

JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JRC-260/2011

ACTOR: PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE MICHOACÁN

MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA

SECRETARIO: RICARDO  
HIGAREDA PINEDA

México, Distrito Federal, a diecinueve de octubre de dos mil once.

**VISTOS**, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-260/2011**, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, para controvertir la sentencia de veintidós de septiembre de dos mil once, dictada en el recurso de apelación radicado en el expediente TEEM-RAP-007/2011, y

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

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que el partido político actor hace en su demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes:

**1. Informe de recursos para actividades ordinarias.** El veintinueve de enero de dos mil diez, el Partido de la

## SUP-JRC-260/2011

Revolución Democrática presentó, a la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, su informe sobre el origen, monto y destino de los recursos obtenidos para sus actividades de gasto ordinario, correspondiente al segundo semestre de dos mil nueve.

**2. Dictamen consolidado.** El cuatro de marzo de dos mil once, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en sesión ordinaria, aprobó el dictamen consolidado sometido a su consideración por la aludida Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, respecto de la revisión de los informes presentados por los partidos políticos, sobre el origen, monto y destino de sus recursos para actividades ordinarias, correspondientes al segundo semestre de dos mil nueve.

**3. Resolución administrativa.** En la misma sesión ordinaria indicada en el párrafo anterior, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó la resolución IEM/R-CAPYF-02/2010, que presentó la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización.

**4. Recurso de apelación.** El diez de marzo de dos mil once, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante, interpuso recurso de apelación local, ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, a fin de impugnar el dictamen consolidado y la resolución IEM/R-CAPYF-02/2010.

El citado recurso de apelación se radicó con la clave TEEM-RAP-007/2011.

**5. Sentencia impugnada.** El veintidós de septiembre de dos mil once, el tribunal responsable dictó sentencia en el recurso de apelación mencionado en el punto que antecede, la cual es al tenor siguiente, en la parte que interesa:

**TERCERO. Naturaleza del Dictamen Consolidado y Sobreseimiento.** El partido político inconforme, en su escrito de apelación señala expresamente como actos impugnados los aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en sesión ordinaria celebrada el cuatro de marzo del año dos mil once, correspondientes a los siguientes:

1. Dictamen consolidado presentado por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, respecto de la revisión de los informes que presentaron los partidos políticos sobre el origen, monto y destino de sus recursos para actividades de gasto ordinario, correspondiente al segundo semestre del dos mil nueve; y,

2. La Resolución número IEM/R-CAPYF-02/2010, derivada de las irregularidades detectadas de la revisión de los informes que presentaron los partidos políticos sobre el origen, monto y destino de sus recursos para actividades de gasto ordinario, correspondiente al segundo semestre del dos mil nueve.

Al respecto, cabe precisar que tocante al primero de los actos impugnados -el dictamen consolidado-, se trata de un acto preparatorio y no definitivo de carácter meramente propositivo que contiene una opinión previa; resultado de la revisión y estudio realizado de los informes presentados por los partidos políticos; en la especie, del gasto ordinario, por lo que no tiene la fuerza legal suficiente para causar perjuicio a los institutos políticos, ya que sus conclusiones son de carácter propositivo.

Lo anterior, se robustece al desprenderse que entre los requisitos que debe contener el dictamen para presentarlo al Consejo General, conforme al artículo 55 del Reglamento de Fiscalización anterior, no señala que se pueda determinar sanción al actualizarse alguna irregularidad en la revisión de los informes presentados por los partidos políticos, hasta en tanto

## SUP-JRC-260/2011

se someta a consideración del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, para su aprobación, que en todo caso, constituirá la resolución definitiva que impondría las sanciones que procedieran y ello es lo que ocasionaría perjuicio a los partidos políticos.

Criterio anterior, que fue sostenido por este Tribunal al resolver el recurso de apelación identificado con la clave número TEEM-RAP-009/2011, y que fuera confirmado por la Sala Superior al resolver el treinta y uno de agosto del año dos mil once, el Juicio de Revisión Constitucional identificado con la clave número SUP-JRC-215/2011.

Por lo que cabe además destacar que cobra exacta aplicación la jurisprudencia 07/2001, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en Revista de Justicia Electoral, suplemento 5, Jurisprudencia y tesis relevantes, Compilación Oficial 1997-2005, y que es del siguiente rubro y texto:

***“COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, párrafo 6; 49-A, párrafo 2, incisos c) y e); 82, párrafo 1, inciso w); 86, párrafo 1, inciso l), y 270, párrafos 1, 2, 4 y 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los dictámenes formulados por la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en los expedientes integrados por virtud de un procedimiento administrativo sancionatorio, así como los informes, dictámenes y proyectos de resolución que emitan las comisiones del Instituto Federal Electoral, por sí mismos, no pueden causar perjuicio alguno, en tanto que se trata de actos preparatorios y no definitivos para el dictado del acuerdo o resolución correspondiente por parte del Consejo General del referido instituto, que en todo caso constituye la resolución definitiva y es, por tanto, la que sí puede llegar a causar perjuicios. Lo anterior es así, en virtud de que la Junta General Ejecutiva y las Comisiones del Instituto Federal Electoral son las que se encargan de tramitar los procedimientos administrativos y emitir los informes, dictámenes y proyectos de resolución correspondientes, que desde luego no tienen efecto vinculatorio alguno para las partes ni para el órgano que resuelve en definitiva, pues bien puede darse el caso de que el Consejo General apruebe o no el dictamen o proyecto de resolución respectivo, dado que es la autoridad competente para decidirlo conducente”.***

De ahí, que resulte inconcuso que el dictamen consolidado constituye un acto intraprocesal del procedimiento

de fiscalización, que exclusivamente tiene por objeto detectar o identificar las irregularidades en que incurrieron los partidos políticos, para que con base en ello posteriormente se determine si existe alguna falta o responsabilidad, o si en base a él proceda la imposición posterior de alguna sanción.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 11, fracción III de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, procede decretar el **sobreseimiento** en el presente recurso de apelación única y exclusivamente respecto del acuerdo que aprobó el dictamen consolidado, por no ser un acto susceptible de impugnación, ya que no causa afectación alguna en el ámbito jurídico del partido político apelante.

...

**SEXTO. Estudio de fondo.** El estudio de los motivos de inconformidad planteados por el apelante, mismos que para su análisis y mejor comprensión se clasifican en los siguientes temas:

1. Caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad responsable.
2. Violaciones al procedimiento en general.
3. Agravios vinculados al tema de fondo.
4. Eficacia refleja de la cosa juzgada.
5. Determinación de reservar el inicio de otro procedimiento administrativo por diferentes hechos ilícitos.

Previamente a su análisis, se estima importante destacar desde este momento, la naturaleza de la resolución impugnada, toda vez que con relación a la infracción al artículo 41, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haber recibido más financiamiento privado que público, la responsable únicamente ordenó el inicio de un procedimiento oficioso para determinar lo concerniente a dicha infracción, de manera acumulada con un diverso procedimiento iniciado por los mismos hechos.

Esta característica del acto reclamado, lo asemeja a una determinación intraprocesal, porque finalmente no está sancionando al partido actor, de modo tal que las eventuales irregularidades que hace valer pueden ser reparadas con el dictado de una resolución favorable en el procedimiento administrativo que al efecto se inicie.

## SUP-JRC-260/2011

Es decir, la resolución impugnada, en esa parte, no tendría el carácter de definitiva, en tanto que no se está sancionando al partido político por la infracción, sino que únicamente ordena el inicio de un procedimiento oficioso, donde el actor tendría la posibilidad de ofrecer pruebas y argumentar sobre la actualización de la falta.

Sobre esta base, es que habrá de llevarse a cabo el análisis de los agraviados antes enunciados.

**1. Caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad responsable.** En este apartado, el partido político apelante se duele substancialmente de las siguientes cuestiones:

a) Que con la inactividad o inacción para resolver en tiempo las posibles responsabilidades, operó a su favor la caducidad de la facultad de la autoridad responsable para determinar responsabilidades y sanciones a los partidos políticos;

b) Que el dictamen aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, fue presentado en forma extemporánea, es decir, fuera de los plazos y formalidades establecidas en la ley, lo que trajo consigo una violación a los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica;

c) Que con el retraso y acumulación de la aplicación de sanciones y particularmente en el año en que se realizan elecciones se puede atentar contra del principio de equidad; y,

d) Que debe considerarse el criterio de jurisprudencia identificado con la clave jurisprudencia 03/2010, y que es del rubro: "CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A ESTABLECERLA EN SU NORMATIVA".

Cabe indicar que tocante a las inconformidades del apelante referidas en los incisos a) y b), se encaminan a combatir en esencia la resolución impugnada, y dada la estrecha vinculación que guardan entre sí, su estudio se atenderá en forma conjunta.

Y es que al respecto, refiere sustancialmente el instituto político apelante, que operó a su favor la caducidad para que la autoridad responsable ejerza sus atribuciones legales para determinar responsabilidades y sanciones a dicho partido, con motivo del informe del gasto ordinario correspondiente al segundo semestre del año dos mil nueve, al emitir de manera extemporánea el dictamen y la resolución.

Tocante a lo anterior, es de estimarse infundado dicho argumento, acorde a lo siguiente:

En efecto, los artículos 51-B, del Código Electoral del Estado, así como el 54, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, vigente al momento del desarrollo del asunto en cuestión, prevén los plazos para la elaboración del proyecto de dictamen -veinte días hábiles-, mismos que idealmente debe acatarse en términos de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A ese respecto, podemos destacar que el plazo de los veinte días para la emisión del dictamen consolidado, se encuentra supeditado a los diez días que se otorgan a los partidos políticos para que presenten las aclaraciones o rectificaciones que estimaran pertinentes.

