



RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: TEEM-RAP-015/2011.

ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN.

TERCERO INTERESADO: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

MAGISTRADO PONENTE: JAIME DEL RÍO SALCEDO.

SECRETARIA INSTRUCTORA Y PROYECTISTA: ERIKA VALLE GAONA.

Morelia, Michoacán, a veinticuatro de junio de dos mil once.

VISTO, para resolver, en acatamiento a la ejecutoria emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JRC-127/2011, el recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del acuerdo de dieciséis de mayo del año en curso, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual se aprobaron diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización de dicho órgano administrativo electoral; y,

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De lo narrado por el recurrente en su demanda y de las constancias de autos, se conoce lo siguiente:

El dieciséis de mayo de dos mil once, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización, que regulan los artículos 37-C, 37-J, 51-A, 51-B, y 51-C del Código Electoral.

II. Juicio de Revisión Constitucional Electoral. El veinte de mayo, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, promovió juicio de revisión constitucional electoral, a fin de impugnar, *per saltum*, las modificaciones al Reglamento de Fiscalización.

III. Recepción del juicio de revisión constitucional electoral. Por oficio SG-331/2011, recibido en la oficialía de partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el veintitrés de mayo, el Secretario General del Instituto Electoral de Michoacán remitió el expediente formado con motivo de la presentación de la demanda, el cual se radicó con la clave SUP-JRC-127/2011, y se turnó a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza.

IV. Tercero interesado. El veinticuatro de mayo, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General, compareció con el carácter de tercero interesado en el juicio de revisión constitucional electoral e hizo valer los argumentos que estimó conducentes.

V. Resolución del juicio de revisión constitucional electoral. El quince de junio, la Sala Superior dictó resolución en el juicio de referencia, donde estimó improcedente la solicitud para que ese órgano jurisdiccional conociera, *per saltum*, de la impugnación

presentada por el Partido de la Revolución Democrática y, como consecuencia, ordenó encauzar la demanda al recurso de apelación competencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, para que este último la radicara y admitiera dentro de las veinticuatro horas siguientes a su notificación, y resolviera lo conducente dentro de los seis días siguientes.

VI. Remisión del expediente al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. El diecisiete de junio se recibió en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional el oficio SGA-JA-1647/2011, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el cual hizo llegar copia certificada de la resolución pronunciada en el expediente SUP-JRC-127/2011, a la que acompañó la demanda promovida por el Partido de la Revolución Democrática y sus anexos, las constancias y cédulas de notificación, así como el informe circunstanciado de la responsable, y la comparecencia del tercero interesado.

VII. Radicación y admisión. El dieciocho de junio, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Jaime del Río Salcedo, acordó integrar y registrar el expediente con la clave TEEM-RAP-015/2011, y lo turnó a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 26 de la Ley de Justicia Electoral. Asimismo, admitió a trámite el recurso de apelación, reconoció el carácter de tercero interesado al Partido Revolucionario Institucional, y declaró cerrada la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán ejerce jurisdicción y, de conformidad con los artículos 98-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 46, fracción I, y 47 de la Ley de Justicia Electoral, así como 201 y 202 del Código Electoral, el Pleno del Tribunal Electoral es competente para conocer y resolver

el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra un acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, adoptado en el marco de un proceso electoral.

SEGUNDO. Improcedencia. El Partido Revolucionario Institucional, en su carácter de tercero interesado, hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, fracción VII, de la Ley de Justicia Electoral, por considerar que la demanda resulta evidentemente frívola.

La causal de improcedencia es infundada.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis de jurisprudencia “**FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE**”, estableció que, para la actualización de la causal de improcedencia relativa a la frivolidad del medio de impugnación, en la demanda se deben formular pretensiones inalcanzables jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan.

En el caso, la pretensión del actor consiste en dejar sin efectos las modificaciones al Reglamento de Fiscalización, aprobadas por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán el pasado dieciséis de mayo.

Dicha pretensión es jurídicamente viable con la sentencia que se emita en el presente recurso de apelación, en principio, porque dicho medio impugnativo es el procedente para controvertir los actos del Consejo General y, en segundo lugar, porque en los agravios se expresan hechos y argumentos directamente relacionados con la validez de las disposiciones reglamentarias impugnadas, los cuales, de ser fundados, podrían dar lugar a la revocación total o parcial de las modificaciones aprobadas.

Por otro lado, resulta inoperante el diverso motivo de improcedencia invocado por el tercero interesado, consistente en la falta de definitividad del acto reclamado, toda vez que dicho argumento se construyó sobre la base de que el actor, inicialmente, promovió juicio de revisión constitucional electoral; sin embargo, con la ejecutoria de la Sala Superior, que reencauzó la impugnación al presente recurso de apelación, es claro que quedó superada dicha circunstancia.

TERCERO. Requisitos del medio de impugnación y presupuestos procesales. El recurso de apelación reúne los requisitos de procedencia, previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 14, fracción I, 46, fracción I, y 48 de la Ley de Justicia Electoral, como enseguida se demuestra.

1. Forma. El medio de defensa se presentó por escrito ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán; se hizo constar el nombre del actor y la firma autorizada del respectivo representante del partido político, así como las personas autorizadas para ese efecto. En el referido curso también se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación, los agravios causados por el acto recurrido, y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se ofrecen pruebas.

2. Oportunidad. El recurso de apelación se presentó dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Justicia Electoral. Lo anterior, porque el acto reclamado se emitió el dieciséis de mayo del año en curso y el escrito se presentó el veinte siguiente, lo cual evidencia la presentación oportuna del medio de impugnación.

3. Legitimación y personería. Se cumplen estos presupuestos, porque, quien interpone el recurso de apelación es un partido político, el cual está previsto en el artículo 48, fracción I, de la Ley de Justicia Electoral como sujeto legitimado, y lo hizo por medio de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto

Electoral de Michoacán, quien tiene personería para acudir en su nombre para la promoción del medio impugnativo.

4. Definitividad. Se cumple este requisito de procedibilidad, toda vez que el acuerdo dictado por la autoridad administrativa electoral no admite medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a la apelación, por virtud de la cual pueda ser modificado o revocado.

Al estar satisfechos los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación que se resuelve, procede entrar al estudio del fondo del asunto.

CUARTO. Acto reclamado. Dada la considerable extensión del Reglamento de Fiscalización impugnado, y que su contenido se retomará para el estudio de fondo, este Tribunal Electoral considera innecesaria su transcripción, ya que ello sólo redundaría en una reiteración que incrementaría considerablemente el volumen de la sentencia, dificultando su comprensión.

QUINTO. Agravios. Los argumentos expresados por el Partido de la Revolución Democrática son los siguientes:

“PRIMER AGRAVIO.

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye la falta de motivación y fundamentación para la sustitución del Reglamento de Fiscalización que venía regulando los artículos 37-C, 37-J, 38 fracción I, 51-A, 51-B, y 51-C del Código Electoral del Estado, mismos que no han sido modificados desde el 11 de febrero de 2007, por el “Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán”.

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-

Los artículos violados son 1º; 14, 16, 40 y 41, primer párrafo; 105, fracción II, cuarto párrafo; 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen los principios de legalidad electoral y certeza, así como el principio de división de competencias y las bases constitucionales que deben establecerse en las constituciones y leyes locales, en relación con los artículos

1º; 17; 19; 36; 40; 44, fracciones I y XXIV y 98, primer y tercer párrafos; 37-C, 37-J, 38 fracción I, 51-A, 51-B, y 51-C; 101; 113, fracciones I y II del Código Electoral del Estado de Michoacán.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La aprobación por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán viola de manera grave el principio de legalidad causando agravio a la parte que represento, al carecer dicho acto de motivación y fundamentación, lo que resulta contrario a las disposiciones constitucionales y legales que se citan como violadas.

En efecto, tal y como se relaciona en el numeral 2 del capítulo de hechos del presente escrito, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán expide un nuevo Reglamento de Fiscalización sin que mediara proyecto de acuerdo alguno, limitándose a aprobar un nuevo cuerpo normativo en sustitución del Reglamento de Fiscalización que venía regulando los artículos 37-C, 37-J, 38 fracción I, 51-A, 51-B, y 51-C; del Código Electoral del Estado de Michoacán, sin establecer expresar (*sic*) antecedentes, considerandos o puntos resolutiveos en relación al punto del orden del día que se anunció como un proyecto de acuerdo en relación al citado Reglamento.

Si bien el artículo 51-C, fracción I del Código Electoral del Estado de Michoacán establece como atribución de la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, la de 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 y por tanto, del Consejo General de aprobar dichos lineamientos, el ejercicio de tal atribución se encuentra sujeta al principio de legalidad y certeza, por lo que el ejercicio de tales atribuciones deben estar sustentados como todo acto de autoridad y de molestia a la parte que represento.

En efecto, la sustitución del Reglamento de Fiscalización que venía regulando los artículos 37-C, 37-J, 38 fracción I, 51-A, 51-B, y 51-C; del Código Electoral del Estado de Michoacán a tan sólo unas horas del inicio del proceso electoral carece de sustento legal o fáctico alguno, en primer término porque no existe modificación alguna a las

disposiciones legales que reglamenta que ameriten la revisión y adecuación de los lineamientos con bases técnicas previstas en el Reglamento vigente hasta antes de la emisión del acto reclamado, y por los (*sic*) tanto carece de sustento el establecimiento de nuevas disposiciones normativas que crean nuevas obligaciones y modifica procedimientos al margen inclusive de los preceptos legales que pretende reglamentar. **Para ilustrar lo anterior debe tomarse en cuenta que el Reglamento anterior contaba con tan sólo 77 artículos en tanto que el nuevo se compone de 171, ello, sin contar los nuevos catálogos de cuentas, grúa (*sic*) contabilizadora y clasificación de gasto, así como, formatos y clasificador por objeto de tipo de gasto.**

En segundo término no se establecen consideraciones o causas particulares o específicas por las que se justifique la sustitución del anterior cuerpo normativo por uno nuevo, es así que el acto impugnado no implica una reforma a los lineamientos con bases técnicas dentro de las atribuciones de la responsable, sino que expide un nuevo reglamento que modifica de manera sustancial obligaciones y procedimientos y rebasa el ámbito y materia de los artículos legales que reglamenta.

Ahora bien, para el debido estudio de la ausencia de motivación y fundamentación en el caso que nos ocupa, en el que sustituye un cuerpo normativo por otro, esta Sala Superior debe considerar que sólo cuando se trata del establecimiento de lineamientos o reglamentación ante una nueva disposición legal, se justifica y es entendible que la fundamentación y motivación no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad, sin embargo en el caso que nos ocupa, sin que exista modificación a los artículos legales objeto de establecimiento de lineamientos con bases técnicas, a grado de (*sic*) tal de expedición de un nuevo cuerpo normativo, requiere que la autoridad responsable funde y motive las razones y fundamentos que le llevan a sustituir el anterior cuerpo normativo, estableciendo en su lugar otro en el que impone nuevas obligaciones y procedimientos que determina aplicarse de manera inmediata, sin que además justifique la premura, necesidad y urgencia del establecimiento de nuevas normas en materia de fiscalización que inclusive se encuentran al margen y alcance de los artículos legales de los que depende.

