obligación o competencia para el órgano legislativo local, porque, a través de disposiciones formal y materialmente legales, debe determinar las reglas relativas a los métodos o procedimientos para realizar o ejecutar el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y, por el otro lado, constituye una garantía para los sujetos cuyos recursos serán objeto de control y vigilancia, esto es, los partidos políticos, puesto que las bases de los correspondientes procedimientos deben establecerse en

normas jurídicas formal y materialmente legales, en tanto que la precisión respecto de las reglas particulares, lineamientos y requisitos que también habrán de cumplir, se deja a las disposiciones reglamentarias que habrán de dictarse en torno a los procedimientos de fiscalización.

De tal forma, el qué, cómo, quiénes, dónde y cuándo o, dicho en otros términos, los ámbitos material, personal, espacial y temporal de las reglas por las cuales se determinan los procedimientos para el control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos, se deben circunscribir mediante normas materialmente legislativas, por ser generales, abstractas e impersonales y coercibles, las cuales igualmente deben ser legales atendiendo a su aspecto formal, en la medida en que sean establecidas por un órgano del poder público que tenga atribuciones suficientes para crear ese tipo de normas jurídicas, en la especie, el Poder Legislativo del Estado.

Ahora bien, esta suerte de reserva legal, como extensión del principio de legalidad, no resulta incompatible con el hecho de que el desarrollo de las reglas particulares, como son los lineamientos con bases técnicas, sean competencia de la autoridad administrativa electoral local, ya que su desarrollo se debe dar a través de normas materialmente jurídicas, plasmadas en la reglamentación atinente, que no solamente precisa la actuación de la autoridad electoral, sino que también clarifica los derechos y obligaciones de los sujetos obligados, como lo son los partidos políticos.

Efectivamente, una adecuada fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, requiere de la aplicación de reglas de carácter técnico, como la que se dan en el ámbito contable y administrativo, sin embargo, las características y peculiaridades de los sujetos objeto de tal revisión, requiere el desarrollo de reglas precisas y concretas, que no pueden encontrarse en un ley, sino que deben ser detalladas en disposiciones de carácter reglamentario, pues de otra forma no podrían cumplirse cabalmente con el propósito previsto por el propio Poder Revisor de la Constitución Federal.

De tal forma, contrariamente a lo afirmado por el partido político actor la autoridad administrativa electoral local no contravino los principios invocados por él, a saber, el principio de legalidad, el de reserva de ley y el de jerarquía normativa.

Por otra parte, también resulta necesario precisar que no le asiste la razón al actor, en el sentido de que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán estableció un nuevo reglamento de fiscalización, con nuevas cargas y obligaciones, así como nuevos procedimientos, porque en realidad, como lo reconoce el propio impetrante, se trata de reformas, al reglamento previamente vigente, y respecto del cual sólo impugna ciertos preceptos del mismo.

**b)** Por otra parte, respecto de los agravios precisados en los apartados C y D, correspondientes al tercer concepto de agravio planteado por el partido político actor, resulta necesario señalar que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en

la sentencia ahora impugnada, sostuvo que en el resto de los argumentos de inconformidad, contenidos en el agravio segundo de la demanda primigenia, el partido apelante se centró en controvertir, de manera particular, diversos preceptos del Reglamento. Al efecto, el órgano jurisdiccional electoral local realizó el estudio de los argumentos expresados por el entonces recurrente, partiendo de identificar lo que consideró tres ejes temáticos a partir de los cuales estimó que se sustentaban los argumentos respecto de la supuesta ilegalidad de las disposiciones reglamentarias, que se podrían clasificar en los siguientes: a) Por regular aspectos directos de la Constitución General de la República, b) Por establecer circunstancias no previstas en la legislación electoral, y c) Por contradecir disposiciones específicas del Código Electoral del Estado de Michoacán.

Al respecto, esta Sala Superior advierte que el partido político ahora actor es omiso en controvertir los razonamientos expresados por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en torno a la validez de las disposiciones cuestionadas en lo particular, por el partido político recurrente en el medio de impugnación cuya resolución es combatida en la presente instancia.

En primer término, el Tribunal Electoral responsable, abordó el estudio de los preceptos impugnados por regular aspectos directos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sobre el particular, el órgano jurisdiccional local precisó que el entonces recurrente controvertió la legalidad de

los artículos 36, 38, 46, 82 y 117 del Reglamento de Fiscalización, por considerar que en dichos preceptos se reglamentaba de forma directa diversas bases establecidas en la Constitución Federal, aspectos en los cuales, al decir del propio recurrente, la responsable primigenia carecía de competencia, pues desde su perspectiva ello correspondía exclusivamente al órgano legislativo del Estado de Michoacán.