De esa manera, tenemos que en el procedimiento administrativo que nos ocupa, se puede apreciar que se notificó dicha etapa -de aclaraciones-al instituto político fiscalizado el día siete de mayo de dos mil diez, por lo que el término de los diez días para emitir aclaraciones o rectificaciones concluyó hasta el veintiuno de mayo del mismo año,<sup>1</sup> por lo tanto, el plazo de los veinte días posteriores para que la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización elaborara el proyecto de dictamen correspondiente, concluirían hasta el dieciocho de junio de dos mil diez; plazo que en efecto dicha autoridad excedió, ya que fue hasta el doce de octubre de dos mil diez, cuando emitió el referido dictamen.

Sin embargo, no obstante y que lo anterior resultó ser una flagrante violación a los plazos establecidos para emitir el dictamen consolidado; es el caso, que ello no conduce a la revocación y a la declaración de la extinción del derecho para sancionar, ya que si bien es cierto que la normatividad antes aludida prevé los términos y plazos en que idealmente deben de resolverse los respectivos procedimientos fiscalizadores, también lo es, que en materia sancionadora el retraso en la emisión de la resolución no genera la extinción de la facultad de sancionar, ya que al respecto, no hay disposición legal que así lo prevea.

Además, en todo caso, frente a la omisión de dictar la resolución correspondiente, existe la posibilidad de impugnación, es decir, si el ahora apelante consideró irregular el retraso, tuvo a su alcance los medios de impugnación atinentes para inconformarse con la inactividad de la autoridad administrativa electoral, para que desde ese entonces el órgano administrativo electoral o éste Tribunal hubiese estado en condiciones, en su caso, de regularizar el procedimiento, y no

esperarse hasta la resolución final como ahora lo pretende el partido actor, puesto que en todo caso se entiende que existió un consentimiento tácito.

A lo anterior, resulta orientador en la parte conducente, el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia, consultable en la Revista Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Tercera época, año 1998, cuyo rubro y texto rezan:

**“CONSENTIMIENTO TÁCITO. NO SE DA SI SE INTERPONE UNO DE VARIOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ALTERNATIVOS PARA COMBATIR EL ACTO. El consentimiento tácito se forma con una presunción en la que se emplean los siguientes elementos: a) la existencia de un acto pernicioso para una persona; b) la fijación de un medio de impugnación para combatir ese acto, dentro de un plazo determinado, y c) la inactividad de la parte perjudicada durante el citado plazo. Esto en razón de que, cuando una persona está en posibilidad de combatir un acto que la perjudica, pero únicamente dentro de un plazo determinado, y no obstante se abstiene de hacerlo, resulta lógicamente admisible inferir que se conformó con el acto. Sin embargo, cuando el afectado dispone de dos o más medios para impugnar, indistintamente, un acto o resolución, el hecho de que no ocurra a uno de ellos no es elemento suficiente para formar la inferencia indicada, especialmente si expresa de manera clara y contundente su voluntad de combatirlo mediante la utilización del medio legal distinto, previsto para el mismo efecto.”** (Lo destacado es propio de este órgano colegiado).

1 Tal como se desprende del Resultando Séptimo de la resolución impugnada IEM/R-CAPyF-02/2010.

Bajo dicha tesitura y como ya se indicó, el retardo en la emisión del dictado de la resolución no conduce inexorablemente a la extinción de la potestad estatal para sancionar, máxime que la caducidad debe estar expresamente reconocido y regulado en el sistema jurídico, lo cual no se presenta en el caso, por ende que deban estimarse infundados los argumentos aludidos en el inciso **a) y b)**, del motivo de disenso que nos ocupa.

Ahora bien, en relación al argumento vertido por el apelante en el inciso **c)**, referente a que resulta inadmisibles que los procedimientos se retrasen y las sanciones se impongan en año electoral, es de decirse, que también deviene **infundado**, acorde a lo siguiente:

Cierto como quedó indicado, resulta indebido el retraso en la emisión del fallo impugnado, incluso cabría advertir que

los partidos tendrían la carga de soportar las posibles desventajas económicas, cuando éstas deriven de un acto ilícito; como sucedió en el caso Pemex gate, que fuera resuelto por Sala Superior mediante el recurso de apelación que se identifica con la clave SUP-RAP-018/2003.

Ahora bien, tal como sucede en el presente asunto, le resultaría una carga o responsabilidad en el caso de ser sancionado en su oportunidad, ello con entera independencia de estar en curso un proceso electoral; toda vez, que fueron actos que se iniciaron con mucha antelación al presente proceso electoral; además de que se trata de una cuestión sobre una responsabilidad derivada de la fiscalización de gasto ordinario, independiente de un acto electoral.

Razón de ello, que resulte **infundado** el motivo de disenso aludido.

Finalmente, en relación a lo argüido por el instituto político actor, bajo el inciso d), es también de estimarse infundado, acorde a lo siguiente:

En efecto, el partido político apelante refiere que cobra aplicación a su favor, el criterio de jurisprudencia número 03/2010, en relación a la caducidad de la facultad sancionadora, y que fuera emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual es consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, Número 6, con el rubro: ***CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA, LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A ESTABLECERLA EN SU NORMATIVA***; y en el que se afirma que la caducidad debe estar prevista en la normatividad de los partidos políticos, sin embargo, por esa razón, es que no podría ser aplicable al ámbito de las autoridades electores, y es que al respecto se precisa en dicha jurisprudencia que: *“...los partidos políticos deben establecer a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios de defensa, quedando obligados a conducir sus actividades dentro de los principios constitucionales y rectores también de su facultad sancionadora. De ahí, que las infracciones que cometan los militantes de los partidos políticos deben estar sujetas, entre otras instituciones jurídicas, a la caducidad de la referida facultad sancionadora, que debe preverse incluyendo la temporalidad que la rija...”*; por lo que no se ajusta para el caso de la autoridad electoral.

De ello que resulte también **infundado** el argumento que nos ocupa a este respecto ya que dicha jurisprudencia no es aplicable.

## SUP-JRC-260/2011

En relatadas circunstancias, es que se estima del todo **infundado** el primer motivo de disenso que aquí nos ocupa.

**2. Violaciones al procedimiento en general.** En relación a este apartado, el partido político apelante se duele substancialmente de violaciones al debido procedimiento en la emisión y aprobación del dictamen consolidado y resolución impugnados, pues refiere que la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, el doce de octubre del año dos mil diez, aprobó el proyecto de dictamen referido y que al margen de la ley, el día tres de febrero de dos mil once, lo modificó, sin facultades para ello y sin darle vista al partido de dicha modificación.

Al respecto es de estimarse **inoperante** dicho motivo de disenso acorde a lo siguiente:

En principio cabe indicar, que en efecto, es principio general de derecho que las autoridades no pueden revocar sus propias determinaciones oficiosamente sin mediar causa ni procedimiento legal alguno.

Sin embargo, no obstante lo anterior, este órgano jurisdiccional advierte que las modificaciones hechas al dictamen consolidado aprobado el tres de febrero de dos mil once, por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, fueron cuestiones menores inherentes propiamente a la redacción, ya que consistieron en separar dos rubros que se habían sumado por error como si fuera uno solo, y es que un concepto era el correspondiente a las aportaciones de los militantes y otro se refería a los rendimientos financieros, que aún cuando también forma parte del financiamiento privado, es un rubro distinto; de ahí, que resulten intrascendentes dichas modificaciones, máxime que las mismas no modificaron en forma alguna el sentido final del dictamen.

Lo anterior sin perder de vista que se trata de un vicio propio del dictamen, no obstante que ya fue sobreseído.

A la postre, aún soslayando lo anterior, y como quedó referido en el análisis previo a los agravios que nos ocupan, en la resolución que se combate, no se desprende que se haya impuesto sanción alguna al partido político apelante, de modo que, en el procedimiento administrativo que al efecto se inicie, se puede reparar la eventual afectación, en caso incluso de obtener una resolución favorable, esto no trasciende al resultado del fallo.

Por ende, que resulte inconcuso estimar **inoperante** el agravio que aquí nos ocupa.

**3. Agravios vinculados al tema de fondo.** En cuanto a este tema, se encuadra propiamente a la posible infracción electoral consistente en que indebidamente el Partido de la Revolución Democrática recibió mayor financiamiento privado que público, en donde se analizan dos aspectos:

a) La acumulación a otro procedimiento administrativo; y

b) La violación del principio de tipicidad, específicamente la falta de fundamentación y motivación al no existir tipo sancionador que establezca como infracción en el ámbito local, recibir más financiamiento privado que público.

Primeramente cabe señalar, que si bien es cierto que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, refirió que el Partido de la Revolución Democrática incurrió en una posible infracción electoral por haber ejercido mayor financiamiento privado que público, también lo es, que sobre dicha cuestión, únicamente hizo alusión a los hechos, la posible actualización de la falta, y la eventual responsabilidad del partido; sin embargo, esas cuestiones tendrían que resolverse, en definitiva, en el procedimiento al que se ordenó acumular la observación, por lo que será hasta que ello ocurra, cuando se decida lo conducente y en donde el recurrente podrá válidamente impugnar esos aspectos, en caso que estime que la sentencia le perjudique.

Ahora bien, tocante al aspecto enunciado bajo el inciso a), es de decirse que resulta infundado acorde a los siguientes argumentos:

En efecto, el artículo 18 del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que establece 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, dispone lo siguiente:

*“Para la resolución más expedita de las quejas o denuncias y con el objeto de determinar en una sola resolución sobre dos o más de ellas, cuando se vinculen con la revisión de los informes de los procesos de selección de candidatos, por actividades para la obtención del voto, actividades ordinarias permanentes y actividades específicas de los partidos políticos, se procederá a decretar la acumulación por:*

*[...]*

*b) Conexidad, entendida como la relación entre dos o más procedimientos por provenir éstos de una misma causa o iguales hechos, en los que resulta conveniente evitarla posibilidad de resoluciones contradictorias”.*

## SUP-JRC-260/2011

Por otra parte, el Partido Revolucionario Institucional promovió queja en contra del Partido de la Revolución Democrática, la cual dio origen al procedimiento IEM-CAPYF-P.A. 01/2011 de la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, con motivo de las irregularidades detectadas dentro del Dictamen Consolidado de la Comisión en cita, respecto de los informes que presentaron los partidos políticos - entre ellos el aquí apelante-sobre el origen, monto y destino de sus recursos para actividades ordinarias, correspondientes al primer semestre de dos mil diez.