Respecto de que la expedición de un nuevo Reglamento de Fiscalización en sustitución del vigente hasta

un día antes del inicio del proceso electoral, sin sustento alguno, es decir, sin que haya sido precedido de una ley o reforma a los artículos que pretende regular, resulta ilustrativo y aplicable en su esencia el criterio de interpretación que se cita a continuación:

*Novena Época
Registro: 166655
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXX, Agosto de 2009
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 79/2009
Página:1067*

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio. El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

Es así que el acto que se impugna resulta violatorio del principio de legalidad electoral previsto en los artículos 14, 16, 41 y 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado.

En el presente caso, no se expresa el precepto legal aplicable al caso, es decir, norma transitoria legal o constitucional que determine la revisión, modificación y mucho menos sustitución del cuerpo normativo Reglamento de Fiscalización que venía rigiendo hasta antes de la emisión del acto reclamado y por otra parte, tampoco se señalan las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la creación de un nuevo cuerpo normativo que establece nuevas obligaciones no sólo de carácter técnico, sino normas sustantivas que rebasan la facultad reglamentaria e invade la esfera de atribuciones del poder legislativo del Estado de Michoacán.

En consecuencia, ante la ausencia de motivación y fundamentación no se verifica la adecuación entre motivos aducidos y normas aplicables, por lo que se evidencia la ausencia de circunstancias que se sustenten y justifiquen la emisión de un nuevo Reglamento de Fiscalización y tampoco se fundamenta en disposición legal alguna que justifique el acto que por esta vía se impugna, siendo que como ya se ha señalado la responsable en el Reglamento vigente hasta antes de la emisión del acto impugnado, ya había ejercido la facultad reglamentaria respecto de los artículos 37-C, 37-J, 38 fracción I, 51-A, 51-B, y 51-C; del Código Electoral del Estado de Michoacán, lo cuales no han tenido modificación alguna que provoquen no sólo la revisión o modificación del anterior Reglamento de Fiscalización, sino la sustitución de dicho cuerpo normativo por otro nuevo.

Es así que la expedición de un nuevo Reglamento de Fiscalización en sustitución del existente, constituye un acto de autoridad concreto, dirigido en forma específica a causar,

por lo menos, molestia al partido político que represento como a sus candidatos, que constituyen sujetos determinados en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional, la garantía de fundamentación y motivación debe respetarse de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada para librarse de ese acto de molestia.

Ahora bien el carácter de impersonalidad, generalidad y abstracción, que ya existía en el Reglamento que se sustituye, y del nuevo Reglamento no impide y al contrario obliga a la confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación, puesto que el ejercicio de reglamentación de la responsable ya se encontraba colmado con el Reglamento que se sustituye, mismo que ya regulaba jurídicamente relaciones sociales, por lo que los cambios al mismo y el establecimiento de un nuevo cuerpo normativo se encuentran sujetos a los derechos de fundamentación y motivación como cualquier acto de autoridad

En los términos antes anotados, resultan aplicables los criterios de jurisprudencia que se citan a continuación:

Partido Revolucionario Institucional

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia 1/2000

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA. *La fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y*

motivado. En la mayoría de los casos se considera que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad. El surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional. Es explicable que en esta clase de actos, la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada para librarse de ese acto de molestia. En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado al principio.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-028/99. Partido Revolucionario Institucional. 6 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/99. Partido Revolucionario Institucional. 6 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-042/99. Coalición Alianza por México, integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia por la Democracia, de la Sociedad Nacionalista y Alianza Social. 2 de marzo del año 2000. Unanimidad de votos.

La Sala Superior en sesión celebrada el dos de marzo del año dos mil, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 16 y 17.

Partido Revolucionario Institucional

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tesis XLVII/98

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA. El inciso z), del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, autoriza al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para dictar los acuerdos necesarios con el objeto de hacer efectivas las atribuciones contenidas en los incisos del a) al y), de ese numeral y las demás señaladas en el propio ordenamiento. Esta facultad implícita requiere la existencia, a su vez, de alguna expresa, a la que tienda hacer efectiva, por cuanto a que, el otorgamiento de la implícita al Consejo General, por el Congreso de la Unión, tiene como aspecto identificatorio, la relación de medio a fin entre una y otra. Si el Consejo General responsable del acto recurrido, afirma haberlo

emitido en ejercicio de una facultad implícita, pero en realidad no hace efectiva una expresa o explícita, dicho acto carece de la debida fundamentación y motivación, por no existir esa relación de causa-efecto entre los dispositivos legales citados y los hechos a que pretende adecuarse.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-004/98. Partido Revolucionario Institucional. 18 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Omar Espinoza Hoyo.

Nota: El contenido del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretado en esta tesis, corresponde con el 118, del ordenamiento vigente a la fecha de la presente Compilación.

La Sala Superior en sesión celebrada el diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, página 57.

De conformidad con lo anterior la violación al principio de legalidad en la expedición de un nuevo Reglamento de Fiscalización es suficiente para revocar el mismo, por las razones expuestas, a efecto de que siga rigiendo el Reglamento de Fiscalización sustituido y que colma la atribución reglamentaria de establecer lineamientos técnicos, y otorga certeza al proceso electoral que ya ha iniciado.

SEGUNDO AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye la sustitución del Reglamento de Fiscalización por un nuevo cuerpo normativo, violando los principios de legalidad, el de reserva de ley y el principio de subordinación jerárquica, excediéndose en su facultad reglamentaria e invadiendo la espera (*sic*) de atribuciones del Poder Legislativo del Estado de Michoacán.

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS.-

Lo son 1º; 14, 16, 40 y 41, primer párrafo; 105, fracción II, cuarto párrafo; 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen los principios de legalidad electoral y certeza, así como el principio de división de competencias y las bases constitucionales que deben establecerse en las constituciones y leyes locales, en relación con los artículos 1º; 17; 19; 36; 40; 44, fracciones I y XXIV y 98, primer y tercer párrafos; 37-C, 37-J, 38 fracción I, 51-A, 51-B, y 51-C; 101; 113, fracciones I y II del Código Electoral del Estado de Michoacán.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La aprobación por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán del "Reglamento de Fiscalización del Instituto

Electoral de Michoacán” en sustitución de (sic) Reglamento de Fiscalización vigente hasta un día antes del inicio del proceso electoral, viola de manera grave el principio de legalidad causando agravio a la parte que represento en virtud de que nos deja en total estado de indefensión con la aprobación y entrada en vigor de dicha reglamentación que va más de los límites de la facultad reglamentaria de la autoridad responsable, invadiendo la esfera de atribuciones del Poder Legislativo.

La potestad de la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán atribuida por el artículo 51-C del Código Electoral de (sic) Estado de Michoacán para emitir “... **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...” con carácter de normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley, como se ha referido en el agravio anterior ya había sido ejercida por la responsable en el Reglamento de Fiscalización que deja sin efectos el acto que se impugna.

Por otra parte, es de señalar que el ejercicio de la facultad reglamentaria en el caso que nos ocupa se circunscribe a **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, es decir, la subordinación a la ley lo limita por una parte a la naturaleza (sic) lineamientos con bases técnicas y por otra, establece como objetivo de tales lineamientos la presentación de los informes de los partidos políticos, siendo la materia de los mismos **el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos**, es decir limitando la facultad reglamentaria para los aspectos expresa y claramente precisados por el citado artículo 51-C, en consecuencia, cualquier otro lineamiento o disposición jurídica ajena a la materia de dicha atribución reglamentaria, excede las funciones y atribuciones de la responsable.

Lo anterior es así, al estar sometida jurídicamente la responsable, a limitantes derivadas de lo que se conoce como los **principios de reserva de ley y de jerarquía normativa o subordinación jerárquica**. El principio de reserva de ley implica que una disposición constitucional

reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley. De este modo, es el legislador ordinario el que ha de establecer la regulación de esa materia, al no poderse realizar por otras normas secundarias, entre ellas, el reglamento.

Por su parte el principio de jerarquía normativa consistente en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

Es el caso, que tanto el Reglamento de fiscalización sustituido como el que por esta vía se impugna, señalan que el contenido del mismo "... es reglamentario de los artículos 37-C, 37-J, 51-A, 51-B, y 51-C del Código Electoral del Estado de Michoacán..."

Sin embargo, las nuevas disposiciones establecidas en el Reglamento de Fiscalización que se impugna, que pasa de 77 artículos a 171, invaden la competencia exclusiva de la ley al establecer una serie de supuestos jurídicos no previstos en los artículos de la ley que reglamenta, determinando el **qué, quién, dónde y cuándo** de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; sin limitarse a establecer el **cómo** de los propios supuestos jurídicos previstos en los artículos 37-C, 37-J, 51-A, 51-B, y 51-C del Código Electoral del Estado de Michoacán.

Es así que el reglamento que por esta vía se impugna, particularmente en las disposiciones diversas a las contempladas en el Reglamento vigente hasta antes de la emisión del acto reclamado, se aparta de los principios definidos en la ley y en lugar de desenvolver la obligatoriedad del mismo regula principio (*sic*) distintos a la (*sic*) normas legales que dice regular, yendo más allá de ella, extendiéndola a supuestos distintos, e inclusive llega a contradecirla al establecer supuestos jurídicos distintos, incumpliendo el deber de concretarse a indicar los medios para cumplirla.

Es así que la responsable en contra del principio de reserva de ley abordar (*sic*) aspectos distintos a la materia de las disposiciones legales que dice regular, por lo que resulta aplicable el criterio de la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación*, siguiente:

Novena Época
Registro: 172521
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 30/2007
Página: 1515

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. *La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.*

Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawí Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 30/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

En efecto, la responsable establece un nuevo reglamento (*sic*) de Fiscalización sin motivación ni fundamentación alguna, estableciendo nuevas cargas y obligaciones, así como nuevos procedimientos violando los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, lo cual se aprecia desde el artículo 2 en el que inserta como parte del glosario de términos para los efectos del Reglamento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución del Estado de Michoacán, que carecen de relación con los artículos 37-C, 37-J, 51-A, 51-B, y 51-C del Código Electoral del Estado de Michoacán, materia del reglamento, pero que utiliza al invadir la esfera de competencia del Poder Legislativo, al establecer normas sustantivas que rebasan los límites de su facultad reglamentaria.