El órgano jurisdiccional electoral local estimó pertinente analizar en conjunto tales artículos. Para ello acudió al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a los límites de la facultad reglamentaria, a partir de la tesis de jurisprudencia **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”**, de donde advirtió que el ejercicio de dicha atribución se haya acotado por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. En este sentido, la ahora responsable precisó que el primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley. El segundo principio, el de jerarquía normativa, razonó que consiste en la imposibilidad de modificar o alterar el contenido de una ley.

A partir de ambos principios, reserva y jerarquía normativa, la responsable estimó que se encuentra, como elemento común, la subordinación del reglamento a la ley, lo que, en principio, excluiría la posibilidad de que, a través de disposiciones

reglamentarias se detallaran normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el Tribunal local consideró que esta regla general no resultaba aplicable de modo terminante, al estimar que la propia Suprema Corte, en la diversa tesis de jurisprudencia **“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUPUESTO EN QUE PUEDE SER INVOCADA DIRECTAMENTE POR CUALQUIER JUEZ”** ha considerado que si bien la aplicación de las normas constitucionales ocurre generalmente a través de la legislación secundaria, ello no merma su condición de fuente de derechos, pues esa clase de normas fundamentales son idóneas para regular no sólo la organización estatal y las relaciones entre el Estado y los gobernados, sino también aquéllas entre particulares y son, por tanto, susceptibles de aplicación directa, en la medida en que la norma constitucional sea suficientemente completa para poder valer como regla para los casos concretos, pudiendo ser invocada como regla aplicable de manera directa si su texto no requiere regulación posterior para definir una situación individual.

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, estimó que a partir de la aplicación sistemática de la citada jurisprudencia, como criterio orientador, se podía establecer que, el hecho de que una autoridad de legalidad haga referencia a una norma constitucional, al reglamentar determinada situación jurídica, no conduce automáticamente a considerar una extralimitación de

sus funciones, sino que debía evaluarse si la norma constitucional es o no de aplicación directa.

El Tribunal Electoral responsable precisó el contenido de los artículos impugnados, el cual es el siguiente:

**Artículo 36.** La suma total del financiamiento privado, no podrá ser mayor al financiamiento público anual que corresponda a cada partido político.

**Artículo 38.** En el ejercicio de sus facultades, la Comisión podrá superar la limitación del secreto bancario, fiduciario y fiscal a través de los convenios suscritos con el Instituto Federal Electoral, en términos de los artículos 41, penúltimo y último párrafos, de la Base V y 116, fracción IV, inciso k) de la Constitución Federal.

**Artículo 46.** Se consideran aportaciones en especie:

(...)

Las condonaciones de deuda a favor del partido por parte de las personas físicas o morales que no estén impedidas para ello, de conformidad con lo establecido por los artículos 41 de la Constitución Federal y 48-BIS del Código.

**Artículo 82.** La constitución o apertura de un fondo o fideicomiso por parte de los partidos políticos, deberá sujetarse a las reglas siguientes:

...

III. Deberá incluirse en el contrato correspondiente, una cláusula por la que se autorice a la Comisión, cuando así lo juzgue necesario, a solicitar a la institución fiduciaria correspondiente, información a fin de verificar la correcta utilización de los recursos, en términos de los artículos 41 penúltimo y último párrafos de la Base V y 116, fracción IV, inciso k) de la Constitución Federal...

**Artículo 117.**

(...)

Los partidos políticos tendrán acceso a la radio y a la televisión durante sus precampañas, conforme a las normas establecidas en los apartados A y B de la Base III, del artículo 41 de la Constitución Federal, el Título Tercero del Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como los Acuerdos emitidos por el Instituto Federal Electoral y por el Consejo General.

A partir de lo anterior, el órgano jurisdiccional electoral local precisó que el examen de cada una de las descripciones normativas, le llevaba a concluir que, en principio, la autoridad administrativa electoral local responsable no estaba reglamentando normas constitucionales, sino que se limitaba a reiterar el texto de la Constitución Federal, o a hacer remisiones expresas a ellas, situación que por sí sola no implicaba una extralimitación de atribuciones de reglamentación.

Al efecto, precisó que en el artículo 36 se previó expresamente la regla de que el financiamiento privado no podrá ser mayor al financiamiento público anual que corresponda a cada partido político, y determinó que dicha descripción normativa reproducía la norma prevista en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aclarado que si bien se refiere a partidos políticos nacionales, también resultaba, desde su perspectiva, aplicable en el ámbito de las entidades federativas.