Ahora bien, del punto 2, de la observación número 4, hecha al Partido de la Revolución Democrática, dentro del resolutivo tercero del dictamen consolidado relativo al segundo semestre de dos mil nueve, el cual refiere:

“2.- Por no haber solventado la observación número 4 al considerar que prevalece el financiamiento privado sobre el público, lo cual contraviene los artículos 41, fracción II, y 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

De lo cual se advierte que los asuntos sí están vinculados, toda vez que: en ambos se pretende sancionar al Partido de la Revolución Democrática, en los dos se imputa el mismo tipo de conducta, y en ambos se trata de una conducta posiblemente ilícita, de ahí que sea conveniente su resolución de manera conjunta.

Sin que ello, implique perjuicio para el partido recurrente, dado que los efectos de una resolución conjunta, en todo caso, únicamente son de tipo procesal, para favorecer la congruencia en las resoluciones de la autoridad y evitar con ello decisiones contradictorias; asimismo, en cuanto a resolver conjuntamente la imputación que hace la responsable, debe ser de esa manera, pues la supuesta falta se actualiza porque el financiamiento privado fue mayor durante un año, para lo cual es necesario analizar ambos periodos semestrales, de una manera conjunta, con el objeto de que la autoridad competente resuelva los asuntos relacionados con los mismos actos o hechos, en una misma sentencia; lo cual, lejos de generar un perjuicio al instituto político viene a otorgarle mayor seguridad jurídica; máxime que el partido inconforme estará en posibilidad de combatir cualquier irregularidad procesal, al impugnar el fallo que resulte contrario a sus intereses.

Al respecto, la sociedad y el Estado se encuentran interesados en que se observen cabalmente las disposiciones jurídicas orientadas a la legal ministración de los recursos económicos, así como la correcta aplicación de sus ingresos,

por lo cual, se consideró necesario que los recursos de los partidos políticos -públicos y privados- estén sometidos a estrictas normas de control que permitan evitar conductas ilícitas, y ante ello, el órgano reformador de la Constitución Federal precisó que, en la legislación ordinaria, deben señalarse los procedimientos para la verificación, vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos, quienes de ningún modo deben quedar exentos de las sanciones a que se hagan acreedores al infringir la normatividad de la materia; de ahí, lo atinado de la autoridad responsable, al ordenar la acumulación de los procedimientos en mención, con el objeto de que se resuelvan ambas cuestiones de manera conjunta.

De lo anterior, que resulte del todo **infundado** dicho aspecto.

Por otra parte, en relación a la cuestión enunciada bajo el inciso **b)** relativa a la tipicidad, es de decirse que deviene **inoperante**.

Lo anterior, ya que si bien es cierto que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán refirió que el Partido de la Revolución Democrática incurrió en una posible infracción electoral por haber ejercido mayor financiamiento privado que público, también lo es, que sobre el tema únicamente hizo alusión a los hechos, la posible actualización de la falta, y la eventual responsabilidad del partido; sin embargo, esas condiciones tendrían que resolverse en definitiva, en el procedimiento al que se acumuló, por lo que será hasta que ello ocurra -esto es, cuando se resuelva lo conducente en el nuevo procedimiento que se ordenó iniciar- en que el recurrente podrá válidamente impugnar esos aspectos, en caso que estime que la resolución le perjudique; de ahí, que deviene inoperante la cuestión aludida.

**4. Eficacia refleja de la cosa juzgada.** En cuanto a este tema, arguye el partido apelante que la autoridad responsable afecta sus intereses, al haber adoptado un criterio distinto del que tomó al resolver lo correspondiente al primer semestre del año dos mil nueve, por lo que considera opera la cosa juzgada refleja; pues en el citado primer semestre no se le hizo observación alguna, razón por la cual, dio por hecho que actuó dentro del marco legal, sin que el Consejo General pueda imponerle una sanción, dado que la conducta que se le atribuye, en lo que se refiere al segundo semestre del año dos mil nueve, se desplegó con la confianza derivada de la aprobación del dictamen correspondiente al primer semestre del año dos mil nueve.

## SUP-JRC-260/2011

Al respecto, es de calificarse como **infundado** dicho apartado, acorde a los siguientes argumentos:

En efecto, este Tribunal Electoral, en el recurso de apelación TEEM-RAP-010/2010, que fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-083/2011, sostuvo que para el análisis de la preeminencia del financiamiento privado sobre el público, sólo puede realizarse cuando se tiene información de las aportaciones recibidas durante todo el año, en razón de que el financiamiento público, que sirve como referente, se fija de manera anual, de modo que, para contrastar las aportaciones privadas con las públicas, es indispensable contar con el total recabado durante el año, y esto sólo puede hacerse cuando se presenta el informe de ingresos y egresos del segundo semestre.

Por tanto, no se viola el principio non bis in idem, ya que no se examina dos veces la conducta, ni se trastoca la cosa juzgada relativa al dictamen consolidado, pues no se tiene la finalidad de volver a examinar los informes en cuanto al origen, monto y destino de los recursos para actividades ordinarias correspondientes al primer semestre del año dos mil nueve, sino resolver únicamente en cuanto al punto número 2, de la observación número 4, señalada al Partido de la Revolución Democrática, dentro del resolutivo tercero del dictamen en cuestión.

A mayor abundamiento, dicha figura de la cosa juzgada ya fue desestimada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Juicio de Revisión Constitucional aludido, por no tener como objeto sancionar una misma conducta dos veces ni examinar nuevamente el informe del primer semestre de dos mil nueve.

En consecuencia, se declara **infundado** el motivo de disenso de que se trata.

5. Determinación de reservar el inicio de otro procedimiento administrativo por diferentes hechos ilícitos. Por lo que ve a este motivo de disenso, el hecho de que la autoridad administrativa electoral reservara el inicio de una investigación por falsedad de datos o documentos no implica una violación al principio non bis in ídem, ya que el órgano sancionador no rebasaría el límite que tiene de no juzgar dos veces por los mismos hechos, pues éstos son diversos, como consta en el acto reclamado.

Por ende que resulte infundado, también dicho motivo de inconformidad.

Por todo lo anterior, es de resolverse y se

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se **sobresee** el presente recurso de apelación, única y exclusivamente por lo que respecta al dictamen consolidado presentado por la Comisión de Fiscalización de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, relativo a la revisión de los informes que presentaron los partidos políticos sobre el origen, monto y destino de sus recursos para actividades de gasto ordinario correspondiente al segundo semestre del dos mil nueve;

**SEGUNDO.** Se **confirma** la resolución número IEM/R-CAPYF-02/2010.

**II. Juicio de revisión constitucional electoral.**

Disconforme con la sentencia dictada en el recurso de apelación TEEM-RAP-007/2011, mediante escrito presentado el veintisiete de septiembre del año en curso, ante la Oficialía de Partes del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante, presentó demanda de juicio de revisión constitucional electoral.

**III. Tercero interesado.** Durante la tramitación del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, no compareció tercero interesado alguno, como está asentado en las constancias correspondientes, elaboradas por la Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Electoral de Michoacán, las cuales obran a fojas setenta y nueve a ochenta y uno del expediente respectivo.

**IV. Recepción del expediente en Sala Superior.**

Mediante oficio TEEM-SGA-411/2011, de veintisiete de septiembre de dos mil once, recibido en la Oficialía de Partes

## **SUP-JRC-260/2011**

de esta Sala Superior, el día veintinueve del mismo mes y año, la Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán remitió la demanda de juicio de revisión constitucional electoral, con sus respectivos anexos, así como el correspondiente informe circunstanciado.

**V. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de veintinueve de septiembre de dos mil once, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral ordenó registrar e integrar el expediente **SUP-JRC-260/2011** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VI. Radicación.** Por auto de treinta de septiembre de dos mil once, el Magistrado Instructor acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del juicio de revisión constitucional electoral que motivó la integración del expediente **SUP-JRC-260/2011**, para su correspondiente substanciación.

**VII. Admisión y requisitos de procedibilidad.** Mediante acuerdo de diez de octubre de dos mil once, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda de juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, presentada por el Partido de la Revolución Democrática, por considerar satisfechos los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación.

**VIII. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil once, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, el Magistrado Presidente declaró

cerrada la instrucción, en el juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, con lo cual quedó en estado de resolución, ordenando formular el respectivo proyecto de sentencia,

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 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; y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político nacional, en este caso, al Partido de la Revolución Democrática, a fin de controvertir un acto definitivo y firme de una autoridad jurisdiccional electoral de una entidad federativa, en la especie, la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el recurso de apelación local identificado con la clave TEEM-RAP-007/2011, en la que determinó: 1) Sobreseer el aludido recurso de apelación, única y exclusivamente por lo que respecta al dictamen consolidado presentado por la Comisión de Fiscalización de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de la citada entidad federativa, relativo a la revisión de los informes que presentaron los partidos políticos sobre el origen, monto y

## SUP-JRC-260/2011

destino de sus recursos para actividades de gasto ordinario correspondiente al segundo semestre del dos mil nueve, y 2) Confirmar la resolución IEM/R-CAPYF-02/2010.

**SEGUNDO.** En cuanto a los requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, están satisfechos tal como se precisa en el auto de admisión de la demanda, dictado por el Magistrado Instructor el diez de octubre de dos mil once.