A manera de ejemplo se citan a continuación casos extremos en los que el Reglamento que se impugna establece normas novedosas respecto del que venía rigiendo hasta un día previo al inicio del proceso electoral en el Estado de Michoacán, en las que se establecen disposiciones diversas a las disposiciones del Código Electoral, estableciendo competencias y procedimientos distintos a los legalmente previstos, así como prohibiciones y obligaciones distintas a las previstas legalmente afectando derechos sustantivos del partido político que represento, lo cual se puede apreciar en el siguiente cuadro comparativo en el que se contrasta lo dispuesto por el Código Electoral vigente con las novedosas disposiciones del nuevo Reglamento de fiscalización:

Código Electoral	Nuevo Reglamento de Fiscalización
<p>Artículo 35.- Los partidos políticos están obligados a: (...) XVI. Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de procesos de selección de candidatos y de campaña, así como para realizar las actividades que señala este Código, las que deberán ser llevadas a cabo dentro del Estado de Michoacán;</p>	<p>Artículo 26.- Los partidos políticos gozarán del financiamiento público que apruebe anualmente el Consejo General para el ejercicio de sus actividades ordinarias, en términos del artículo 47, fracción I, del Código. El financiamiento público ordinario no podrá ser ejercido para cubrir gastos en actividades de precampaña y campaña.</p>
<p>Sin previsión legal</p>	<p>Artículo 36.- La suma total del financiamiento privado, no podrá ser mayor al financiamiento público anual que corresponda a cada partido político.</p>

<p><i>Sin previsión legal</i></p>	<p>Artículo 38.- <i>En el ejercicio de sus facultades, la Comisión podrá superar la limitación del secreto bancario, fiduciario y fiscal a través de los convenios suscritos con el Instituto Federal Electoral, en términos de los artículos 41, penúltimo y último párrafos, de la Base V y 116, fracción IV, inciso k) de la Constitución Federal.</i></p>
<p>Artículo 51-B.- <i>El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las reglas siguientes:</i></p> <p><i>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;</i></p> <p><i>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 o (sic) en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;</i></p> <p><i>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,</i></p> <p><i>IV. El proyecto de dictamen deberá contener por lo menos:</i></p> <p><i>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;</i></p> <p><i>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,</i></p> <p><i>c) En su caso, el señalamiento de los incumplimientos en que hubieran incurrido los partidos políticos en los términos de este Código.</i></p> <p><i>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.</i></p>	<p>Artículo 39.- <i>Si derivado de la revisión a los recursos obtenidos por los partidos políticos a través de las diversas modalidades del financiamiento privado, se detectan ingresos de fuentes presuntamente ilícitas, deberá ordenarse la investigación correspondiente de conformidad con los Lineamientos para el Trámite y Sustanciación de Quejas o Denuncias relacionadas con presuntas infracciones a las Reglas Inherentes al Financiamiento de los Partidos Políticos; y, en su caso, presentarse la denuncia correspondiente ante las autoridades competentes.</i></p>

<p>Artículo 48. Las aportaciones que en lo individual realicen los simpatizantes tendrán un límite anual equivalente al 5% del monto total que para actividades ordinarias se otorgue a todos los partidos políticos en el año que corresponda;</p>	<p>Artículo 42.- Las aportaciones individuales que realicen los simpatizantes a favor de los partidos políticos no deberán exceder los parámetros a que se refiere el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, ni podrán recibirse de personas no identificadas, por lo que, a efecto de transparentar dichas aportaciones el Órgano Interno deberá llevar un registro individual y centralizado de las aportaciones en dinero o en especie, que en un ejercicio haga cada persona física o moral facultada para ello, este registro permitirá conocer el monto acumulado de las aportaciones, así como de los donativos por cada persona; información que deberá ser anexada a los informes respectivos.</p>
<p>Sin previsión legal</p>	<p>Artículo 46.- Se consideran aportaciones en especie: ... d) Las condonaciones de deuda a favor del partido por parte de las personas físicas o morales que no estén impedidas para ello, de conformidad con lo establecido por los artículos 41 de la Constitución Federal y 48-BIS del Código; y</p>
	<p>Artículo 82.- La constitución o apertura de un fondo o fideicomiso por parte de los partidos políticos, deberá sujetarse a las reglas siguientes: ... III. Deberá incluirse en el contrato correspondiente, una cláusula por la que se autorice a la Comisión, cuando así lo juzgue necesario, a solicitar a la institución fiduciaria correspondiente, información a fin de verificar la correcta utilización de los recursos, en términos de los artículos 41 penúltimo y último párrafos de la Base V y 116, fracción IV, inciso k) de la Constitución Federal; y,</p>
<p>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</p>	<p>Artículo 102.- En el caso de que a la fecha del cierre del ejercicio en el informe del segundo semestre, aún quedaran pendientes de pago servicios personales, o adquisiciones de bienes y servicios, deberán registrarse contablemente; creando el pasivo correspondiente en las cuentas de acreedores diversos o proveedores, según corresponda, con el fin de reconocer el gasto real del periodo que se está informando</p>

<p>que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.</p>	<p>y que se haga la reserva de los recursos respectivos, demostrando la solvencia para enfrentar dichos pasivos. Debiendo a su vez exhibir el comprobante, o en su caso, el contrato que haya originado la obligación contraída, que deberá contener: la mención de montos, nombres, concepto y fechas de contratación de la obligación, calendario de amortización y de vencimiento, así como en su caso, las garantías otorgadas en el que se cumplan las disposiciones normativas que rijan al caso correspondiente; ello con la finalidad de conocer la fecha en que dicha obligación deberá (sic) cumplida o extinguida.</p>
<p>Sin previsión legal</p>	<p>Artículo 117.- Se entiende por precampaña el conjunto de actividades que de manera previa al registro de candidatos, son llevadas a cabo por los precandidatos y aquellos ciudadanos que simpaticen o apoyen una aspiración, de conformidad con el artículo 37-E, del Código. (...) Los partidos políticos tendrán acceso a la radio y a la televisión durante sus precampañas, conforme a las normas establecidas en los apartados A y B de la Base III, del artículo 41 de la Constitución Federal, el Título Tercero del Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como los Acuerdos emitidos por el Instituto Federal Electoral y por el Consejo General.</p>
<p>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 (sic) en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;</p>	<p>Artículo 163.- La Comisión presentará en un mismo acto ante el Consejo, el Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución por el cual se propongan las sanciones que correspondan a los partidos políticos o coaliciones, con motivo de las irregularidades detectadas en sus informes sobre el origen, monto y destino de sus recursos relacionados con actividades ordinarias, específicas y de campaña o, en su caso, las que deriven de su falta de presentación, en los plazos y términos establecidos en este Reglamento. En relación a la revisión de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos aplicados a las precampañas, los dictámenes correspondientes se</p>

<p>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:</p> <p>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;</p> <p>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,</p> <p>c) En su caso, el señalamiento de los incumplimientos en que hubieran incurrido los partidos políticos en los términos de este Código.</p> <p>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.</p>	<p>presentarán al Consejo General en los términos previstos en el artículo 157 de este Reglamento, y, en caso de haberse detectado presuntas irregularidades, se instaurarán los procedimientos administrativos oficiosos que correspondan, de acuerdo a los Lineamientos para el Trámite y Sustanciación de Quejas o Denuncias relacionadas con Presuntas Infracciones a las Reglas Inherentes al Financiamiento de los Partidos Políticos, seguidos los cuales, se presentarán los proyectos de resolución correspondientes al Consejo General.</p>
<p>Artículo 51-B.- El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las reglas siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 164.- El Consejo conocerá el proyecto de dictamen que formule la Comisión y en su caso procederá a su aprobación. Acto seguido se pronunciará sobre el proyecto de resolución que en relación con el mismo dictamen haya presentado la Comisión.</p>
<p>Artículo 51-B.- El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las reglas siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 167.- El Dictamen y proyecto de resolución formulado por la Comisión, será presentado al Consejo en los plazos señalados en el presente reglamento, para en su caso, se impongan las sanciones correspondientes. Serán aplicables los siguientes criterios:</p> <p>a) Se entenderá que hay omisión y acción reiterada o sistemática, cuando la falta cometida por un partido sea constante y repetitiva en el mismo sentido a partir de las revisiones efectuadas en distintos ejercicios;</p> <p>b) Las circunstancias especiales serán entendidas como el especial deber de cuidado de los partidos derivado de las funciones, actividades y obligaciones que les han sido impuestas por la legislación electoral o que desarrollan en</p>

	<p><i>materia político-electoral; así como la mayor o menor factibilidad de prever y evitar el daño que se hubiere causado; y</i></p> <p>c) <i>Para la actualización de la reincidencia, como agravante de una sanción, se tomará en cuenta: el ejercicio o período en el que se cometió la transgresión; la naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado; y, que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, tenga el carácter de firme.</i></p>
<p><i>Sin previsión legal sanciones por infracciones al Reglamento</i></p>	<p>Artículo 168.- La aplicación de las sanciones a las infracciones al presente Reglamento y al Código, serán de la competencia del Consejo, en los términos establecidos por los Artículos 113 fracciones VII, VIII, IX, XI, XXXVII y XXXVIII, 279, 280, 280 Bis y demás disposiciones aplicables del Código.”</p>

De los ejemplos anteriores se colige la pretensión de la responsable de establecer normas jurídicas en el Reglamento en cuestión, aspectos diversos a la materia de su facultad reglamentaria de establecer lineamientos de carácter técnico para la presentación de los informes de los partidos políticos invadiendo la esfera de atribuciones del Poder Legislativo del Estado de Michoacán, contraviniendo disposiciones legales y pretendiendo regular de manera directa las bases de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que conforme a su artículo 116, fracción IV, corresponde establecer en la Constitución Política del Estado y en el Código Electoral del Estado, facultad que se encuentra reservada al Congreso del Estado de Michoacán, estableciendo inclusive supuestos de sanción distintos a los previstos en la ley, como lo es la previsión de que son sancionables las infracciones al Reglamento, el cual no sólo se limita a establecer lineamientos de carácter técnico para le (*sic*) presentación de los informes de los partidos políticos sino que al establecer normas sustantivas que van más allá del límite reglamentario, da como resultado el establecimiento de múltiples supuestos de sanción no previstos legalmente.

Se viola el principio de **RESERVA DE LA LEY**, consagrado en el artículo 116 fracción IV cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual de manera clara dispone:

...

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

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

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

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.”

...

Asimismo en el artículo 41 fracción II, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva a la ley, garantizar:

...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

...

De lo anterior se desprende que nuestra norma constitucional de manera determinante reserva a la ley la regulación de aspectos en materia electoral como los son, entre otros, los supuestos de fijar los criterios para establecer los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, y que estando dichas aportaciones dentro del rubro de recursos privados establecer el principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado, así como determinar las faltas en materia electoral, y las sanciones que se impongan por dichas faltas, entre otras, excluyendo expresamente que los aspectos de esta reserva sean regulados por disposiciones de otra naturaleza como en el caso concreto sería el Reglamento que se impugna pues se trata de una norma secundaria.