Adicionalmente, argumentó que como se ha afirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia ***“FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL”***, si bien dicho principio no se encuentra expresamente previsto en el artículo 116, fracción IV, de la propia Constitución, no existe justificación alguna para considerar que no es aplicable en el ámbito de las entidades federativas, ya que ello supondría un alejamiento de

la finalidad constitucional que se persigue con la inclusión de dicho principio.

Respecto de los artículos 38 y 82, donde se prevé que la Comisión de mérito podrá superar la limitación del secreto bancario, fiduciario y fiscal a través de los convenios celebrados con el Instituto Federal Electoral, del mismo modo solicitar a la institución fiduciaria correspondiente información a fin de verificar la correcta utilización de los recursos, el tribunal responsable advirtió que dicha descripción reproduce lo establecido expresamente en el artículo 41, base V, antepenúltimo y penúltimo párrafos de la Constitución Federal, donde se dispone que el órgano técnico del Instituto Federal Electoral será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Por lo que se refiere al artículo 46, inciso d), del Reglamento, el órgano jurisdiccional local argumentó que la entonces responsable, para determinar los casos que se considerarán aportaciones en especie, incluyó una remisión al artículo 41 constitucional, donde se establecen las reglas en torno al financiamiento de los partidos políticos.

Respecto del artículo 117, el tribunal responsable advirtió que en el último párrafo el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán hizo una remisión al artículo 41, apartados A y B de la Base III de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, a fin de precisar la forma en que los partidos accederán a la radio y a la televisión durante sus precampañas. En este sentido, el tribunal local precisó que en el referido precepto constitucional, el constituyente detalló la forma como dichos institutos políticos, tanto nacionales como locales, tendrán acceso a esos medios de comunicación y que los tiempos correspondientes serán administrados, exclusivamente, por el Instituto Federal Electoral.

De tal forma, para el órgano jurisdiccional local, la autoridad entonces responsable no llevó a cabo una función reglamentaria de las disposiciones constitucionales, en tanto que no estableció, por sí misma, la regulación de la materia determinada ni extendió su aplicación a supuestos distintos a los previstos en la propia Constitución Federal, sino que se limitó a reiterar lo dicho por la Constitución y a hacer remisiones concretas, lo cual, estimó que no podía considerarse una actuación fuera de las facultades reglamentarias que le son propias.

De tal forma, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán concluyó que las normas constitucionales, a las que hacen referencia las disposiciones reglamentarias impugnadas, gozan de toda claridad y detalle que permiten atribuirles el carácter de normas de aplicación directa, lo que, desde su perspectiva, en todo caso, torna irrelevante que se hayan previsto en el reglamento, pues, aun ante la ausencia de previsión legal o reglamentaria, los partidos políticos se encuentran obligados a acatarlas.

Y agregó, que en todo caso, el proceder del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, al incluir disposiciones constitucionales o hacer remisiones a ellas, lo hizo con una finalidad de certeza, en la medida en que busca concentrar en una sola normativa, las reglas a las que están sujetos los partidos políticos en materia de fiscalización.

Posteriormente el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán analizó los preceptos impugnados bajo el argumento de que regulaban cuestiones no previstas en la legislación electoral. El Tribunal responsable precisó que el actor controvertía la legalidad de los artículos 39 y 163, del Reglamento de Fiscalización, por considerar que establecen procedimientos no previstos en el artículo 51-B, del Código Electoral del Estado de Michoacán, para la revisión de los informes de los partidos políticos, lo cual, al decir del entonces impetrante, atentaba contra la autonomía, formalidades y temporalidad del procedimiento previsto en el citado precepto legal.

El órgano jurisdiccional electoral local determinó que eran infundadas dichas alegaciones.

Para tal efecto, en primer término precisó el contenido de los artículos impugnados, el cual es el siguiente:

**Artículo 39.-** Si derivado de la revisión a los recursos obtenidos por los partidos políticos a través de las diversas modalidades del financiamiento privado, se detectan ingresos de fuentes presuntamente ilícitas, deberá ordenarse la investigación correspondiente de conformidad con los

Lineamientos para el Trámite y Sustanciación de Quejas o Denuncias relacionadas con presuntas infracciones a las Reglas Inherentes al Financiamiento de los Partidos Políticos; y, en su caso, presentarse la denuncia correspondiente ante las autoridades competentes.