**TERCERO. Conceptos de agravio.** En su escrito de demanda, el partido político enjuiciante expresa los conceptos de agravio que a continuación se transcriben:

### **PRIMERO.**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** Lo constituye los considerandos tercero y sexto, en estrecha relación con los puntos resolutivos primero y segundo de la resolución emitida dentro del TEEM-RAP-007/2011, al establecer que sobresee el recurso de apelación por lo que respecta al dictamen consolidado presentado por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, y al mismo tiempo confirmar la resolución número IEM/R-CAPYF-02/2010.

**ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-** Lo son los artículos 14, 16, 17, 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1; 51-A, fracción I; 51 fracción B, fracción IV, último párrafo; 113, fracciones I y XXXVII del Código Electoral del Estado y 11, fracción III de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

**CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** Causa agravio al partido que represento las determinaciones de la responsable en la resolución que se impugna, en el sentido de sobreseer la impugnación al dictamen consolidado y al determinar como infundada la impugnación recaída a la resolución del mismo, lo que estima sin la debida motivación ni fundamentación y de manera dogmática, no obstante la estrecha relación entre ambos actos impugnados, dejando de atender la causa de pedir, en el sentido de señalar las violaciones al procedimiento

de fiscalización del informe de gasto ordinario del partido político que represento.

En efecto, la responsable sin atender las particularidades del caso, desde el tercer considerando de la resolución que se impugna, prejuzgando respecto de los agravios hechos valer por la parte que represento, determina de manera dogmática que el Dictamen consolidado aprobado por la responsable constituye un simple acto preparatorio, intraprocesal y no definitivo de carácter meramente propositivo que contiene una opinión previa; resultado de la revisión y estudio realizado de los informes presentados por los partidos políticos; en la especie, del gasto ordinario, por lo que no tiene la fuerza legal suficiente para causar perjuicio a los institutos políticos, ya que sus conclusiones son de carácter propositivo, sin embargo del mismo, conforme al artículo 52-B, fracción IV, último párrafo del citado Código Electoral derivo una resolución en la que además de determinar algunas sanciones, en el caso de la relación del financiamiento privado y público informado por el partido que represento, al margen de la ley y sin la debida motivación ni fundamentación determina acumular con un procedimiento de naturaleza diversa al de la revisión de los informes de gastos, establecido en los artículos 51-A y 52- B del citado ordenamiento electoral.

Luego entonces, la resolución que se impugna resulta incongruente y contraria al principio de exhaustividad, por lo que debe revocarse para que se le ordene pronunciar otra en la que atienda cada una de las particularidades del caso puesto a su consideración.

En efecto, en sus consideraciones la responsable refiere el acto impugnado informe consolidado, como si se tratase de la propuesta de la respectiva Comisión de Fiscalización, sin reparar que se trata de un dictamen aprobado de manera definitiva por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, señalado como autoridad responsable, razón suficiente de la cual se desprende la falta de motivación y fundamentación de las consideraciones de la responsable en cuanto a la falta de definitividad del acto que se impugna, es por ello, que no resultan aplicables ni los precedentes ni los criterios de jurisprudencia que cita, como ella misma, aunque de manera contradictoria a su conclusiones, lo reconoce:

*Lo anterior, se robustece al desprenderse que entre los requisitos que debe contener el dictamen para presentarlo al Consejo General, conforme al artículo 55 del Reglamento de Fiscalización anterior, no señala que se pueda determinar sanción al actualizarse alguna irregularidad en la revisión de los informes presentados por los partidos políticos, hasta en tanto se someta a consideración del Consejo General del*

*Instituto Electoral de Michoacán, para su aprobación, que en todo caso, constituirá la resolución definitiva que impondría las sanciones que procedieran y ello es lo que ocasionaría perjuicio a los partidos políticos.*

Asimismo, carece de motivación y fundamentación el considerando sexto en relación con el punto resolutivo primero de la resolución impugnada en la parte que establece:

*Previamente a su análisis, se estima importante destacar desde este momento, la naturaleza de la resolución impugnada, toda vez que con relación a la infracción al artículo 41, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por haber recibido más financiamiento privado que público, la responsable únicamente ordenó el inicio de un procedimiento oficioso para determinar lo concerniente a dicha infracción, de manera acumulada con un diverso procedimiento iniciado por los mismos hechos.*

*Esta característica del acto lo asemeja a una determinación intra procesal, porque finalmente no está sancionando al partido actor, de modo tal que las eventuales irregularidades que hace valer pueden ser reparadas con el dictado de una resolución favorable en el procedimiento administrativo que al efecto se inicie.*

*Es decir, la resolución impugnada, en esa parte, no tendría el carácter de definitiva, en tanto que no se está sancionando al partido político por la infracción, sino que únicamente ordena el inicio de un procedimiento oficioso, donde el actor tendría la posibilidad de ofrecer pruebas y argumentar sobre la actualización de la falta.*

*Sobre esta base, es que habrá de llevarse a cabo el análisis de los agravios enunciados.*

Lo determinado por la responsable en la cita anterior además de carecer de motivación y fundamentación, es incongruente y contrario al principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma causa, ya que pretende que el procedimiento de fiscalización respecto a la información proporcionada por el partido que represento en su respectivo informe de gasto ordinario sea juzgado en un procedimiento diverso al de revisión de los informes de gasto ordinario, es decir, en un nuevo procedimiento de naturaleza diversa, como si se tratase de información novedosa u ocultamiento de la misma materia del informe en cuestión.

Lo anterior, y con fundamento en las propias disposiciones legales, existe una errónea interpretación y como consecuencia aplicación de la norma jurídica, porque aún y cuando la

autoridad electoral fiscalizadora, esto es, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización tenga facultades investigadoras, lo cierto es que una vez que emite un dictamen y este es aprobado por la autoridad señalada como responsable, no resulta viable jurídicamente iniciar otro procedimiento para poder determinar con certeza, si existen violaciones a las normas electorales.

Esto es, la emisión de un dictamen implica todo un estudio y valoración no solo de hechos, sino de las diversas pruebas que se hacen llegar a dicha comisión por parte de los partidos políticos, pero además de aquellas pruebas que la propia autoridad fiscalizadora también se acerca para crear certeza en el acto que emite, de tal forma que no exista duda por parte de la propia autoridad con respecto a sus determinaciones.

En atención a lo anterior, todas las determinaciones que las autoridades emitan deben estar ajustadas al principio de legalidad, por tanto, como ya se señaló el dictamen aprobado por la responsable es de carácter definitivo y no informativo y en el mismo se determinan responsabilidades, que de acuerdo al criterio de la responsable serán motivo de un nuevo procedimiento, es decir de un nuevo juzgamiento, es por ello que no resulta posible que se emita un dictamen donde primeramente se establezca que existen violaciones a las leyes electorales, y en lugar de determinar posibles sanciones que permitan una adecuada defensa de mi representado, determine iniciar procedimiento diverso acumulándolo a otro de distinta naturaleza, en criterio de la responsable, para saber si efectivamente se cometieron esas infracciones a las disposiciones legales, es decir, al iniciar un procedimiento posterior a la emisión de un dictamen está reconociendo que resuelve sin tener la certeza de la existencia de hechos, y de las violaciones no a las disposiciones electorales.

Lo anterior equivale precisamente a que la autoridad electoral y fiscalizadora puede investigar variadas ocasiones, una misma conducta aún y cuando ya se haya pronunciado al respecto de la misma al emitir su dictamen, sin embargo la responsable justifica su resolución, estableciendo que en ese dictamen no se sanciona al partido político que represento, sino únicamente inicia el procedimiento oficioso, en el cual el actor tendría la posibilidad de ofrecer pruebas y argumentar sobre la actualización de la falta.

Lo anterior es precisamente lo que agravia a este ente político, puesto que se deduce que se investiga al menos dos veces la misma conducta, cuando ya ha sido resuelta puesto que primeramente se inicia un procedimiento con la entrega de informes, su respectiva investigación y valoración, para posteriormente volver a investigar ese mismo acto, porque no

## SUP-JRC-260/2011

se tiene la certeza de que lo informado, lo investigado por la propia autoridad y lo valorado también por ella misma sea cierto, existiendo como consecuencia ilegalidad en los actos de la autoridad de origen, y una violación al debido proceso.

Existiendo con tal determinación una violación flagrante a la garantía constitucional que determina la observancia a las formalidades esenciales de procedimiento, puesto que la autoridad responsable al validar un dictamen que previamente fue también aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, donde no se cumple con lo establecido por la norma electoral, a saber, lo que claramente señala el artículo 51-B, fracción IV, último párrafo del Código Electoral del Estado de Michoacán, es claro que se ocasiona perjuicio al ente político que represento, y al interés general de la ciudadanía por ser las leyes electorales normas de carácter público y generales.

Así tenemos que el artículo en mención establece:

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

*I.-...*

*II.-...*

*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 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.*

Así tenemos, varios puntos a contemplar y no estudiar de fondo los agravios planteados por la responsable ocasionan perjuicio con su resolución emitida, siendo los siguientes:

- El procedimiento de revisión de informes, es autónomo de cualquier otro procedimiento, pues la propia ley lo establece como tal, como consecuencia no se trata de un mero acto intraprocesal.
- La emisión del dictamen, aún y cuando la autoridad establece que se trata de un acto intraprocesal reviste las características de actos esencialmente procedimentales, dado que reviste diversas etapas (recepción, investigación, recabación de pruebas, análisis) llegando finalmente a una resolución, donde después de establecer considerandos, se especifican precisamente puntos resolutivos.