Con lo anteriormente señalado el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán con la sustitución del Reglamento de Fiscalización por un nuevo cuerpo normativo atenta de manera grave violando el PRINCIPIO DE

RESERVA DE LEY que establece nuestra carta magna pues de manera ilegal el Consejo del Instituto Electoral de Michoacán regula mediante el Reglamento de Fiscalización, aspectos que le competen al legislador ordinario, en los siguientes artículos:

De lo señalado en líneas anteriores se desprende que el Consejo General del Instituto Electoral de manera ilegal legisla en aspectos que por el principio de RESERVA DE LEY le competen al legislador ordinario, que en el caso concreto sería al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo mediante una reforma a la Constitución del Estado o mediante una Ley como lo mandata el artículo 116 fracción IV y artículo 41 fracción II, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que respeta (*sic*) a establecer los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, y que estando dichas aportaciones dentro del rubro de recursos privados establecer el principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado, al no existir dentro del marco legal estatal el principio de preeminencia del financiamiento público respecto al privado, estableciendo supuestos de sanción no previstos en la ley como es la calificación de reincidencia, de prever como sanción las faltas al reglamento, en su gran mayoría no previstas en la ley.

El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán de manera ilegal lo establece en el numeral 36 del Reglamento que se impugna es ilegal puesto que esto, le compete al Congreso del Estado plasmar en ley dichas disposiciones, sin embargo en el caso que nos ocupa ninguna norma estatal faculta explícita o implícitamente al órgano electoral a abordar novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes que lo lleven a expedir un reglamento donde se establezca una situación jurídica general que no está establecida en ley y que dicho órgano no puede ir más allá de la ley, ni extenderla a supuestos distintos o novedosos que no están plasmados en la Ley, por lo cual el Reglamento que se impugna al tratarse de una norma subordinada a las disposiciones legales que reglamentan, es ilegal e (*sic*) virtud de que si no se encuentra plasmado en la legislación estatal los supuestos normativos que se plantea regular, resulta ilegal su aprobación pues al ser un acto administrativo general cuyo alcance se encuentra acotado por la misma Ley no puede regular aspectos novedosos que no estén plasmados en la normatividad de donde emana el Reglamento.

Asimismo con la sustitución del Reglamento de Fiscalización por un cuerpo normativo distinto al vigente hasta el día de la emisión del acto que se impugna, la responsable, también violenta el principio de JERARQUÍA NORMATIVA, en virtud de que la autoridad electoral no puede modificar o alterar el contenido de una Ley mediante un Reglamento. Pues existe la limitante de que el reglamento debe estar presidido de una Ley y su objeto consiste en desarrollar, complementar o en su caso detallar los supuestos que contenga la ley, que será forzosamente donde encuentre su justificación, no puede establecer supuestos normativos de nueva creación que ni existen en la ley de donde emana el Reglamento por lo cual violenta el principio de legalidad, lo cual inclusive se deriva de lo dispuesto por el propio Reglamento de Fiscalización, que en su artículo 1 circunscribe el alcance del mismo:

Artículo 1.- *El presente ordenamiento es de observancia para todos los partidos registrados y acreditados ante el Instituto Electoral de Michoacán; su contenido es reglamentario de los artículos 37-C, 37-J, 51-A, 51-B, y 51-C del Código Electoral del Estado de Michoacán, siendo el Instituto Electoral de Michoacán la autoridad electoral competente para aplicarlo.*

...

De lo anterior se desprende que el objeto de dicho Reglamento es regular el contenido de los artículo (sic) 37-C, 37-J, 51-A, 51-B, y 51-C del Código Electoral del Estado de Michoacán, sin embargo de manera ilegal con la aprobación por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán de la sustitución del Reglamento de Fiscalización que se impugna, se violenta de manera grave el principio de JERARQUÍA NORMATIVA, pues introduce supuestos de nueva creación que no se encuentran establecidos en los artículos que se pretenden reglamentar por lo cual resulta ilegal su aprobación.

Por lo señalado anteriormente se deberá revocar el reglamento que se impugna, volviendo las cosas al estado que guardaban ante (sic) de la ilegal expedición del nuevo Reglamento de Fiscalización que por este medio se impugna a efecto de dar cumplimiento al principio de legalidad de donde derivan los principios de reserva de ley y el principio de jerarquía normativa.

Es el caso que en el artículo 36 del Reglamento en cuestión se establece una prohibición de uso del financiamiento público ordinario no previsto en la ley.

En el artículo 36 establece una relación de financiamiento público y privado que el artículo 41 reserva para que la ley lo garantice, sin que exista previsión en la Constitución y leyes electorales del Estado.

En el artículo 38 pretende regular aspectos reservados a la Constitución y ley del Estado conforme a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 39 y 163 establece procedimientos diversos al previsto en el artículo 51-B del Código Electoral para la revisión de los informes de los partidos políticos, atentando en contra de la autonomía, formalidades y temporalidad del procedimiento para la revisión de los informes de los partidos políticos, derivando procedimientos de queja que atentan en contra de los principios de economía procesal, cosa juzgada y seguridad jurídica.

En el artículo 42 del citado Reglamento, se establecen supuestos distintos a los previstos legalmente, invadiendo la esfera de competencia del Poder Legislativo del Estado.

En el artículo 46 se pretende establecer supuestos jurídicos no previstos en el Código Electoral, pretendiendo legislar bases de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 102 del mismo Reglamento se establece regulación no prevista en la ley respecto del informe del segundo semestre, pretendiendo establecer cierre de ejercicio diverso de los ejercicios semestrales previstos en la ley.

En el artículo 117 la responsable invade la esfera de competencia legislativa reservada al Poder Legislativo al normar disposiciones de la Constitución General y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En los artículos 163 y 164 se transfiere la atribución del Consejo General de formular la resolución para la determinación de sanciones con base en el Dictamen de la Comisión de Prerrogativas y Fiscalización, a dicha Comisión, lo que es contrario a la distribución de competencias previstas en el Código Electoral.

En los artículos 167 y 168 establece supuestos de sanción no previstos en la ley, regulando criterios para la aplicación de sanciones y estableciendo nuevos supuestos de sanción como lo es las infracciones a las disposiciones del mismo Reglamento, previsiones no previstas en la ley y que van más allá del límite de la facultad reglamentaria de la responsable, relativa a establecer lineamientos de carácter técnico para la presentación de los informes de los partidos políticos.

Es así que los supuestos anteriores resultan emblemáticos en relación con los límites a la facultad reglamentaria que demuestran la violación a los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa o subordinación jerárquica, lo cual resulta suficiente para revocar el acto que se impugna a efecto de restaurar el orden legal y el principio de certeza para el adecuado desarrollo del proceso electoral en curso.

TERCER AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye la violación al principio de certeza debido a la sustitución del Reglamento de Fiscalización por un nuevo cuerpo normativo, y la determinación de su entrada en vigor a unos (*sic*) horas de dar inicio el proceso electoral, por no haberse emitido con la anticipación debida de modo que todos los participantes en el proceso electoral conocieran previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS.- Lo son 1º; 14, 16, 40 y 41, primer párrafo; 105, fracción II, cuarto párrafo; 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen los principios de legalidad electoral y certeza, así como el principio de división de competencias y las bases constitucionales que deben establecerse en las constituciones y leyes locales, en relación con los artículos 1º; 17; 19; 36; 40; 44, fracciones I y XXIV y 98, primer y tercer párrafos; 37-C, 37-J, 38 fracción I, 51-A, 51-B, y 51-C; 101; 113, fracciones I y II del Código Electoral del Estado de Michoacán.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La sustitución del Reglamento de Fiscalización que venía rigiendo la presentación de los informes de los partidos políticos, respecto del control y reporte de sus ingresos y egresos en

las precampañas y campañas electorales, con apenas unas horas de anticipación al inicio del proceso electoral y determinación de aplicación inmediata, como lo previenen los artículos transitorios de (sic) nuevo cuerpo normativo cuya calidez (sic) se impugna, atenta en contra del principio de certeza que debe regir la actuación de a (sic) autoridad electoral (sic) y el desarrollo del proceso electoral.

Al respecto resulta aplicable en su esencia y en lo conducente el criterio de interpretación que se cita a continuación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Marzo de 2001

Tesis: P./J. 25/2001

Página: 446

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DECRETO "450", POR EL QUE SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 47, PÁRRAFO SEGUNDO, PARTE FINAL, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, DEBE DECLARARSE INAPLICABLE PARA EL PRÓXIMO PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO QUE TENDRÁ VERIFICATIVO EN ESA ENTIDAD, POR NO HABERSE EMITIDO CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA. A fin de estar en posibilidad de precisar si la reforma al artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco se realizó dentro del plazo a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, y toda vez que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad no establece el momento en que inician los procesos electorales extraordinarios, además de no existir la convocatoria a dichas elecciones, debe acudirse a las normas del mencionado código que regulan lo referente a los procesos electorales ordinarios, a fin de extraer de ellas los principios que puedan servir de base para determinar en qué momento inició o debió iniciar el proceso electoral extraordinario de que se trata. En este sentido, de lo dispuesto en los artículos 29, 30 y 168 del código de referencia, se advierte que la convocatoria a elecciones es un acto que forma parte del proceso electoral, razón por la cual, en tratándose de elecciones extraordinarias, y a falta de otra referencia cierta, debe tenerse como fecha de inicio del proceso electoral aquella en que se expidió o en que debió expedirse la convocatoria respectiva, y tomando en consideración que en el caso concreto dicha convocatoria debió emitirse en los primeros días del mes de enero de dos mil uno, queda evidenciado que la reforma al artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Tabasco **se realizó dentro del plazo de noventa días anteriores al referido proceso electoral, en el que conforme a lo dispuesto en el citado artículo 105 constitucional, no pueden efectuarse modificaciones legales fundamentales, por lo que procede declarar la inaplicabilidad de dicha reforma para el proceso electoral extraordinario próximo a celebrarse en la referida entidad federativa, debiendo estarse al plazo de tres a seis meses previsto en el mencionado artículo 47 antes de su reforma.**

Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy ocho

de marzo en curso, aprobó, con el número 25/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de marzo de dos mil uno.

En efecto los transitorios del instrumento normativo que se impugna establece (sic) lo siguiente:

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Reglamento entrará en vigor a partir del día de su aprobación en la sesión correspondiente del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

SEGUNDO.- Una vez aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, el Presente Reglamento, se ordena publicar en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado (sic) Michoacán de Ocampo.

TERCERO.- Las disposiciones del presente reglamento que se vinculen con el origen, monto y destino de los recursos para actividades ordinarias y específicas del segundo semestre de 2011, **serán aplicables a partir del primero de julio de 2011, por lo que respecta al catálogo de cuentas de actividades ordinarias y específicas, éste entrará en vigor a partir del primero de enero de 2012.**

CUARTO.- Se abroga cualquier disposición reglamentaria que se oponga al presente Reglamento de Fiscalización emanado del Consejo General.

De lo antes transcrito se colige que su aplicación es de efecto inmediato para el desarrollo del proceso electoral puesto que no establece vacatio legis alguna o excepción en lo relativo a las precampañas y campañas electorales, determinándose su aplicación inmediata, siendo que de conformidad con el artículo 37-C del Código Electoral del Estado de Michoacán los procesos de selección de candidatos inician a la par del proceso electoral.