**Artículo 163.-** La Comisión presentará en un mismo acto ante el Consejo, el Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución por el cual se propongan las sanciones que correspondan a los partidos políticos o coaliciones, con motivo de las irregularidades detectadas en sus informes sobre el origen, monto y destino de sus recursos relacionados con actividades ordinarias, específicas y de campaña o, en su caso, las que deriven de su falta de presentación, en los plazos y términos establecidos en este Reglamento.

En relación a la revisión de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos aplicados a las precampañas, los dictámenes correspondientes se presentarán al Consejo General en los términos previstos en el artículo 157 de este Reglamento y, en caso de haberse detectado presuntas irregularidades, se instaurarán los procedimientos administrativos oficiosos que corresponda, de acuerdo a los Lineamientos para el Trámite y Sustanciación de Quejas o Denuncias relacionadas con Presuntas Infracciones a las Reglas Inherentes al Financiamiento de los Partidos Políticos, seguidos los cuales, se presentarán los proyectos de resolución correspondientes al Consejo General.

A partir del contenido de dichos preceptos, el Tribunal ahora responsable sostuvo que se aprecian dos clases de normas. Por una parte, la facultad de la autoridad administrativa electoral de iniciar, de manera oficiosa, procedimientos administrativos sancionadores si durante la revisión de los ingresos privados y de los gastos de precampaña, advierte la comisión de conductas infractoras de la normativa electoral, y por otra, una norma de carácter procesal, que tiende a definir la forma en que la Comisión competente presentará el dictamen consolidado y el proyecto de resolución al Consejo General del

Instituto Electoral del Estado de Michoacán, tratándose de la revisión de los informes presentados por los partidos políticos.

En este sentido, el tribunal responsable sostuvo que dichas previsiones normativas no se incluyen en el Código Electoral del Estado de Michoacán; sin embargo, estimó que esa sola circunstancia no las tornaba ilegales, sino que, para la ahora responsable, justificaba la necesidad de reglamentación.

Respecto de las normas que establecen la posibilidad de iniciar procedimientos oficiosos, el órgano jurisdiccional local estimó que se enmarcan en el ejercicio de facultades implícitas de las autoridades administrativas electorales, por lo que concluyó que válidamente pueden ser reguladas por estas últimas a través de la emisión de normas reglamentarias.

En este sentido, consideró que a partir de la doctrina judicial, particularmente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se podía identificar la construcción de una línea jurisprudencial en torno a lo que se ha denominado *facultades implícitas de las autoridades administrativas electorales*, la cual se sustenta, al decir de la responsable, en la premisa de que si constitucionalmente la finalidad primordial de los institutos electorales es garantizar el buen desarrollo de un proceso electoral, entonces deben contar con las atribuciones necesarias que les permitieran cumplir esa finalidad.

Todo lo anterior, a partir de la tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior número 16/2010, cuyo rubro es: **“FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.”**

A partir de lo anterior, el Tribunal ahora responsable consideró que, si de conformidad con el artículo 113, fracciones I y III, del Código Electoral del Estado de Michoacán, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán tiene la obligación de vigilar que los procesos electorales se ajusten a las disposiciones constitucionales y a la normativa electoral al igual que las actividades de los partidos políticos, le resultaba claro que dicha obligación se veía complementada con la existencia de una facultad implícita, al decir del propio tribunal local, consistente en que, para hacer efectivos esos fines, el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, puede iniciar oficiosamente procedimientos administrativos sancionadores, para prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas.

De tal forma, la autoridad señalada como responsable arribó a la convicción de que las normas impugnadas, más que constituir la incorporación de instituciones no previstas en la legislación electoral, representan los cauces necesarios para cumplir con las finalidades sustanciales del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por lo que consideró que cumplían con el principio de legalidad.

Finalmente, respecto del artículo 163, del Reglamento impugnado, donde se establece la forma como la Comisión presentará el dictamen consolidado y el proyecto de resolución, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán consideró que si bien tal previsión no se contempla en la legislación, tampoco constituía una alteración al procedimiento previsto en el artículo 51-B, del Código Electoral de esa entidad federativa, en tanto que en este último precepto sólo se prevé que la Comisión de Administración elaborará un proyecto de dictamen consolidado que presentará al Consejo General del propio Instituto, pero no se detalla ni la forma ni el plazo de presentación, por lo que la delimitación establecida en la norma impugnada encontraba total respaldo en la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa electoral, por lo que llegó a la convicción de que era infundado lo alegado por el entonces actor.

Por otra parte, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán abordó la impugnación de los preceptos en los se sostenía que eran contradictorios con disposiciones específicas del Código Electoral de esa entidad federativa. Tales artículos eran el 26, 42, 102, 164, 167 y 168.