- Como consecuencia del punto anterior, la resolución que recae a tal dictamen, sin lugar a dudas reviste todas las características de una resolución.
- En base a lo anterior, toda resolución en caso de encontrar violaciones a las normas reguladoras de las conductas ejecutadas, recae la sanción a la cual se hace acreedor el infractor de la norma (en el presente caso, no se impone sanción y se ordena abrir otro procedimiento, mismo que es totalmente independiente del procedimiento de revisión y aprobación en su caso del dictamen).
- Un procedimiento al cual recae su respectiva resolución, equivale a un procedimiento concluido, por consecuencia no puede ser viable que se inicie otro procedimiento autónomo e independiente, puesto que se rige bajo otras normas procedimentales para investigar hechos ya investigados, y según la resolución del primer procedimiento, probados.

Pues bien, atento a la resolución de la responsable, y que la misma estima que el acto ante ella impugnado (resolución del dictamen donde se ordena el inicio de un procedimiento oficioso) no tiene el carácter de definitivo, puesto que no se está sancionando al partido político por la infracción cometida, sino que únicamente se ordena el inicio de un procedimiento oficioso; con tal determinación vulnera el principio constitucional establecido en el artículo 22 de la Carta Magna.

Lo anterior es así, puesto que contrario a la determinación de la responsable con el inicio de un procedimiento oficioso, el cual como ya quedó por demás de manifiesto es autónomo puesto que está regulado por sus propios lineamientos diversos al procedimiento de revisión de los informes de los partidos políticos, el acto ante la responsable impugnado se inicia por los mismos hechos, y sobre las bases ya estudiadas en el procedimiento de revisión de informes.

Lo anterior trae como consecuencia, que una misma conducta sea valorada dos veces en procesos diversos, y como tal, hasta sancionada dos veces, esto porque contrario a lo que la responsable establece, las pruebas que la parte actora puede ofrecer, ya fueron aportadas en la presentación de sus respectivos informes, y en su caso con los requerimientos, y porque más allá, el dictamen ya afirma (no lo presume) una infracción cometida por el Partido de la Revolución Democrática, y aún así determina que se inicie otro procedimiento, no solo como vía para imponer sanción, sino para volver a investigar los mismos hechos, así como las mismas bases y sustento probatorio.

## SUP-JRC-260/2011

Lo anterior redundante en que los dictámenes emitidos por la autoridad fiscalizadora electoral, se conviertan en actos indefinidos y no definitivos, puesto que puede iniciar procedimientos oficiosos en el momento en que la propia autoridad emisora concluya que resulta necesario investigar nuevamente sobre los hechos que necesariamente ya tuvo que haberse pronunciado con la emisión del respectivo dictamen.

Resulta falso que hasta el procedimiento oficioso se tenga la oportunidad de ofrecer pruebas para defenderse en su caso, puesto que desde el dictamen ya emite un juicio de culpabilidad, al afirmar aún sin certeza dado que se ordena el inicio de otro procedimiento, que el Partido de la Revolución Democrática sí cometió una violación a la ley electoral, puesto que la defensa implica contradecir precisamente el acto en que la autoridad determina tal culpabilidad, y no esperar la resolución en otro procedimiento para iniciar defensa de actos y hechos, suscitados y conocidos en procedimiento diverso.

Pues bien, el perjuicio ocasionado al ente político que represento, implica una falta de aplicación de la ley electoral que rige precisamente los actos de las autoridades en dicha materia, si se toma en consideración que al momento de resolver el motivo de agravio ante ella planteada, a saber, el perjuicio que ocasiona al partido político que represento el dictamen emitido por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización determina que este debe sobreseerse.

De conformidad con lo antes expuesto resultan aplicables los criterios de jurisprudencia que se citan a continuación:

### **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.**

Se transcribe.

### **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.**

Se transcribe.

### **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**

Se transcribe.

### **SEGUNDO.**

**FUENTE DEL AGRAVIO.-** Lo constituye los considerandos tercero y sexto, en estrecha relación con los puntos resolutive primeros y segundo de la resolución emitida dentro del TEEM-RAP-007/2011, al establecer infundados los agravios y

determinar que sobresee el recurso de apelación por lo que respecta al dictamen consolidado presentado por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, y al mismo tiempo confirmar la resolución número IEM/R-CAPYF-02/2010.

**ARTÍCULOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-** Lo son los artículos 14, 16, 17, 22, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1; 51-A, fracción I; 51 fracción B, fracción IV, último párrafo; 113, fracciones I y XXXVII del Código Electoral del Estado.

**CONCEPTO DEL AGRAVIO.-** Lo constituye el considerando sexto en relación con el punto resolutivo primero y segundo de la resolución impugnada, dado que sus argumentaciones dentro del punto o concepto numerado bajo el número 3, que clasifica en los incisos a) y b), que califica por una parte de infundados y por otra de inoperantes bajo el concepto de “Agravios vinculados al tema de fondo”.

Es así que la responsable estima a fojas 53 y 55 de la resolución que se impugna lo siguiente:

*Primeramente, cabe señalar, que si bien es cierto que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, refirió que el Partido de la Revolución Democrática incurrió en una posible infracción electoral por haber ejercido mayor financiamiento privado que público, también lo es, que sobre dicha cuestión, únicamente hizo alusión a los hechos, la posible actualización de la falta, y la eventual responsabilidad del partido; sin embargo, esas cuestiones tendrían que resolverse, en definitiva, en el procedimiento al que se ordenó acumular la observación, por lo que será hasta que ello ocurra, cuando se decida lo conducente y en donde el recurrente podrá válidamente impugnar esos aspectos, en caso que estime que la sentencia le perjudique.*

*Lo anterior, ya que si bien es cierto que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán refirió que el Partido de la Revolución Democrática incurrió en una posible infracción electoral por haber ejercido mayor financiamiento privado que público, también lo es, que sobre el tema únicamente hizo alusión a los hechos, la posible actualización de la falta, y la eventual responsabilidad del partido; sin embargo, esas condiciones tendrían que resolverse en definitiva, en el procedimiento al que se acumuló, por lo que será hasta que ello ocurra -esto es, cuando se resuelva lo conducente en el nuevo procedimiento que se ordenó iniciar en que el recurrente podrá válidamente impugnar esos aspectos, en caso que estime que la resolución le perjudique; de ahí, que deviene inoperante la cuestión aludida.*

## SUP-JRC-260/2011

Las anteriores consideraciones de la responsable además de carecer de motivación y fundamentación, resultan incongruentes, toda vez que los actos que se impugnan dictamen y resolución al mismo- contrario a lo estimado por la responsable, no se limitánea da cuenta de los hechos, ni refieren una posible infracción y eventual responsabilidad de la parte que represento, sino que en el mismo, propuesto en primer término por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización y aprobado por la autoridad señalada como responsable, no constituye de manera alguna una simple recuento de hechos o enunciado de posibles infracciones y eventual responsabilidad, sino que se trata de imputaciones y conclusiones directas que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51-B, fracción IV, último párrafo del citado ordenamiento electoral, sólo se encuentra sujeto a la determinación de sanciones, por lo que resulta contrario a derecho al debido procedimiento, pretender como lo hace la responsable, resolverse en definitiva en procedimiento diverso.

Es por ello que las estimaciones de la responsable resultan contrarias al principio de legalidad electoral y a las garantías de acceso a la impartición de justicia y debida defensa, consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que la responsable realiza un inadecuado estudio del agravio esgrimido por la parte que represento, y de su estudio y concusión se desprende una falta de motivación y fundamentación, así como una incorrecta interpretación del mismo por parte de ésta, y como consecuencia su incorrecta valoración.

Lo anterior es así, puesto que ante la responsable se argumentó precisamente, que los mismos hechos no pueden generar dos procedimientos distintos, esto es, el procedimiento de revisión de informes que presentan los partidos políticos, conllevan a un procedimiento de revisión, mismo que debe ser exhaustivo para poder generar un dictamen y la respectiva aprobación del mismo, si el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, considera que existe certeza en el contenido del mismo para su conformidad.

Pues bien, este procedimiento de revisión de los informes del monto, origen y destino de sus recursos que semestralmente están obligados los partidos políticos a dar a conocer a la autoridad administrativa electoral, conlleva por lógica la observancia de exigencias que el propio Código Electoral del Estado de Michoacán, en su artículo 51-B, del citado Código Electoral, establecen, y del cual se desprende con toda claridad y firmeza que la sanción a imponer debe ser inmediata a la

aprobación del dictamen emitido (lógicamente si en el mismo se determina transgresión a las disposiciones electorales).

El agravio esgrimido ante la responsable y que no supo interpretar, se refiere precisamente a que los hechos que se examinan para emitir un dictamen, y en su caso aprobarlo, son los mismos que se observan para iniciar otro procedimiento totalmente distinto, como lo es el procedimiento de revisión de los informes de gasto ordinario, de ahí que se arguya que se juzgan dos veces los mismos hechos, esto en clara violación a la garantía constitucional establecida en el artículo 22 de la Carta Magna.

De tal manera que si la autoridad administrativa, con facultades de revisión de los informes de gastos de los partidos políticos como lo es la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, realiza toda una serie de actividades de análisis y de requerimientos que la llevan a emitir un dictamen, implica la falta de certeza y de seguridad en los actos realizados dentro de que los resultados que determina en su dictamen, es decir, la existencia o no de irregularidades; por tanto, el que se ordene un nuevo procedimiento, implica la falta de certeza y seguridad en los actos realizados dentro del procedimiento de revisión de los informes de partidos políticos por la propia autoridad, puesto que los mismos, contrario a lo estimado por la responsable no requiere de una corroboración dado que ya fueron analizados, investigados y como consecuencia emitidos y únicamente sujetos, en su caso a determinación de sanción.

Por ello, se reitera que la resolución que se impugna resulta contraria a al principio de acceso a la justicia, establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que a la letra establece en su segundo párrafo:

***Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.***

Pues bien, de la anterior garantía constitucional se desprende el derecho para todo gobernado, ciudadano, organización, institución, etc., que se encuentre bajo un régimen de administración vigilado por una autoridad, de acudir ante ésta y pedir a sus tribunales la impartición de justicia, con la característica de ser pronta y expedita; esto es, que sea rápida y que se libre cualquier obstáculo para impartirla; pero implica sobre todo, la obligación para la autoridad (no para el gobernado, sea persona física o moral), de administrar esa

## SUP-JRC-260/2011

justicia y velar porque se cumplan las exigencias de rápida y libre en su acceso.