Es así que la responsable establece nuevas disposiciones al margen de las disposiciones legales a que se debe el reglamento, las cuales son de carácter sustancial tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo, para ilustrar lo anterior basta con apreciar que el Reglamento de Fiscalización vigente hasta unas horas antes del inicio del proceso electoral contenía 77 artículos, en tanto que el nuevo Reglamento que lo sustituye establece 171 artículos y por lo (sic) hace al carácter cualitativo ya se ha señalado la transformación radical de dicho cuerpo normativo, estableciendo nuevos procedimientos y obligaciones e inclusive normas de carácter sustantivo que rebasan el límite reglamentario previsto legalmente, invadiendo inclusive el área de competencia del Poder Legislativo del Estado.

Asimismo, la determinación de su aplicación inmediata y su emisión sin la anticipación debida respecto del proceso electoral en el que se determina su aplicación viola en lo más elemental los principios de certeza y legalidad. Es el

caso que su emisión y entrada en vigor de manera inmediata en el proceso electoral, no ha permitido la revisión de su legalidad y constitucionalidad a que deben estar sujetos los actos de autoridad y en específico las normas de carácter general, previo a su aplicación al proceso electoral, que permita dar certeza respecto de la aplicación del nuevo cuerpo normativo que sustituye sin justificación ni razón alguna al Reglamento de Fiscalización vigente hasta unas horas antes de iniciar el proceso electoral en curso, situación que contraviene el principio y base constitucional prevista en el inciso I) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que el nuevo Reglamento establece nuevos plazos, obligaciones y procedimientos no previstos en la ley y en el mejor de los casos que modifican a las establecidas hasta un día antes del inicio del proceso electoral, que constituyen normas distintas a las previamente establecidas al inicio del proceso electoral, sin prestar asesoría y orientación a los partidos para su cumplimiento, si bien transitorios establece su aplicación para los informes de gasto ordinario, no hace excepción respecto de los informes relativos al proceso electoral, no obstante lo previsto por la fracción VI del (*sic*) Código Electoral del Estado, en donde se establece:

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;

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

De lo antes transcrito se desprende que para que los partidos políticos cumplamos con los lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes, en este caso inmediato de precampañas y campañas, y el correspondiente registro de ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos durante las precampañas y campaña (*sic*) electorales, se requiere de orientación y asesoría para el cumplimiento de las obligaciones no sólo legales sino

también las nuevas reglamentarias, lo cual es vedado por la responsable al no tomar previsión alguna al respecto y por el contrario dispone su aplicación de manera inmediata para el proceso electoral, para el registro de ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos durante las campañas y precampañas que han dado inicio de manera simultánea con el proceso electoral, lo cual plantea (*sic*) un reto de cumplimiento imposible de los nuevos procedimientos y obligaciones en el registro de ingresos y egresos, y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos, que se emitieron a tan sólo unas horas del inicio del proceso electoral y de su aplicación.

Es así que la parte que represento no sólo carecerá de la orientación y asesoría que la responsable está obligada a brindarle para el cumplimiento de obligaciones en la materia, sino que tampoco cuenta con la oportunidad para reestructurar y capacitar su órgano interno para el manejo de recurso y presentación de informes, sino que tampoco existe el tiempo necesario y posibilidad para difundir e informar a los posibles precandidatos o aspirantes a candidaturas de lección (*sic*) popular respecto de las nuevas reglas, procedimientos y obligaciones contenidas en el nuevo Reglamento de Fiscalización

Respecto de la observancia del principio de certeza que debió observar la responsable resulta aplicable en lo conducente el criterio de interpretación que se cita a continuación:

Novena Época

Registro: 176707

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Noviembre de 2005

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 144/2005

Página: 111

FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. *La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten*

irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Acción de inconstitucionalidad 19/2005. Partido del Trabajo. 22 de agosto de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de octubre en curso, aprobó, con el número 144/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de octubre de dos mil cinco.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa no opera ninguna de las excepciones al principio de certeza en la expedición de normas generales con la anticipación debida al proceso electoral en que se aplicarían, puesto que por una parte la modificación a la reglamentación del Código electoral en materia de lineamientos de carácter técnico para la presentación de los informes de los partidos políticos, es de carácter sustancial al sustituir el Reglamento de Fiscalización que venía rigiendo hasta unas horas antes del inicio del proceso electoral por un nuevo cuerpo normativo; tampoco nos encontramos ante el supuesto de excepción de alguna declaración de invalidez decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y mucho menos modificaciones legales que obliguen a la adecuación del marco reglamentario como ya se ha hecho valer en los agravios que anteceden, resultando aplicable en su esencia el criterio de interpretación que se cita a continuación:

*Ahora bien, (sic)
Novena Época
Registro: 174536
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIV, Agosto de 2006
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 98/2006
Página: 1564*

CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.

*El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas **no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral**, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.*

Acción de inconstitucionalidad 29/2005. Procurador General de la República. 8 de noviembre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 98/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

Asimismo, por la naturaleza de las modificaciones y sustitución del cuerpo normativo del Reglamento de Fiscalización, que implica modificaciones fundamentales al marco jurídico que regula el proceso electoral en lo relativo a precampañas y campañas electorales, resulta aplicable el criterio de interpretación que se cita a continuación:

Novena Época

Registro: 170886

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 87/2007

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber "modificaciones legales fundamentales". Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, **con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales"**. En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones **como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral**; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, **una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.** Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.

Acción de inconstitucionalidad 139/2007. Procurador General de la República. 3 de mayo de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Ana Carolina Cienfuegos Posada y Alejandro Cruz Ramírez.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 87/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete”.

SEXTO. Estudio de fondo. Del análisis del escrito de demanda, se advierten diversos puntos de disenso que, dada su independencia, se estima conveniente clasificarlos en subtemas, para facilitar su comprensión y estudio. Los subtemas son los siguientes: a) falta de fundamentación y motivación, b) impugnación a preceptos concretos del Reglamento, y c) afectación al principio de certeza.

Por razón de orden, se impone el análisis del argumento relacionado con la afectación al principio de certeza, en tanto se refiere al cumplimiento de un requisito que, de no colmarse, impediría la aplicación del Reglamento en el proceso electoral en curso.

1. Afectación al principio de certeza. En este punto, la argumentación del apelante parte de la premisa de considerar que las modificaciones al Reglamento de Fiscalización no se emitieron con la anticipación necesaria, que permitiera su aplicación en el proceso electoral en curso, pues apenas se aprobó el día anterior a su inicio, lo cual, en su concepto, genera una afectación considerable al principio de certeza, rector de la función electoral, debido a que no se le permitió conocer, con toda oportunidad, las reglas a las que habrán de ceñirse para la correcta documentación de sus ingresos y egresos.

Para demostrar esa situación, en los agravios se citan diversas tesis de jurisprudencia emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la interpretación de la limitación establecida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

A partir de esos criterios jurisprudenciales, en los motivos de inconformidad se afirma que las modificaciones al Reglamento de Fiscalización no se emitieron con la debida anticipación y, por ello, se afectó el principio de certeza que guía el desarrollo de los procesos electorales.

Es infundado el agravio.

Resulta conveniente establecer que la inconformidad del partido actor entraña la aplicación de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que, en principio, generaría la necesidad de precisar si este órgano jurisdiccional cuenta o no con competencia para realizar la interpretación directa de un precepto de la Norma Fundamental. Sin embargo, se estima que, en el caso, no es necesario dilucidar ese aspecto, ya que, sobre el tema hecho valer en los agravios, existe pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la aplicación de la jurisprudencia de ese máximo tribunal sólo implica una cuestión de legalidad, tal como lo ha definido el Pleno en el criterio siguiente:

“JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU APLICACIÓN REPRESENTA UNA CUESTIÓN DE MERA LEGALIDAD, AUN CUANDO SE REFIERA A LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O A LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. La aplicación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a un caso concreto por las autoridades jurisdiccionales representa una cuestión de mera legalidad, aun cuando el criterio contenido en ella se refiera a temas de inconstitucionalidad de leyes o de interpretación directa de preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la autoridad jurisdiccional correspondiente no hace un nuevo estudio constitucional, sino que se limita a acatar el contenido del artículo 192 de la Ley de Amparo, que la vincula a aplicar el criterio jurisprudencial correspondiente al supuesto que juzga”.

Por tanto, como el tema planteado por el apelante encuentra solución en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este Tribunal Electoral cuenta con competencia para determinar su aplicación, por tratarse de una cuestión de mera legalidad.

En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”** ha determinado que la intención del Órgano Reformador de la Constitución, al establecer la prohibición de realizar modificaciones legislativas fundamentales noventa días antes del proceso electoral, consistió en brindar la posibilidad de que, en su caso, las normas en esa materia pudieran impugnarse ante la Suprema Corte y que ésta resolviera antes del inicio del proceso correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia.

De este pronunciamiento destaca que, si la finalidad de la prohibición de realizar modificaciones legislativas consistió en dar oportunidad de promover y resolver la acción de inconstitucionalidad, entonces las normas sujetas a esa limitación son aquellas respecto de las cuales resulta procedente ese medio de control constitucional, ya que, de lo contrario, no se cumpliría con la finalidad del Órgano Reformador de la Constitución.

Al respecto, el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES”** definió que, como se precisa en el propio rubro, el referido medio de control de constitucionalidad sólo resulta procedente para controvertir leyes, ya sea federales o locales, y tratados internacionales, y no incluye normas diversas a las descritas.

Los criterios jurisprudenciales descritos sirven de base para desestimar la argumentación del actor, porque, como lo ha definido el Pleno de la Suprema Corte, la limitación establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos se refiere a aquellas normas generales respecto de las cuales procede la acción de inconstitucionalidad, esto es, leyes formal y materialmente expedidas y los tratados internacionales, donde, por supuesto, no se incluyen las normas reglamentarias. De ahí que, contrariamente a lo afirmado, la autoridad administrativa electoral no estaba obligada a ajustarse al plazo previsto en el invocado precepto constitucional.

Esto se explica porque las normas reglamentarias, por su naturaleza, sólo buscan detallar la materia de la ley que reglamentan, a partir de la descripción de los supuestos a los que se pretenda dotar de mayor claridad, pero no crean ni establecen nuevas reglas o instituciones, sino que se limitan a describir las existentes. En todo caso, dependerá de la evaluación de cada norma del reglamento, para determinar si se ajusta o no a su naturaleza y no que, como lo pretende el recurrente, con su sola emisión se afecte el principio de certeza, rector de la función electoral.

Pero, más allá de lo expuesto, tampoco se estima acertado lo señalado por el partido impugnante, en el sentido de que las modificaciones al Reglamento de Fiscalización suponen una alteración sustancial en las reglas del proceso electoral en curso, en tanto establecen nuevas obligaciones y procedimientos no previstos, lo que afecta considerablemente el principio de certeza.

Lo anterior porque, como se dijo en párrafos precedentes, la sola emisión del Reglamento no afecta el principio de certeza, por lo que el recurrente tenía la carga de detallar y precisar qué preceptos implicaban una modificación sustancial a las reglas del proceso electoral en curso, de tal forma que este Tribunal Electoral estuviera en condiciones de evaluar esa circunstancia y, en su caso, pronunciarse sobre la validez de cada norma en lo individual. No obstante, como el actor incumplió con esa exigencia, su afirmación resulta genérica y, por lo mismo, insuficiente para evidenciar la pretendida afectación al principio de certeza.