Cabe precisar que dicho órgano jurisdiccional electoral local llegó a la conclusión de que eran fundados los agravios respecto de los dos primeros, razón por la cual en obvio de innecesarias repeticiones no se precisan las consideraciones que sobre el particular realizó la responsable.

Respeto de la impugnación del artículo 102, del Reglamento de Fiscalización, la autoridad ahora responsable precisó que el partido político entonces inconforme alegaba que dicho precepto establece una fecha diversa al cierre semestral de los ejercicios para efecto de la presentación de los informes respectivos, que prevé el artículo 51-A, fracción I, inciso a), del Código Electoral del Estado de Michoacán.

El órgano jurisdiccional responsable precisó el contenido de los preceptos antes mencionados, el cual es el siguiente:

#### **CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN**

**Artículo 51-A.-** Los partidos políticos deberán presentar ante el Consejo General los informes en que se comprueben y justifiquen el origen y monto de los ingresos que reciban, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas siguientes:

I. Informes sobre gasto ordinario:

a) Serán presentados semestralmente, a más tardar el último día de los meses de julio y enero de cada año...

#### **REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN**

**Artículo 102.-** En el caso de que a la fecha del cierre del ejercicio en el informe del segundo semestre, aún quedaran pendientes de pago servicios personales, o adquisiciones de bienes y servicios, deberán registrarse contablemente; creando el pasivo correspondiente en las cuentas de acreedores diversos o proveedores, según corresponda, con el fin de reconocer el gasto real del periodo que se está informando y que se haga la reserva de los recursos respectivos, demostrando la solvencia para enfrentar dichos pasivos. Debiendo a su vez exhibir el comprobante, o en su caso, el contrato que haya originado la obligación contraída, que deberá contener: la mención de montos, nombres, concepto y fechas de contratación de la obligación, calendario de amortización y de vencimiento, así como en su caso, las garantías otorgadas en el que se cumplan las disposiciones normativas que rijan al caso correspondiente;

ello con la finalidad de conocer la fecha en que dicha obligación deberá cumplida (*sic*) o extinguida.

El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán sostuvo que, de la comparación de ambos preceptos, no advertía que la norma reglamentaria fuese contradictoria con la legislación, ya que la finalidad de la primera, desde su perspectiva, consistía en regular un supuesto de hecho concreto, que se presenta cuando, al cierre del ejercicio en el informe del segundo semestre, aún quedaran pendientes de pago diversos rubros, con el propósito de conocer cabalmente la forma en que los partidos políticos ejercieron los recursos asignados a sus actividades ordinarias.

De tal forma, la ahora responsable concluyó que la disposición reglamentaria no está modificando ni alterando los periodos en que habrán de presentarse los informes de gasto ordinario, ni establece un lapso distinto para informar; por el contrario, al decir del Tribunal Electoral local, lo que busca es precisar una situación de hecho a fin de generar certeza en cómo habrá de rendirse el informe de gastos cuando ello ocurra, lo cual en opinión de la responsable, no puede entenderse ajeno a la facultad reglamentaria de la autoridad electoral administrativa local.

Por lo que se refiere a la presunta ilegalidad del artículo 164, del Reglamento de Fiscalización, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán precisó que el motivo de inconformidad consistía en que dicho precepto se estimaba contrario a lo establecido en el artículo 51-B, del Código Electoral de esa

entidad federativa, al pretender trasladar la atribución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, para elaborar el proyecto de resolución y la determinación de sanciones, a la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización.

Dicho concepto de agravio se determinó que era infundado, para lo cual se precisó el contenido del artículo 51-B, último párrafo del Código Electoral de esa entidad federativa, el cual es el siguiente:

**Artículo 51-B.** El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las reglas siguientes:

(...)

El Consejo General conocerá el proyecto que formule la Comisión, procediendo en su caso, a la aprobación del mismo, así como a la aplicación de las sanciones que pudieran proceder.

La ahora responsable sostuvo que del contenido antes precisado, se observaba que la legislación otorga competencia a la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización para elaborar el proyecto de dictamen, el cual deberá ser aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral local, quien finalmente determinará la sanciones procedentes.

Por lo que se refiere al artículo 164, objeto de impugnación en el recurso de apelación del que conoció la ahora responsable, su contenido es el siguiente:

**Artículo 164.-** El Consejo conocerá el proyecto de dictamen que formule la Comisión y en su caso procederá a su aprobación. Acto seguido se pronunciará sobre el proyecto

de resolución que en relación con el mismo dictamen haya presentado la Comisión.