Primeramente ha de señalarse que la responsable en su argumentación establece que el Consejo General del Instituto electoral de Michoacán, refiere que el partido que represento incurrió en una posible infracción electoral, lo que resulta falso, puesto que la responsable al aprobar el proyecto de dictamen, en ningún momento presume, sino determina que existe una violación a la disposición electoral, y asimismo determina la responsabilidad del partido que represento y en lugar de proceder en los términos previstos por la ley, de en su caso, proceder a imponer las sanciones que correspondan, determina su acumulación a procedimiento diverso y de naturaleza distinta al procedimiento de revisión de los informes de gastos de mi representado, siendo que el motivo de responsabilidad que señala la responsable, deriva de la información de gastos formulado por mi partido y no por hechos diversos u omitidos en sus informes de gasto ordinario.

En tal estado de cosas se coloca a mi representado en estado de incertidumbre jurídica, al no determinar sanción alguna por las responsabilidades determinadas, lo que equivale precisamente a la negación de acceso a la justicia en perjuicio de la persona moral que represento.

Lo anterior precisamente, porque aún y cuando en el dictamen consolidado, aprobado por la responsable y adquiriendo definitividad y la subsecuente resolución que lo aprueba, afirman tal violación, lo cierto es que se genera incertidumbre al partido político que represento y que señalan como infractor de leyes electorales, no se determina ni impone la sanción alguna en el mismo momento en que ya se determinó que se violentaron determinadas disposiciones legales, impidiendo con ello la oportunidad de poder tener de forma completa y cierta, las sanciones a las cuales mi representado se hizo acreedor, dejándose en estado de indefensión sin la posibilidad de acudir de una forma adecuada a un tribunal para impugnar un hecho atribuible y prohibido, pero sin emitir la sanción respectiva, no existiendo claridad con respecto al planteamiento ante la autoridad respectiva sobre el perjuicio que se nos ocasiona, puesto que la lógica nos lleva a establecer que precisamente es la sanción que se imponga y su necesaria e inminente ejecución lo que nos agravia, violentando el derecho a una debida defensa.

Además el argumento de la responsable también resulta contradictorio, puesto que no es verdad que la autoridad de origen al emitir el acto que ante ella se impugna haya hecho alusión solamente a hechos, porque como ya ha quedado por demás precisado, no solamente conoció los hechos y los tuvo

por ciertos, sino que valoró pruebas, y haciendo una relación entre ambas, calificó el acto y lo determinó como contrario a las disposiciones electorales, atribuyéndoselo además a mi representado.

De tal forma, que aún y cuando la autoridad responsable determina y considera que con la emisión del dictamen, no se ocasiona un agravio al recurrente, puesto que en el mismo no hay sanción, contrario a lo que ésta considera y lejos de obtener un beneficio con ello, se violentan los principios del debido proceso, pues omite establecer puntualmente la consecuencia de ese actuar, y con ello lo estipulado en el artículo 51-B, fracción IV, y último párrafo de dicho articulado, del Código Electoral, ya transcrito en párrafos precedentes.

Así tenemos que precisamente el artículo antes establecido, refiere que elaborado el proyecto del dictamen consolidado (en un término de veinte días), mismo que deberá presentar al Consejo General, y siendo que una vez que éste conozca del proyecto que formule la Comisión, y en su caso que sea aprobado, procederá a la aplicación de la sanción de inmediato.

Es decir, una vez aprobado el proyecto en los términos en que lo hagan y habiendo determinado que existen violaciones a las disposiciones electorales, la ley reglamentaria dispone que se procederá a aplicar una sanción en ese mismo momento, esto es, porque existe un vínculo directo e inmediato entre el acto de autoridad que establece que hay violaciones a las leyes, y como consecuencia de ello la sanción a la cual se hace acreedor quien quebranta dichas disposiciones, esto porque la aplicación de la sanción por lógica jurídica, es un acto inherente y concluyente de la declaratoria de inobservancia de las leyes.

Este acto de aplicación inmediata es así, puesto que no existe disposición jurídica en materia electoral que se establezca realizar otro procedimiento únicamente para puntualizar y especificar la sanción, y en el caso específico, individualizarla, puesto que como se ha sostenido, el propio dictamen determina responsabilidad en la trasgresión de las leyes electorales, misma que es confirmada al momento en que el Consejo General la aprueba, actos que solamente deben ser resultado de un procedimiento concluido, previo agotamiento de actos que determinen la certeza de lo que se emite en el dictamen y de su respectiva aprobación.

Es así que conforme al principio de constitucional de legalidad electoral, previsto en los artículos 14,16, 41 y 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al último párrafo, fracción IV del artículo 51-B del citado Código Electoral, lo procedente es que la responsable al conocer el proyecto que le formuló la Comisión respectiva de

## SUP-JRC-260/2011

fiscalización, procediendo a la aprobación del mismo, debió de manera sucesiva e inmediata a la aplicación de las sanciones que pudieran proceder en el caso de la relación del financiamiento privado con respecto al público del partido que represento, o en su caso, determinar un procedimiento de carácter oficioso, al que de manera posterior acumulara cualquier otro asunto relacionado para garantizar a la parte que represento su derecho de una adecuada defensa y no de la acumulación de procedimientos tramitados y concluidos que vulneran la garantía de defensa de la parte que represento.

**CUARTO. Planteamiento previo al estudio del fondo de la *litis*.** Este órgano jurisdiccional considera pertinente hacer las siguientes precisiones.

El juicio de revisión constitucional electoral es un medio de impugnación de estricto Derecho, en el cual se deben cumplir indefectiblemente, determinados principios y reglas previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, cabe destacar lo establecido en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que en los juicios de revisión constitucional electoral, no procede la suplencia de la queja deficiente, de ahí que tales juicios sean de estricto Derecho y, por ende, esta Sala Superior no pueda suplir las deficiencias u omisiones en los conceptos de agravio.

Si bien es cierto que para la expresión de conceptos de agravio, esta Sala Superior ha admitido que se pueden tener por formulados, independientemente de su ubicación en cierto

capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o utilizando cualquier fórmula deductiva o inductiva, también es cierto que, como requisito indispensable, se debe expresar con claridad la causa de pedir, detallando el agravio o daño que ocasiona el acto o resolución impugnado y, los motivos que lo originaron.

Además, esta Sala Superior ha establecido el criterio que la regla de estricto Derecho, no es obstáculo para que los conceptos de agravio aducidos por los enjuiciantes, en los medios de impugnación, se puedan advertir de cualquier capítulo del escrito inicial, debido a que no es requisito *sine qua non* que estén contenidos en el capítulo especial de conceptos de agravio, porque se pueden incluir, en cualquier parte del escrito inicial de demanda, siempre y cuando se expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales se concluya que la responsable no fundó en determinada disposición constitucional o legal, siendo aplicable, o bien, hizo una incorrecta interpretación de la norma.

Sirve de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia 03/2000 y 02/98, consultables en las páginas ciento diecisiete a ciento diecinueve del volumen 1 "*Jurisprudencia*", de la Compilación Oficial de "*Jurisprudencia y tesis relevantes en materia electoral 1997-2010*", de este Tribunal Electoral, cuyos rubros son: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR

## SUP-JRC-260/2011

DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR” y “AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”.

Así, se tiene que los conceptos de agravio deben estar encaminados a destruir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la autoridad responsable tuvo en consideración al resolver.

**QUINTO. Estudio del fondo de la *litis*.** Del estudio de los conceptos de agravio, se advierte que la pretensión del partido político enjuiciante consiste en que esta Sala Superior revoque la sentencia impugnada, porque el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán indebidamente resolvió, por una parte, sobreseer el recurso de apelación promovido por el Partido de la Revolución Democrática, respecto de la impugnación del dictamen consolidado, al considerar que no es un acto susceptible de impugnación, en razón de que no causa afectación alguna al partido político actor y, por otro lado, resolvió confirmar la resolución IEM/R-CAPYF-02/2010, en la que se determinó, entre otras cosas, el inicio de un procedimiento de investigación en contra del partido político actor, por irregularidades en su informe sobre el origen, monto y destino de sus recursos para actividades ordinarias.

El partido político enjuiciante sustenta la causa de pedir, en la falta de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, al considerar que el dictamen controvertido es sólo

un documento informativo y de opinión, el cual no genera agravio. Este argumento, a juicio del actor es ilegal, porque se trata de una determinación emitida por el máximo órgano de dirección del Instituto Electoral de Michoacán, en la cual se tiene por acreditada una violación al Código Electoral del Estado y la responsabilidad administrativa del enjuiciante, por lo que considera que el acto es definitivo y firme, en razón de que no es subsanable en la resolución posterior que pueda emitir el órgano administrativo electoral local.

El partido político actor también aduce que le causa agravio lo determinado en el considerando tercero de la sentencia impugnada, pues el tribunal responsable concluyó, de manera dogmática, sobreseer el recurso de apelación, en la parte relativa a la impugnación del Dictamen consolidado de la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, respecto de la revisión de los informes que presentaron los partidos políticos sobre el origen, monto y destino de sus recursos para actividades ordinarias correspondiente al segundo semestre del año dos mil nueve, al considerar que se trata de un simple acto preparatorio, intraprocedimental y no definitivo, que no tiene la fuerza legal suficiente para causar agravio a los institutos políticos.

Al respecto, el partido político actor considera que el dictamen sí es un acto definitivo, pues fue aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en el cual se determinó responsabilidad para el partido político actor y, además, se ordenó el inicio de un nuevo procedimiento.