A mayor abundamiento, este órgano jurisdiccional observa que el impugnante pretende respaldar su afirmación en la expresión *“modificaciones legales fundamentales”*, empleada en la limitación establecida en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, como se estableció, no resulta aplicable al presente caso. Sin embargo, aun aceptando que podrían presentarse casos donde, a partir de una norma reglamentaria, se incorporara una alteración legislativa de esas características, este Tribunal no encuentra que, en el Reglamento de Fiscalización, se incluyan modificaciones legales sustanciales.

En efecto, el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”** estableció que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

En la especie, como se advierte del párrafo segundo del artículo 1 del Reglamento de Fiscalización, dicha normativa tiene por objeto fijar los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora, aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos; la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, y la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación en las actividades ordinarias permanentes, por actividades para la obtención del voto

en campaña, por los procesos de selección de candidatos y, para las actividades específicas.

El objeto de reglamentación descrito, en concepto de este órgano jurisdiccional, no constituye una afectación sustancial a las reglas del proceso electoral, en razón de que no se están modificando las condiciones en las que los partidos políticos participan en la elección, ni se establecen mayores requisitos a los ciudadanos, ni nuevas formas de acceder a los cargos de elección popular, entre otros aspectos sustanciales, sino que se trata de normas que pueden calificarse como instrumentales, que tienden a hacer asequible la función fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral y que, por lo mismo, constituyen cuestiones secundarias, por lo que, a diferencia de lo señalado por el apelante, se considera que no se afecta el principio de certeza del proceso electoral en curso. En todo caso, dependerá del análisis concreto de cada norma determinar si se excede o no las facultades reglamentarias.

Por otro lado, en los agravios se afirma que, con la aprobación de las modificaciones al Reglamento de Fiscalización, se están imponiendo obligaciones de cumplimiento imposible, ya que, en lo que se refiere a la regulación de precampañas, dieron inicio el mismo día que el proceso electoral, por lo que no se contó con el tiempo necesario para poner en práctica las nuevas obligaciones impuestas en esa normativa, ya que se requiere de asesoría por parte del órgano administrativo electoral.

Es infundada la alegación.

Como se describe en el informe circunstanciado rendido por la responsable, lo cual se corrobora con las constancias que integran el expediente, para la elaboración de las modificaciones al Reglamento de Fiscalización, se llevaron a cabo mesas de trabajo donde participaron los partidos políticos, entre ellos el de la Revolución Democrática, las cuales tuvieron como finalidad brindar orientación y asesoría técnica para conocer las implicaciones de las nuevas reglas sobre fiscalización.

Esta situación evidencia que, a diferencia de lo manifestado por el actor, los partidos políticos sí conocieron, con anterioridad a su aprobación, las bases sobre las que se pretendía reformar el Reglamento de Fiscalización, además de que recibieron asesoría técnica por parte de la autoridad administrativa electoral, sobre las finalidades y necesidades que planteaba la nueva reglamentación, lo cual descarta su afirmación de que se les está imponiendo una carga de imposible cumplimiento, dada la celeridad con que se aprobaron las modificaciones, pues, como quedó demostrado, conocieron de ellas con anterioridad a su emisión.

En todo caso, si el partido inconforme consideraba que no contaba con la pericia técnica para dar cabal cumplimiento a las nuevas disposiciones reglamentarias, debió mostrar mayor diligencia y solicitar otras y más detalladas asesorías por parte de la autoridad administrativa, en términos del artículo 51-C del Código Electoral, y no esperarse a la emisión del Reglamento de Fiscalización para argumentar ese desconocimiento, ya que, como se precisó en el párrafo anterior, estuvo en condiciones de desahogar sus dudas en las mesas de trabajo correspondientes.

Esto no excluye que, si lo considera oportuno, el apelante solicite nueva asesoría en términos del precepto legal invocado, donde se establece la obligación de que la Comisión competente del Instituto Electoral de Michoacán proporcione a los partidos políticos la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de fiscalización.

Por todo lo anteriormente expuesto es que, en concepto de este Tribunal Electoral, la aprobación de las normas reglamentarias, por sí sola, no implicó una afectación al principio de certeza, como erróneamente se señaló en los agravios.

2. Falta de fundamentación y motivación. En el agravio primero, el actor afirma que la responsable omitió cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en su opinión, no estableció las consideraciones o causas particulares que justificaran la sustitución del anterior Reglamento de Fiscalización.

Para demostrar esa afirmación, el partido sostiene que el Consejo General aprobó el reglamento impugnado sin que mediara un acuerdo donde se expresaran antecedentes, considerandos o puntos resolutivos, como requisitos mínimos para el cumplimiento del principio de legalidad.

Asimismo, argumenta que la autoridad administrativa electoral no justificó por qué, a tan sólo unas horas del inicio del proceso electoral, llevó a cabo la inclusión de nuevas obligaciones y procedimientos para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ni expresó razones que evidenciaran la necesidad de revisar y adecuar los lineamientos del Reglamento de Fiscalización.

Por el contrario, refiere el actor, la sustitución de un cuerpo reglamentario sólo se justifica cuando se emite una nueva disposición legal, lo cual no aconteció en la especie, ya que el Código Electoral no se ha reformado desde la aprobación del anterior Reglamento de Fiscalización.

Con base en lo expuesto, el instituto político inconforme concluye que, en el caso, la autoridad responsable no citó precepto legal alguno que determinara la facultad para revisar, modificar o sustituir el anterior Reglamento de Fiscalización, ni señaló las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tuvieron en cuenta para la creación de un nuevo cuerpo normativo, y estas omisiones constituyen una violación al principio de legalidad.

Son infundados dichos argumentos.

Para estar en condiciones de evidenciar lo anterior, resulta conveniente establecer, como punto de partida, las exigencias que derivan del principio de legalidad, previsto en el artículo 16 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de la emisión de normas reglamentarias.

En la doctrina judicial tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se puede identificar una línea jurisprudencial en torno a las exigencias del principio de legalidad tratándose de normas generales, la cual se construyó a partir de la distinción entre actos de carácter abstracto y concreto, para concluir que en los primeros las garantías de fundamentación y motivación se cumplen de modo diverso a como sucede con los restantes.

En esta construcción jurisprudencial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a los actos abstractos o normas generales, ha destacado lo siguiente:

1. En un acto legislativo, el requisito de fundamentación se satisface, cuando la expedición de la ley se halla dentro de las facultades con que cuenta el cuerpo legislativo.
2. La motivación se cumple, cuando las leyes emitidas se refieren a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas.
3. No hay necesidad de que todas las disposiciones integrantes de un ordenamiento deban ser materia de una motivación específica.

Estos elementos se contienen en la tesis de jurisprudencia 146, del Pleno de la Suprema Corte, publicada en la página 149 del tomo I, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro y texto siguientes:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser

necesariamente materia de una motivación específica".

Tratándose de normas reglamentarias, la propia Suprema Corte ha considerado que sus características se asemejan a las de la ley (puesto que se integran también con normas de carácter abstracto, general e impersonal) y no a las de los actos concretos, individualizados y dirigidos a personas identificables; por tanto, por cuanto hace a la fundamentación y motivación, es válido hacer la calificación de los actos reglamentarios sobre la base de los requisitos bajo los cuales se analiza la ley.

Este criterio se recoge en las tesis publicadas en la página 89 Volumen 187-192, Tercera Parte, Séptima Época, y en la página 103, Tomo VI, Primera Parte, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, respectivamente, del siguiente contenido:

"LEYES Y REGLAMENTOS, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE. La fundamentación y motivación de las leyes y, por extensión, de los reglamentos, no puede entenderse en los mismos términos que la de otros actos de autoridad, puesto que para que aquéllas se consideren fundadas y motivadas basta que la actuación de la autoridad que expide la ley o reglamento se ajuste a la Constitución respectiva en cuanto a sus facultades y competencia".

"REGLAMENTOS. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. La fundamentación de los reglamentos se satisface cuando el Presidente de la República actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere y la motivación se cumple cuando los reglamentos que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica".

Esta doctrina judicial ha sido adoptada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para considerar que la garantía de fundamentación y motivación de los acuerdos emitidos por las autoridades administrativas electorales, tanto a nivel federal como local, en ejercicio de su facultad reglamentaria, se cumple de manera distinta a los actos de molestia emitidos por otras autoridades.

Estas consideraciones se contienen en la tesis de jurisprudencia que se transcribe a continuación:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.

La fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado, basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado. En la mayoría de los casos se considera, que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado, que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad. El surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional. Es explicable que en esta clase de actos, la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca, que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada, para librarse de ese acto de molestia. En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar, si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación, debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado al principio".

Queda así expuesto el panorama de que, para considerar un reglamento como fundado, basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley, y respecto a la motivación es suficiente que el acuerdo o reglamento sea emitido sobre la base de que esa facultad reglamentaria se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento o acuerdo deban ser materia necesariamente

de una motivación específica.

En el presente caso, por cuanto hace al cumplimiento de la garantía de fundamentación, la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán se justifica en función de que los artículos 51-C y 113, fracciones III y XI, del Código Electoral le otorgan atribuciones explícitas para adoptar los acuerdos necesarios para atender lo relativo a los ingresos y egresos de los partidos políticos, así como para vigilancia de los proceso electorales, y el cumplimiento por parte de aquellos de la Constitución y la normativa electoral.

De igual forma, con relación a la motivación, se advierte que la materia del acuerdo se refiere a relaciones sociales que deben ser jurídicamente reguladas, porque se trata de criterios que buscan asegurar el correcto ejercicio de los recursos asignados a los partidos políticos, y el adecuado desarrollo de la función de fiscalización de los ingresos y egresos de dichas organizaciones, lo cual constituye un aspecto sustancial de la actividad de los órganos administrativos electorales y no tiene una regulación pormenorizada en el Código Electoral, pues, por ejemplo, en dicha normativa no se precisan los elementos técnicos para llevar el registro de los ingresos y egresos ni la forma en que la autoridad fiscalizadora llevará a cabo esa importante función, entre otros aspectos.

Esta temática se puede advertir de los preceptos que se pretenden detallar en el Reglamento de Fiscalización, como son los artículos 37-C, 37-J, 51-A, 51-B y 51-C del Código Electoral, en los cuales de forma genérica se prevé la obligación de que los partidos políticos ejerzan adecuadamente sus recursos y el procedimiento de fiscalización que debe desahogar la autoridad administrativa electoral. De ahí que, se trate de cuestiones sociales que requieren de una regulación específica.

Por tanto, si la facultad reglamentaria de la autoridad se encuentra prevista en la ley, y esa facultad se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, es inconcuso que el

Reglamento combatido cumple con la garantía de fundamentación y motivación exigida constitucionalmente a ese tipo de actos.