Respeto de este precepto, el órgano jurisdiccional local consideró que se podía apreciar que la norma reglamentaria respeta la distribución de competencias establecida en la legislación, porque reitera que la elaboración de los proyectos de dictamen y de resolución correrá a cargo de la Comisión antes precisada correspondiente, mientras que la aprobación definitiva de los mismos será competencia exclusiva del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán.

Por lo anterior, la ahora responsable concluyó que no le asistía la razón al entonces actor, al sostener que, con la norma impugnada, se estaba haciendo una traslación de facultades del Consejo General del Instituto Electoral local, a la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, pues, en su opinión, las atribuciones conferidas a cada uno de esos órganos se mantienen en los mismos términos que en la legislación, pues es el Consejo General antes referido quien, finalmente, decide sobre la existencia de irregularidades y, en su caso, las sanciones aplicables al infractor; de ahí lo infundado del argumento.

Por último, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, precisó que el partido impugnante se inconformaba con los artículos 167 y 168, del Reglamento de Fiscalización, porque, desde la perspectiva del entonces inconforme, dichas normas establecen supuestos de sanción no previstos en la legislación,

sobre todo al establecer que daría lugar a la imposición de una sanción toda infracción a dicho reglamento, y esto es una función que sólo compete al órgano legislativo.

El órgano jurisdiccional local sostuvo que eran infundados los agravios, para lo cual en primer lugar precisó el contenido del artículo 167, el cual es el siguiente:

**Artículo 167.-** El Dictamen y proyecto de resolución formulado por la Comisión, será presentado al consejo en los plazos señalados en el presente reglamento, para en su caso, se impongan las sanciones correspondientes.

Serán aplicables los siguientes criterios:

**a)** Se entenderá que hay omisión y acción reiterada o sistemática, cuando la falta cometida por un partido sea constante y repetitiva en el mismo sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios;

**b)** Las circunstancias especiales serán entendidas como el especial deber de cuidado de los partidos derivado de las funciones, actividades y obligaciones que les han sido impuestas por la legislación electoral o que desarrollan en materia político-electoral; así como la mayor o menor factibilidad de prever y evitar el daño que se hubiese causado; y

**c)** Para la actualización de la reincidencia, como agravante de una sanción, se tomará en cuenta: el ejercicio o periodo en el que se cometió la transgresión; la naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado; y, que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, tenga el carácter de firme.

De tal forma, la autoridad ahora responsable consideró que la norma reglamentaria pretende precisar conceptos, con el propósito de llevar a cabo una correcta individualización de las sanciones, y estimó que tal actuar de la autoridad administrativa electoral local encontraba sustento en el artículo 281, párrafo

segundo, del Código Electoral del Estado de Michoacán, en donde se dispone que el Consejo General de dicho órgano electoral tomará en consideración la gravedad de las infracciones y, en su caso, la reincidencia en las mismas para fijar las sanciones que establece el propio código local.

En este sentido, la autoridad responsable sostiene que en tal precepto se establecen diversos elementos para la individualización de las sanciones, como la gravedad de la infracción y la reincidencia, pero no se precisó, por parte del legislador, qué debe entenderse por esos conceptos, por lo que su delimitación, en opinión del órgano jurisdiccional local, encuadra en la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa electoral, de modo que, al decir de ese órgano local, al determinar sus alcances, no introdujo cuestiones no previstas en la normativa electoral, sino que únicamente dotó de contenido a las formulaciones hechas por el propio legislador.

Conforme con lo anterior, el tribunal electoral local concluye que, en todo caso, el entonces actor tenía la carga de demostrar que la definición hecha en el Reglamento se apartaba de las pautas marcadas por esta Sala Superior, pero al no haberlo hecho así y, por el contrario, limitarse a afirmar genéricamente que se establecieron supuestos no previstos en la legislación secundaria, le resultaba claro que su afirmación en ese sentido era infundada.

Finalmente, por lo que se refiere al artículo 168, del Reglamento impugnado, el órgano jurisdiccional electoral local estimó que era infundado el planteamiento del entonces actor en el recurso de apelación, en el sentido de que tal norma califica, como infracción, las violaciones al propio Reglamento de Fiscalización, lo cual, según afirmaba la impetrante, es competencia exclusiva del órgano legislativo, quien tiene la facultad de determinar qué supuestos darán lugar a la imposición de una sanción.