## SUP-JRC-260/2011

Asimismo, el enjuiciante afirma que, contrario a lo que argumentó la autoridad responsable, la resolución del Consejo General que aprobó el dictamen presentado por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, no se limitó a dar una “cuenta de hechos”, ni estableció una posible infracción y eventual responsabilidad para el partido político, sino que se determinaron imputaciones directas.

A juicio de esta Sala Superior, son **infundados**, los conceptos de agravio hechos valer por el partido político actor, en atención a los siguientes razonamientos.

Contrariamente a lo afirmado por el enjuiciante, lo argumentado por el órgano jurisdiccional responsable, en el considerando tercero de la sentencia impugnada, respecto a que procedía decretar el sobreseimiento de la impugnación del acuerdo que aprobó el dictamen consolidado, sí está fundado y motivado, pues de la lectura del considerando mencionado, se advierte que el Tribunal Electoral de Michoacán citó los preceptos jurídicos que consideró aplicables y expresó argumentos lógico-jurídicos, por los cuales consideró que tales preceptos eran aplicables al caso concreto.

En efecto, el tribunal responsable sobreseyó el recurso de apelación local, respecto del acto impugnado consistente en la aprobación por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, del dictamen consolidado que presentó la Comisión

de Administración, Prerrogativas y Fiscalización de ese Instituto, con base en los siguientes argumentos:

- El dictamen es una opinión previa, cuyo contenido es preliminar sobre las irregularidades detectadas en un procedimiento de fiscalización, por lo que sus conclusiones son de naturaleza propositiva, lo cual se acredita con los requisitos que debe contener, según el artículo 55 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, de entre los que destaca el que no se incluye el de señalar las sanciones, en caso de advertir alguna irregularidad, como sí acontece con la resolución final, donde expresamente el artículo 56 del Reglamento citado, ordena que el Consejo conocerá el proyecto de dictamen que elabore la Comisión, el que en su caso, lo debe aprobar y aplicar las sanciones procedentes.

- El dictamen es un acto o determinación intraprocedimental o intermedia del procedimiento de revisión de informes de gasto ordinario, que tiene por objeto sólo detectar alguna irregularidad para que posteriormente, en la resolución final que apruebe el Consejo, se establezca si existe una falta, la responsabilidad del partido político y, en su caso, imponga la sanción correspondiente.

Ahora bien, a juicio de esta Sala Superior contrario a lo que argumenta el partido político enjuiciante, la autoridad responsable consideró correctamente que el dictamen consolidado no le causa perjuicio alguno al recurrente.

## SUP-JRC-260/2011

Al respecto, resulta conveniente hacer mención a lo que prevén los artículos 51-A, párrafo primero, fracción I, 51-B y 51-C del Código Electoral del Estado de Michoacán; así como los numerales 52, 53, 54, 55, 56 y 57, del Reglamento que establece los Lineamientos Normativos de Fiscalización de la citada entidad federativa:

### **Código Electoral del Estado de Michoacán.**

**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.

**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.

## **Reglamento que establece los Lineamientos Normativos de Fiscalización del Estado citado.**

**Artículo 52.** La revisión de los informes sobre el gasto ordinario y el gasto de campaña, deberá realizarse en los siguientes términos:

## SUP-JRC-260/2011

I. Para la revisión de los informes sobre el gasto ordinario, la Comisión contará con treinta días hábiles; y,

II. Para la revisión de los informes sobre el gasto de campaña, con ciento veinte días naturales.

**Artículo 53.** Si durante la revisión de los informes, la Comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, se requerirá al partido político que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha de notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes; en el caso de no cumplir con tal requerimiento, se tendrá por precluído ese derecho, resolviendo la Comisión lo conducente, conforme a derecho proceda.

**Artículo 54.** Al vencimiento de los plazos establecidos en los artículos 52 y 53 del Reglamento, la Comisión dispondrá de un plazo de veinte días hábiles para elaborar un proyecto de dictamen, el cual deberá ser presentado al Consejo a fin de que resuelva en definitiva, conforme a sus atribuciones.

**Artículo 55.** El proyecto de dictamen deberá contener:

I. La precisión del lugar y la fecha en que se dicte el fallo, los nombres de los partidos políticos afectos a la causa, así como la identificación del expediente que corresponda;

II. El establecimiento de Resultandos, expresados en forma clara y breve, señalando lo conducente a lo que se refiere el artículo 51-B fracción IV, incisos a), b) y c) del Código;

III. El marco legal aplicable en la presentación, revisión y dictamen de los informes; aportando las razones y fundamentos legales que se estime procedentes, expresando la Ley o lineamientos normativos aplicables al caso, ponderando los elementos que sirvieron para la emisión del informe; y,

IV. Sentará la parte resolutive en los términos de una sana crítica, la proposición de resolución que corresponda.

Asimismo, si del análisis y revisión que lleve a cabo la Comisión, se desprenden conductas sancionables conforme al Código o a otras leyes aplicables, la Comisión deberá hacer del conocimiento sobre éstas, al Consejo.

**Artículo 56.** El Consejo conocerá el proyecto de dictamen que formule la Comisión, procediendo en su caso, a la aprobación, así como a la aplicación de las sanciones que pudieran proceder.

**Artículo 57.** La Comisión siempre procederá en la revisión de los informes y de la documentación comprobatoria correspondiente que presenten los partidos políticos, a partir de criterios objetivos emanados de las Normas y Procedimientos de Auditoría, así como, de aplicar las pruebas de auditoría que previamente sean aprobadas por la Comisión en la planeación de la revisión.

De los preceptos legales transcritos se advierte lo siguiente, respecto del procedimiento de revisión de los informes de los gastos hechos por los partidos políticos:

- La Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización es el órgano del Instituto Electoral de Michoacán encargado de revisar los informes de los partidos políticos, dentro de los plazos establecidos legalmente.
- En caso de que adviertan errores u omisiones, debe notificar al partido político respectivo, para que haga las aclaraciones pertinentes.
- De la revisión de los citados informes, la Comisión ha de formular un proyecto de dictamen consolidado, que debe presentar al Consejo General del Instituto Electoral local, a fin de que resuelva en definitiva.
- El Consejo General al conocer el proyecto de dictamen, en su caso, lo puede aprobar y aplicar las sanciones procedentes si existen irregularidades.

## SUP-JRC-260/2011

Conforme a lo anterior, es evidente que, como sostuvo la autoridad responsable, el dictamen consolidado en forma alguna vincula u obliga al promovente, porque constituye un acto por el cual la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, sólo se limita a emitir una opinión de la revisión y análisis efectuado de los informes presentados por los partidos políticos.

Inclusive, el hecho de que el dictamen sea la base sobre la cual decide el Consejo General, no significa que vincule a este órgano superior de dirección a aprobar su contenido, pues puede o no aprobarlo o inclusive modificarlo.

En este sentido, resulta inconcuso que si el dictamen consolidado emitido por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, no es vinculante para el Consejo General, menos aún obliga a los partidos políticos ni les causa perjuicio alguno, en razón de que es hasta la resolución del Consejo General en el cual se ve reflejado el resultado de la revisión del informe, y es ésta la que podría afectar a los interesados.

Por lo expuesto, resulta claro que son **infundados** los conceptos de agravio hechos valer por el partido político actor.

Por otra parte, el enjuiciante afirma “que no resultan aplicables ni los precedentes ni los criterios de jurisprudencia que cita”, la autoridad responsable en la sentencia impugnada.

Tal concepto de agravio, a juicio de esta Sala Superior, es **inoperante**.

En primer término, cabe precisar que el órgano jurisdiccional local, en el considerando tercero de su sentencia, como ya se dijo, al analizar la naturaleza del dictamen consolidado, concluyó que el mismo “es un acto preparatorio y no definitivo de carácter meramente propositivo que contiene una opinión previa; resultado de la revisión y estudio hecho de los informes presentados por los partidos políticos”. Para robustecer su conclusión, citó el criterio sostenido por esta Sala Superior, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-215/2011, así como la jurisprudencia 07/2001, emitida por este órgano jurisdiccional, cuyo rubro es “COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”.

Ahora bien, la calificativa de inoperante deriva de que el partido político actor se limita a expresar, de manera genérica y subjetiva, que no son aplicables, ni los precedentes ni los criterios de jurisprudencia que cita la autoridad responsable, es decir, omite precisar las razones por qué no son aplicables el criterio y la jurisprudencia invocados por el órgano jurisdiccional local.

## SUP-JRC-260/2011

Aunado a que, como se precisó en los párrafos anteriores, es correcta la decisión de la autoridad responsable de considerar que el dictamen es un acto preparatorio y no definitivo de carácter meramente propositivo que contiene una opinión previa, de ahí que el criterio sostenido por esta Sala Superior, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-215/2011, así como la jurisprudencia 07/2001, emitida por este órgano jurisdiccional, cuyo rubro es “COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, contrariamente a lo argumentado por el actor, son aplicables en lo conducente.

Respecto al razonamiento del partido político actor, en el sentido de que le causa agravio, el hecho de que la autoridad responsable no estudiara los conceptos de agravio que expresó, relativos al dictamen consolidado, esta Sala Superior considera que es **infundado** por lo siguiente.

Si bien es cierto que el Tribunal responsable sobreseyó el recurso de apelación local, en cuanto a la impugnación dirigida a controvertir la aprobación por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, del dictamen consolidado presentado por la Comisión de Administración Prerrogativas y Fiscalización de la citada autoridad administrativa electoral, respecto del informe de gastos para actividades ordinarias de los partidos políticos, lo cierto es que el Tribunal Electoral de Michoacán sí

estudió los conceptos de agravio hechos valer por el partido político actor en la instancia local.