Desde esta posición, no asiste razón al actor cuando afirma que la responsable no elaboró un acuerdo con antecedentes, considerandos o puntos resolutivos con relación a la aprobación del Reglamento de Fiscalización, ni expresó razones que justificaran, a tan sólo unas horas del inicio del proceso electoral, la necesidad de revisar y adecuar los lineamientos correspondientes, porque, como se señaló, tales exigencias no son aplicables a la fundamentación y motivación de normas reglamentarias, sino que se refieren a actos concretos e individualizados.

Ahora bien, tampoco se comparte la aseveración del recurrente, donde manifiesta que la sustitución de un cuerpo reglamentario sólo se explica cuando se emite una nueva disposición legal, pues, en concepto de este Tribunal Electoral, la adecuación de cualquier norma, incluidas las reglamentarias, no sólo se justifica a partir de una modificación legislativa, sino también cuando se pretendan ajustar a la realidad cambiante del contexto donde se vayan a aplicar, para lo cual juega un papel importante la experiencia adquirida por la autoridad encargada de reglamentar determinada situación jurídica.

De este modo, no era requisito indispensable un cambio legislativo para la aprobación de modificaciones al Reglamento de Fiscalización, como erróneamente lo sostiene el partido apelante. Por el contrario, este órgano jurisdiccional considera que, a partir de la experiencia adquirida en procesos electorales anteriores, no sólo es válido sino deseable que la autoridad administrativa haya aprovechado ese conocimiento previo para adaptar su reglamentación, porque de esa forma se logrará garantizar, en mayor medida, su función de fiscalización.

En consecuencia, se estiman infundadas las afirmaciones en torno a la ausencia de fundamentación y motivación del acuerdo por el que se aprobaron las modificaciones al Reglamento de Fiscalización.

3. Impugnación a preceptos concretos del Reglamento. En el agravio segundo, el actor aduce, en un primer momento y de manera genérica, que la responsable excedió la frontera de su facultad reglamentaria prevista en el artículo 51-C del Código Electoral, que le autoriza únicamente para emitir lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de los partidos políticos, además del registro de sus ingresos y egresos, ya que, según afirma el Consejo General introdujo cuestiones ajenas a esa materia, como asegura son las previstas en los diversos artículos 37-C, 37-J, 51-A así como 51-B de la legislación electoral citada, lo cual constituye una franca violación al principio de subordinación jerárquica.

Es infundado el agravio.

Con independencia de que el inconforme no precisa qué preceptos, en concreto, exceden a la facultad reglamentaria, lo que por sí solo tornaría inoperante su alegación, este Tribunal Electoral, como se precisó en el tema anterior, advierte que la responsable cuenta con una facultad reglamentaria genérica, prevista en el artículo 113, fracción III, del Código Electoral, la cual le autoriza a emitir los acuerdos necesarios que le permitan atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Esta facultad reglamentaria supone un espectro amplio de atribuciones que permite a la autoridad administrativa electoral emitir toda clase de lineamientos en las materias de su competencia, entre las cuales se encuentran la de normar los procedimientos de fiscalización, el correcto ejercicio de los recursos de los partidos políticos, la delimitación de actividades de colaboración entre los diversos órganos que conforman esa autoridad administrativa electoral, entre muchas otras.

De esta forma, la circunstancia de que la responsable, en el Reglamento impugnado, normara aspectos ajenos a lo estrictamente relacionado con la emisión de lineamientos para la presentación de los informes de los partidos políticos, así como el registro de sus

ingresos y egresos, no supone una extralimitación a su facultad reglamentaria, ya que esa gama de supuestos, en todo caso, encuentran respaldo en la atribución genérica de reglamentación.

Por tanto, aun cuando se considerara que en el Reglamento de Fiscalización se incluyeron aspectos que, en estricto sentido, no se encuentran directamente relacionados con el respaldo de los ingresos y egresos de los partidos políticos, ello en todo caso representaría una inadecuada técnica reglamentaria, pero, en modo alguno, constituiría una extralimitación de la esfera de competencia reglamentaria del Consejo General, como incorrectamente se afirma.

En el resto de los argumentos de inconformidad, contenidos en el agravio segundo de la demanda, el partido apelante se centra en controvertir, de manera particular, diversos preceptos del Reglamento. De los motivos de disenso se pueden identificar tres ejes temáticos a partir de los cuales se sustenta la ilegalidad de las disposiciones reglamentarias, que se podrían clasificar en los siguientes: a) Por regular aspectos directos de la Constitución General de la República, b) Por establecer circunstancias no previstas en la legislación electoral, y c) Por contradecir disposiciones específicas del Código Electoral. En función de esta distinción, se procede al examen de los agravios.

a. Preceptos impugnados por regular aspectos directos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este tema, el actor controvierte la legalidad de los artículos 36, 38, 46, 82 y 117 del Reglamento de Fiscalización, por considerar que en dichos preceptos se reglamenta de forma directa diversas bases de la Norma Fundamental, aspectos en los cuales la responsable carece de competencia, ya que ello atañe exclusivamente al órgano legislativo del Estado de Michoacán.

En virtud de que el partido apelante expresa un argumento común, aplicable a los artículos impugnados en este apartado, se estima conveniente analizarlos en su conjunto.

Como se indica en los agravios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene criterio definido en torno a los límites de la facultad reglamentaria. Si se atiende a la tesis de jurisprudencia **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”** parece claro que el ejercicio de dicha atribución se haya acotado por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en la imposibilidad de modificar o alterar el contenido de una ley.

De ambos principios, reserva y jerarquía normativa, se encuentra, como elemento común, la subordinación del reglamento a la ley, lo que, en principio, excluiría la posibilidad de que, a través de disposiciones reglamentarias se detallaran normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

La aplicación sistemática de la jurisprudencia conduce a establecer, como criterio orientador, que el hecho de que una autoridad de legalidad haga referencia a una norma constitucional, al reglamentar determinada situación jurídica, no conduce automáticamente a considerar una extralimitación de sus funciones, sino que debe evaluarse si la norma constitucional es o no de aplicación directa.

En la especie, los artículos impugnados son del tenor literal siguiente:

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

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

“Artículo 46. Se consideran aportaciones en especie:

(...)

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

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

...

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

“Artículo 117.

(...)

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

El examen de cada una de las descripciones normativas conduce a establecer, en principio, que la responsable no está reglamentando normas constitucionales, sino que se limita a reiterar el texto de la

Norma Fundamental o a hacer remisiones expresas a ellas, lo que por sí solo no implica una extralimitación de atribuciones de reglamentación.

En el artículo 36 se previó expresamente la regla de que el financiamiento privado no podrá ser mayor al financiamiento público anual que corresponda a cada partido político. Esta descripción normativa reproduce la norma prevista en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, aunque se refiere a partidos políticos nacionales, también resulta aplicable en el ámbito de las entidades federativas.

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

Como se expuso, el artículo 36 del Reglamento se limitó a reiterar un principio constitucional aplicable al ámbito de las entidades federativas.

Con relación a los preceptos 38 y 82, donde se prevé que la Comisión podrá superar la limitación del secreto bancario, fiduciario y fiscal a través de los convenios celebrados con el Instituto Federal Electoral, del mismo modo solicitar a la institución fiduciaria correspondiente información a fin de verificar la correcta utilización de los recursos se advierte que dicha descripción reproduce lo establecido expresamente en el artículo 41, base V, antepenúltimo y penúltimo párrafos de la Constitución, donde se dispone que el órgano técnico del Instituto Federal Electoral será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización

partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Por su parte, en el diverso numeral 46, inciso d), del Reglamento, la responsable, para determinar los casos que se considerarán aportaciones en especie, incluyó una remisión al artículo 41 constitucional, donde se establece toda una gama de reglas en torno al financiamiento de los partidos políticos.

En lo que toca al diverso artículo 117, se advierte que en el último párrafo el Consejo General hizo una remisión al artículo 41, apartados A y B de la Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de precisar la forma en que los partidos accederán a la radio y a la televisión durante sus precampañas. En el referido precepto constitucional, el constituyente detalló la forma como dichos institutos políticos, tanto nacionales como locales, tendrán acceso a esos medios de comunicación y que los tiempos correspondientes serán administrados, exclusivamente, por el Instituto Federal Electoral.

Resulta que, en contra de lo aducido en los agravios, en los preceptos impugnados, la autoridad responsable no llevó a cabo una función reglamentaria de las disposiciones constitucionales, en tanto que no estableció, por sí misma, la regulación de la materia determinada ni extendió su aplicación a supuestos distintos a los previstos en la propia Norma Fundamental, sino que se limitó a reiterar lo dicho por la Constitución y a hacer remisiones concretas, lo cual no puede estimarse como una actuación fuera de las facultades reglamentarias que le son propias.

En definitiva, este Tribunal Electoral considera que las normas constitucionales, a las que hacen referencia las disposiciones reglamentarias impugnadas, gozan de toda claridad y detalle que permiten atribuirles el carácter de normas de aplicación directa, lo que, en todo caso, torna irrelevante que se hayan previsto en el reglamento, pues, aun ante la ausencia de previsión legal o reglamentaria, los partidos políticos se encuentran obligados a

acatarlas.

En todo caso, el proceder del Consejo General, al incluir disposiciones constitucionales o hacer remisiones a ellas, debe entenderse con una finalidad de certeza, en la medida en que busca concentrar en una sola normativa, las reglas a las que están sujetos los partidos políticos en materia de fiscalización.

b. Preceptos impugnados por regular cuestiones no previstas en la legislación electoral. En este punto, el actor controvierte la legalidad de los artículos 39 y 163 del Reglamento de Fiscalización, por considerar que establecen procedimientos no previstos en el artículo 51-B del Código Electoral, para la revisión de los informes de los partidos políticos, lo cual atenta contra la autonomía, formalidades y temporalidad del procedimiento previsto en el citado precepto legal.

Son infundadas dichas alegaciones.

Los preceptos impugnados señalan:

“Artículo 39.- Si derivado de la revisión a los recursos obtenidos por los partidos políticos a través de las diversas modalidades del financiamiento privado, se detectan ingresos de fuentes presuntamente ilícitas, deberá ordenarse la investigación correspondiente de conformidad con los Lineamientos para el Trámite y Sustanciación de Quejas o Denuncias relacionadas con presuntas infracciones a las Reglas Inherentes al Financiamiento de los Partidos Políticos; y, en su caso, presentarse la denuncia correspondiente ante las autoridades competentes.”

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

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

Partidos Políticos, seguidos los cuales, se presentarán los proyectos de resolución correspondientes al Consejo General.”

De ambos preceptos se aprecian dos clases de normas. Por un lado, la facultad de la autoridad administrativa electoral de iniciar, de manera oficiosa, procedimientos administrativos sancionadores si durante la revisión de los ingresos privados y de los gastos de precampaña, advierte la comisión de conductas infractoras de la normativa electoral. Por otra parte, una norma de carácter procesal, que tiende a definir la forma en que la Comisión competente presentará el dictamen consolidado y el proyecto de resolución al Consejo General, tratándose de la revisión de los informes presentados por los partidos políticos.