Para comprender la conclusión de la autoridad señalada como responsable, en primer término es necesario tener presente el contenido del referido artículo el cual es el siguiente:

**Artículo 168.-** La aplicación de las sanciones a las infracciones al presente Reglamento y al Código, serán de la competencia del Consejo, en los términos establecidos por los Artículos 113, fracciones VII, VIII, IX, XXXVII y XXVIII, 279, 280, 280 Bis y demás disposiciones aplicables del Código.

El órgano jurisdiccional local consideró que en el artículo 35, fracción VIII, del Código Electoral local, se establece, como obligación de los partidos políticos, cumplir con los acuerdos tomados por los órganos del Instituto Electoral del Estado de Michoacán.

Asimismo, sostuvo que el diverso artículo 280, fracciones I y II, del propio código, prevé que las sanciones establecidas en la legislación, podrán ser impuestas a los partidos políticos cuando no cumplan con las obligaciones señaladas por el

propio código y cuando incumplan con las resoluciones o acuerdos del Consejo General o del Tribunal.

De tal forma, para el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, la interpretación sistemática de ambas normas conduce a establecer que, en el ámbito del derecho administrativo sancionador electoral en Michoacán, los partidos políticos podrán ser sancionados tanto por el incumplimiento a la legislación secundaria, como por no acatar los acuerdos o resoluciones del Instituto Electoral de Michoacán.

Por lo anterior, dicho órgano jurisdiccional electoral local llegó a la conclusión de que, el hecho de que en el artículo reglamentario impugnado se establecía que los partidos políticos podrían ser sancionados por el incumplimiento a las disposiciones del Reglamento de Fiscalización, no implicaba una invasión de esferas a la competencia del órgano legislativo ni la inclusión de supuestos de sanción no previstos en la normativa electoral, sino únicamente la reiteración de las normas legales que disponen que los partidos políticos podrán ser sancionados por el incumplimiento a los acuerdos del órgano administrativo electoral.

De conformidad con todo lo antes expuesto, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán arribó a la convicción de que, contrariamente a lo expresado por el entonces actor, la autoridad administrativa electoral local, no se excedió en sus funciones reglamentarias, en tanto que era en la propia legislación donde se establece que el incumplimiento a sus

acuerdos dará lugar a una sanción, entre los cuales se incluye, el Reglamento de Fiscalización impugnado.

Como puede advertirse de todo lo anterior, el Tribunal Electoral local abordó ampliamente la impugnación que se realizó respecto de determinados preceptos del Reglamento de Fiscalización en el medio de impugnación al cual recayó la resolución ahora impugnada, por lo que era necesario que el Partido de la Revolución Democrática, actor en el presente juicio de revisión constitucional electoral combatiera todos y cada uno de los razonamientos que han quedado previamente descritos, con el propósito de combatir eficazmente tal determinación.

Sin embargo, la lectura de los escritos de demanda, que dieron lugar al recurso de apelación que resolvió el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el expediente TEEM-RAP-015/2011, así como el juicio de revisión constitucional electoral en que se actúa, permite advertir que el Partido de la Revolución Democrática es omiso en combatir adecuadamente las consideraciones previamente precisadas, pues se limita a reiterar en esencia lo que argumentó en el citado medio de impugnación local.

En efecto, si bien existen algunas variaciones en la redacción de ambos escritos de demanda, es el caso de que en la parte que se examina, el partido político actor se limita a reproducir los alegatos que hizo valer en la instancia previa e incluso transcribe puntualmente una tabla en la que se contienen tanto

las disposiciones del código electoral vigente en el Estado de Michoacán, en contraste con las disposiciones del nuevo Reglamento de Fiscalización, por lo que sus argumentos devienen en inoperantes, en razón de que, como se apuntó previamente, no se exponen argumentos que combatan frontalmente las consideraciones en que se sustenta la resolución ahora impugnada.

No es óbice a la anterior conclusión, el hecho de que, tal y como se precisa en el apartado E), del considerando precedente, el actor exprese algunos argumentos, relacionados con ciertos artículos del reglamento de fiscalización, que estima evidencian el incumplimiento del principio de legalidad, toda vez que la lectura de los mismos, contrastada con los razonamientos expuestos por la autoridad señalada como responsable en el presente juicio, evidencian que aquellos son insuficientes para desvirtuar las consideraciones que sustentan la resolución ahora impugnada, como se demuestra a continuación.

Respecto del artículo 36, del Reglamento de Fiscalización, el partido político ahora actor argumenta que dicho precepto establece una prohibición de uso del financiamiento público ordinario no previsto en la ley. Sin embargo, como se puede advertir de la resolución ahora impugnada en realidad se trata del artículo 26, respecto del cual el órgano jurisdiccional electoral local declaró su invalidez.