En efecto, el Partido de la Revolución Democrática hizo valer como conceptos de agravio, ante el Tribunal responsable, los relacionados con los siguientes temas: 1) Caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral, 2) Violaciones al procedimiento de revisión de los informes de gastos de los partidos políticos, 3) Conceptos de agravio dirigidos a controvertir la resolución sancionadora, 4) Eficacia refleja de la cosa juzgada y 5) Determinación de reservar el inicio de otro procedimiento administrativo por diferentes hechos ilícitos.

Ahora bien, como se advierte de la lectura de las fojas cuarenta y seis a cincuenta y nueve de la sentencia impugnada, el Tribunal responsable hizo el estudio de los conceptos de agravio mencionados y consideró que eran infundados e inoperantes, por lo que arribó a la conclusión de confirmar la resolución impugnada. De ahí lo infundado del concepto de agravio hecho valer por el partido político actor.

Aunado a lo anterior se debe tener en consideración que el partido político actor, en su demanda de juicio de revisión constitucional electoral, no aduce específicamente cuál de los conceptos de agravio hechos valer, en la instancia local, no estudió el Tribunal responsable, al resolver el recurso de apelación.

## SUP-JRC-260/2011

Finalmente, con relación al concepto de agravio aducido por el actor, relativo a la violación del principio *non bis in idem*, esto es, que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma conducta, también se considera **infundado**, en atención a los siguientes razonamientos:

El enjuiciante afirma que se conculcó en su perjuicio el principio contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a que nadie puede ser juzgado dos veces por la misma conducta, en razón de que la autoridad, en primer término, determinó responsabilidad para el partido político actor, respecto de la observación identificada con el punto cuatro del resolutivo tercero del dictamen consolidado, que presentó la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, en relación a que existió mayor financiamiento privado que público para el partido político y posteriormente resolvió iniciar un procedimiento administrativo oficioso de investigación y acumularlo al procedimiento administrativo identificado con la clave IEM-CAPyF-P.A.01/2010, iniciado con motivo de la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido de la Revolución Democrática.

En ese sentido, sostiene que los hechos examinados en el dictamen consolidado son los mismos que se analizan en el procedimiento administrativo que ordenó iniciar de ahí que, en su concepto, se le juzgue dos veces por los mismos hechos.

Agrega el actor, que las consideraciones de la autoridad responsable carecen de motivación y fundamentación, además de que son incongruentes, pues contrariamente a lo afirmado por el Tribunal responsable, el dictamen y resolución, no se limitan a dar cuenta de los hechos, ni refieren una posible infracción y eventual responsabilidad del enjuiciante, sino que se trata de imputaciones y conclusiones directas, respecto de las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51-B, fracción IV, último párrafo del ordenamiento electoral local, sólo procede la determinación de sanciones, por lo que resulta contrario a Derecho, pretender resolver en definitiva en procedimiento diverso, como lo hace la responsable.

Ahora bien, a fin de resolver estos conceptos de agravio, es pertinente tomar en consideración lo razonado por el Tribunal responsable, en la resolución controvertida, la cual ha quedado transcrita en el capítulo de antecedentes de esta ejecutoria, de cuya parte conducente es posible advertir que el órgano jurisdiccional local, en esencia, razonó lo siguiente:

- Si bien es cierto que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán afirmó que el Partido de la Revolución Democrática incurrió en una posible infracción electoral, por haber ejercido mayor financiamiento privado que público, también lo es que únicamente hizo alusión a los hechos, la posible actualización de la falta, y la eventual responsabilidad del partido; circunstancias que se tendrían que resolver, en definitiva, en el

## SUP-JRC-260/2011

procedimiento al que se ordenó acumular la observación, por lo que será hasta que ello ocurra, cuando el recurrente podrá ejercer su derecho de impugnación.

- El artículo 18 del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que establece 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, dispone que para la resolución más expedita de las quejas o denuncias y con el objeto de determinar en una sola resolución sobre dos o más de ellas, cuando se vinculen con la revisión de los informes de los procesos de selección de candidatos, por actividades ordinarias permanentes y actividades específicas de los partidos políticos, procede decretar la acumulación.
- La acumulación puede ser por conexidad, entendida ésta como la relación entre dos o más procedimientos por provenir de una misma causa o iguales hechos, en los que resulta conveniente evitarla posibilidad de resoluciones contradictorias.
- El Partido Revolucionario Institucional promovió queja en contra del Partido de la Revolución Democrática, la cual dio origen al procedimiento

IEM-CAPYF-P.A. 01/2011 de la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, con motivo de las irregularidades detectadas en el Dictamen Consolidado de esa Comisión, respecto de los informes que presentaron los partidos políticos, entre los que está el actor, sobre el origen, monto y destino de sus recursos para actividades ordinarias, correspondientes al primer semestre de dos mil diez.

- En el punto 2, de la observación número 4, hecha al Partido de la Revolución Democrática, en el resolutive tercero del dictamen consolidado, relativo al segundo semestre de dos mil nueve, se estableció: “Por no haber solventado la observación número 4 al considerar que prevalece el financiamiento privado sobre el público, lo cual contraviene los artículos 41, fracción II, y 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.
- De lo anterior, el Tribunal responsable advirtió que ambos asuntos estaban vinculados, toda vez que en los dos se presentan las siguientes coincidencias: 1) Se pretende sancionar al Partido de la Revolución Democrática; 2) Se imputa el mismo tipo de conducta, y 3) Se trata de una conducta posiblemente ilícita, de ahí que resultara conveniente su resolución de manera conjunta.

## SUP-JRC-260/2011

- El Tribunal local aclaró que la acumulación de ambos asuntos no implicaba perjuicio para el partido recurrente, dado que los efectos de una resolución conjunta, en todo caso, únicamente son de tipo procesal, para favorecer la congruencia en las resoluciones de la autoridad y evitar con ello decisiones contradictorias.
- Por último, el órgano jurisdiccional local argumentó que se debían resolver conjuntamente, porque el financiamiento privado fue mayor durante un año, para lo cual era necesario analizar ambos periodos semestrales, con el objeto de que la autoridad competente resuelva los asuntos relacionados con los mismos actos o hechos, de manera conjunta; lo cual, lejos de generar un perjuicio al instituto político le otorgaba mayor seguridad jurídica.

Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al partido político actor, pues parte de la falsa premisa de que se determinaron responsabilidades en su contra y que después se decidió acumular a un diverso procedimiento, de manera tal que existe un doble juzgamiento, por las irregularidades encontradas.

Al caso cabe precisar que en la resolución identificada con la clave IEM/R-CAPYF-02/2010, que el partido político actor

impugnó ante el Tribunal local, se separan debidamente las observaciones hechas en el dictamen consolidado, como se observa del considerando décimo primero, mismo que se transcribe a continuación:

**DÉCIMO PRIMERO.-** Respecto de la revisión del informe que presentó el Partido de la Revolución Democrática sobre el origen, monto y destino de sus recursos para actividades ordinarias, correspondientes al segundo semestre de dos mil nueve, se procederá a efectuar la acreditación de las irregularidades detectadas en el Dictamen Consolidado, para posteriormente en las que incurrió el citado instituto político son las que se precisan a continuación:

1. El no apegarse a las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 45 del Reglamento de Fiscalización, al detectarse un descuido en los registros de su contabilidad.

2. Prevalencia del financiamiento privado sobre el público, lo cual contraviene los artículos 41 fracción II y 116 fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Incumplimiento al artículo 48 fracción XIII, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, por no haber presentado la copia de los enteros a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público donde conste el pago de las retenciones efectuadas en el Estado por el partido político...”

Ahora bien, como ya se dijo, el Instituto electoral local, únicamente decretó la acumulación del segundo punto de las irregularidades, relativo a que prevalece el financiamiento privado sobre el financiamiento público, al procedimiento administrativo identificado con la clave IEM-CAPyF-P.A.01/2011.

En este contexto, es claro que no le asiste la razón al actor, pues se advierte claramente que el órgano administrativo

## SUP-JRC-260/2011

electoral local, por lo que hace a la irregularidad detectada, precisada en el punto dos (2), no determinó responsabilidad o culpabilidad alguna, como aduce el actor, sino que precisamente, para evitar el dictado de resoluciones contradictorias y para impedir que el partido político fuera sancionado dos veces por los mismos hechos, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán determinó procedente acumular al procedimiento administrativo precisado, el análisis de la observación cuatro (4), señalada al Partido de la Revolución Democrática, con el propósito, además, según lo afirmado por el aludido Instituto, de llevar a cabo una investigación eficaz, completa y exhaustiva, así como de allegarse de los elementos de convicción necesarios para, en su caso, poder determinar la responsabilidad del partido político actor, respecto de las observaciones respectivas.

En este orden de ideas, es inconcuso que no existe una vulneración al principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos (*non bis in idem*), pues al determinar la irregularidad detectada en el Dictamen Consolidado, en el sentido de que prevalece el financiamiento privado sobre el financiamiento público, no se establece la responsabilidad del Partido de la Revolución Democrática, sino que, como se precisa en líneas que anteceden, el Instituto local, a fin de realizar una investigación exhaustiva de los hechos y dictar una sola resolución, considerando que existe conexidad de la causa, estimó procedente acumular el análisis de la observación precisada, al procedimiento administrativo clave

IEM-CAPyF-P.A.01/2010, iniciado con motivo de la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional.

En consecuencia, ante lo **infundado** de los conceptos de agravio expresados por el Partido de la Revolución Democrática, es conforme a Derecho confirmar la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se confirma la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, de veintidós de septiembre de dos mil once, dictada en el recurso de apelación radicado en el expediente TEEM-RAP-007/2011.

**NOTIFÍQUESE personalmente** al Partido de la Revolución Democrática en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán; y **por estrados** a los demás interesados, en términos de los artículos 26, 27, 28, 29, y 93, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el 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, en ausencia del Magistrado

**SUP-JRC-260/2011**

Flavio Galván Rivera, por lo que hizo suyo el proyecto el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**