En cuanto al artículo 38, el impetrante alega que pretende regular aspectos reservados a la Constitución y Ley del Estado, conforme a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin dar mayor argumentación al respecto.

Respecto de los artículos 39 y 163, el actor sostiene que establecen procedimientos diversos al previsto en el artículo 51-B del Código Electoral local, para la revisión de los informes de los partidos políticos, atentando, desde su perspectiva, en contra de la autonomía, formalidades y temporalidad del procedimiento para la revisión de los informes de los partidos políticos, derivando procedimientos de queja que atentan en contra de los principios de economía procesal, cosa juzgada y seguridad jurídica. Sin embargo, tales alegaciones no confrontan los razonamientos de la responsable, en torno a que su implementación se trata del ejercicio de facultades implícitas de las autoridades administrativas electorales, ante la inexistencia de disposiciones sobre el particular, como ha quedado previamente descrito en las páginas 58 a 63, y que en obvio de repeticiones se remite a la parte conducente.

En cuanto al artículo 42 del reglamento impugnado, el actor sostiene que se establecen supuestos distintos a los previstos legalmente, invadiendo la esfera de competencia del poder legislativo, sin embargo, como se apuntó previamente tal disposición también fue declarada inválida.

Respecto del artículo 46, el actor sostiene que se pretende establecer supuestos jurídicos no previstos en el Código Electoral local, pretendiendo legislar bases de la Constitución Federal. Sin embargo, tal argumento es insuficiente para combatir lo razonado por la responsable, y que ha quedado previamente expuesto.

Igual consideración merecen los señalamientos relativos a los artículos 102 y 117, del Reglamento de Fiscalización, pues en el primero de ellos el actor se concreta a sostener que se establece una regulación no prevista en la ley respecto del informe del segundo semestre, pretendiendo fijar un cierre diverso de los ejercicios semestrales regulados en la ley, en tanto que del segundo de los preceptos invocados, la impetrante sólo argumenta que la responsable invade la esfera de competencia legislativa, al normar disposiciones de la Constitución Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual en forma alguna confronta las consideraciones de la resolución ahora impugnada, como se puede advertir de lo relatado previamente con amplitud.

Por otra parte, de los artículos 163 y 164, el actor se concreta a reiterar que se transfiere la atribución del Consejo General del Instituto Electoral local de formular la resolución para la determinación de sanciones con base en el dictamen de la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, a dicha Comisión, lo que estima contrario a la distribución de competencias prevista en el Código Electoral local. Tal argumento nuevamente es insuficiente para desvirtuar las

consideraciones expresadas por la autoridad señalada como responsable, y que han quedado previamente precisadas.

Finalmente, por lo que hace a los artículos 167 y 168, del Reglamento de Fiscalización, el impetrante señala que se establecen supuestos de sanción no previstos en la ley, regulando criterios para la aplicación de sanciones, previsiones no establecidas en la ley y que van más allá del límite de la facultad reglamentaria de la responsable, relativa a establecer lineamientos de carácter técnico para la presentación de los informes de los partidos políticos.

Como puede advertirse con toda claridad, tales argumentos no combaten, por una parte, los razonamientos de la responsable en torno al alcance de la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa electoral local, ni tampoco confrontan las consideraciones en el sentido de que no se trata de la inclusión de nuevos supuestos de sanción, sino únicamente la reiteración de las normas legales que disponen que los partidos políticos podrán ser sancionados por el incumplimiento a los acuerdos del órgano administrativo electoral, los cuales han quedado ampliamente expuestos en las páginas 67 a 71, y que en obvio de repeticiones se remite a los mismos.

En mérito de lo anterior, al resultar infundados e inoperantes los agravios formulados por el Partido de la Revolución Democrática, lo procedente es confirmar la resolución de veinticuatro de junio de dos mil once, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el recurso de apelación

número TEEM-RAP-015/2011, en la cual, se modificó el acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil once, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que aprobó diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización de dicho órgano administrativo.

Por lo expuesto y fundado, se

#### **RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución de veinticuatro de junio de dos mil once, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el recurso de apelación número TEEM-RAP-015/2011.

**NOTIFÍQUESE:** **personalmente**, al actor en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por oficio**, con copia certificada de esta resolución, al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán; y **por estrados** a los demás interesados; lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, y 84, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**Devuélvase** las constancias que corresponda y, en su oportunidad, **archívese** este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ ALEJANDRO  
LUNA RAMOS**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**