Es cierto que, como señala el actor, estas previsiones normativas no se incluyen en el Código Electoral; sin embargo, esa sola circunstancia no las torna ilegales, sino que justifica la necesidad de reglamentación.

Ciertamente, en cuanto a las normas que establecen la posibilidad de iniciar procedimientos oficiosos, debe estimarse que se enmarcan en el ejercicio de facultades implícitas de las autoridades administrativas electorales, por lo que válidamente pueden ser regladas por estas últimas a través de la emisión de normas reglamentarias.

Como lo ha reconocido este órgano jurisdiccional¹, en la doctrina judicial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se puede identificar la construcción de una línea jurisprudencial en torno a lo que se ha denominado *facultades implícitas de las autoridades administrativas electorales*, la cual se sustenta en la premisa de que si constitucionalmente la finalidad primordial de los institutos electorales es garantizar el buen desarrollo de un proceso electoral, entonces deben contar con las atribuciones necesarias que les permitieran cumplir esa finalidad.

¹ Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación TEEM-RAP-007/2010.

Esta línea argumentativa finalmente quedó consolidada en la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior 16/2010, de rubro: **“FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.”**

Sobre la base de la doctrina judicial señalada, este Tribunal Electoral considera que, si de conformidad con el artículo 113, fracciones I y III, del Código Electoral, el Consejo General tiene la obligación de vigilar que los procesos electorales se ajusten a las disposiciones constitucionales y a la normativa electoral al igual que las actividades de los partidos políticos, es claro que dicha obligación se ve complementada con la existencia de una facultad implícita, consistente en que, para hacer efectivos esos fines, el Consejo General puede iniciar oficiosamente procedimientos administrativos sancionadores, para prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas.

Pues bien, lejos de que las normas impugnadas representen la incorporación de instituciones no previstas en la legislación electoral, constituyen cauces necesarios para cumplir con las finalidades sustanciales del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por lo que se considera que cumplen con el principio de legalidad.

En otro orden, respecto a la diversa norma contenida en el artículo 163 del Reglamento impugnado, donde se establece la forma como la Comisión presentará el dictamen consolidado y el proyecto de resolución, se considera que si bien tal previsión no se contempla en la legislación, tampoco constituye una alteración al procedimiento previsto en el artículo 51-B del Código Electoral, en tanto que en este último precepto sólo se prevé que la Comisión de Administración elaborará un proyecto de dictamen consolidado que presentará al Consejo General, pero no se detalla ni la forma ni el plazo de presentación, por lo que la delimitación establecida en la norma impugnada encuentra total respaldo en la facultad

reglamentaria de la autoridad administrativa electoral, por lo que se considera infundada la alegación del actor.

c. Preceptos impugnados por contradecir disposiciones específicas del Código Electoral de Michoacán. Con esta argumentación, el partido actor combate los artículos 26, 42, 102, 164, 167 y 168, respecto de los cuales hace valer agravios específicos, lo que obliga a este Tribunal Electoral a analizarlos de forma autónoma.

c.1. El actor impugna la legalidad del artículo 26 del Reglamento de Fiscalización, por considerar que establece una limitante no prevista en la legislación, en el sentido de que los partidos políticos no podrán emplear el financiamiento público ordinario para cubrir gastos en actividades de precampaña y campaña. El precepto en examen dispone lo siguiente:

“Artículo 26.- Los partidos políticos gozarán del financiamiento público que apruebe anualmente el Consejo General para el ejercicio de sus actividades ordinarias, en términos del artículo 47, fracción I, del Código.

El financiamiento público ordinario no podrá ser ejercido para cubrir gastos en actividades de precampaña y campaña”.

En opinión del apelante, la restricción establecida en el segundo párrafo no se encuentra prevista en la legislación electoral que se pretende complementar o detallar en el reglamento impugnado, lo cual constituye una clara violación al principio de reserva de ley.

Es fundado el agravio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia **“PRECAMPAÑAS ELECTORALES. LA OBTENCIÓN DE SU FINANCIAMIENTO DEBE SUJETARSE A LAS PREVISIONES DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA”** estableció que, de las previsiones constitucionales, se advierte que los partidos políticos no cuentan propiamente con un financiamiento destinado a la realización de sus precampañas internas para la designación de sus candidatos, lo que genera la consecuencia de

que no sean aplicables las mismas reglas de las campañas electorales. Ante ese escenario, el financiamiento en precampañas debe sujetarse a las modalidades que la legislación aplicable establezca para su origen, destino y aplicación, así como el tope de gastos y su posterior fiscalización.

Como se advierte del criterio jurisprudencial citado, la forma de financiación de las precampañas electorales no se encuentra definida en la Constitución, por lo que las entidades federativas gozan de autonomía para establecer lo conducente en torno a su origen, destino y aplicación.

En el Estado de Michoacán, la legislación no dispone normas específicas respecto a la forma en que serán financiadas las precampañas de los partidos políticos; sin embargo, como se precisa en los agravios, el artículo 35 del Código Electoral, que contiene las obligaciones de los partidos, en la fracción XVI, establece una previsión expresa, en el sentido de que deben utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de procesos de selección de candidatos y de campaña, así como para realizar las actividades que señala el propio código.

Esta norma electoral, más que prever la posibilidad de que los partidos políticos utilicen el financiamiento público para los procesos de selección de candidatos, sienta un mandato expreso que los obliga a emplearlo en ese apartado.

Con base en lo anterior, la norma impugnada, al limitar la posibilidad de que los partidos políticos utilicen financiamiento público en las precampañas, es diáfano que excede la facultad reglamentaria, porque introduce una limitación que contradice una disposición expresa de la legislación electoral, en evidente conculcación al principio de jerarquía normativa que condiciona las fronteras de actuación en la emisión de normas de carácter reglamentario.

En efecto, como lo definió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis invocada en líneas precedentes, la facultad reglamentaria se limita, entre otros principios, por el de jerarquía normativa, conforme al cual la autoridad competente no puede incluir limitantes no previstas en la legislación, ni mucho menos contradecirla.

En la especie, como se anticipó, la norma impugnada, además de que establece una limitación no prevista en la legislación secundaria, la contradice de manera directa, en la medida en que esta última obliga a los partidos políticos a emplear el financiamiento público, entre otras actividades, para el desarrollo de sus procesos internos de selección de candidatos.

En esa virtud, se impone declarar la invalidez de la norma reglamentaria impugnada.

c.2. En otro aspecto, el inconforme controvierte la legalidad del artículo 42 del Reglamento de Fiscalización, por considerar que establece una reglamentación diversa a la prevista en la legislación electoral del Estado, con relación al límite de las aportaciones de los simpatizantes, y esto excede a la facultad del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

El motivo de inconformidad es fundado.

El artículo impugnado es del tenor siguiente:

“Artículo 42.- Las aportaciones individuales que realicen los simpatizantes a favor de los partidos políticos no deberán exceder los parámetros a que se refiere el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, ni podrán recibirse de personas no identificadas, por lo que, a efecto de transparentar dichas aportaciones el Órgano Interno deberá llevar un registro individual y centralizado de las aportaciones en dinero o en especie, que en un ejercicio haga cada persona física o moral facultada para ello, este registro permitirá conocer el monto acumulado de las aportaciones, así como de los donativos por cada persona; información que deberá ser anexada a los informes respectivos”.

Como se observa de la transcripción, la responsable, para determinar el límite a las aportaciones de los simpatizantes, hizo una

remisión expresa al artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes no excederán el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador.

Si bien el Consejo General no hizo propiamente una función de reglamentación, ya que sólo remitió a la regla establecida en la Norma Fundamental, lo cierto es que, con ese proceder, soslayó que en la legislación electoral del Estado de Michoacán existe una norma expresa que dispone un límite diverso a la Constitución Federal.

En efecto, el artículo 48, inciso b), párrafo segundo, del Código Electoral señala que las aportaciones que en lo individual realicen los simpatizantes tendrán un límite anual equivalente al 5% del monto total que para actividades ordinarias se otorgue a todos los partidos políticos en el año que corresponda.

Esta norma secundaria, sin someterla a un test de constitucionalidad, fija un límite diverso al previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al monto máximo de las aportaciones de los simpatizantes, el cual difiere además del porcentaje establecido, en el referente a tomar en cuenta para calcular ese porcentaje, porque mientras en la Norma Fundamental dispone que será en función del tope de gastos de la elección de gobernador, en la legislación secundaria del Estado de Michoacán, se prevé que será a partir del monto total del financiamiento público para actividades ordinarias de todos los partidos políticos.

La discrepancia entre la Constitución Federal y la norma secundaria, en aplicación del principio de legalidad, obligaba a la autoridad administrativa electoral a atender a esta última, porque justamente su función reglamentaria se encuentra limitada a no contradecir las disposiciones legales que pretende detallar, con independencia de si estas últimas se estiman o no conformes con la Constitución.

En cambio, con el proceder de la responsable, lo que en realidad se hizo fue invalidar la norma prevista en la legislación electoral, para aplicar directamente la regla establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En otras palabras, lo que ocurrió fue una indebida derogación implícita de una norma legal, lo cual es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la acción de inconstitucionalidad.

Es por esto que, más allá de si la norma legal se ajusta o no a los parámetros Constitucionales, la autoridad responsable se encontraba vinculada a respetar los límites establecidos en la legislación secundaria, de modo que, al no haberlo hecho así, es claro que se excedió en su función reglamentaria, y lo conducente es también declarar la invalidez del precepto impugnado.

c.3. El actor impugna la legalidad del artículo 102 del Reglamento de Fiscalización, porque, en su opinión, establece una fecha diversa al cierre semestral de los ejercicios para efecto de la presentación de los informes respectivos, que establece el artículo 51-A, fracción I, inciso a), del Código Electoral.

Es infundado el agravio.

El artículo 51-A, fracción I, inciso a), de la legislación secundaria establece:

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

I. Informes sobre gasto ordinario:

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

Por su parte, el artículo impugnado señala lo siguiente:

“Artículo 102.- En el caso de que a la fecha del cierre del ejercicio en el informe del segundo semestre, aún quedaran pendientes de pago servicios personales, o adquisiciones de bienes y servicios, deberán registrarse contablemente; creando el pasivo correspondiente en las cuentas de acreedores diversos o

proveedores, según corresponda, con el fin de reconocer el gasto real del periodo que se está informando y que se haga la reserva de los recursos respectivos, demostrando la solvencia para enfrentar dichos pasivos. Debiendo a su vez exhibir el comprobante, o en su caso, el contrato que haya originado la obligación contraída, que deberá contener: la mención de montos, nombres, concepto y fechas de contratación de la obligación, calendario de amortización y de vencimiento, así como en su caso, las garantías otorgadas en el que se cumplan las disposiciones normativas que rijan al caso correspondiente; ello con la finalidad de conocer la fecha en que dicha obligación deberá cumplida (*sic*) o extinguida”.

De la comparación de ambas disposiciones normativas, no se advierte que la norma reglamentaria sea contradictoria con la legislación, ya que la finalidad de la primera consiste en regular un supuesto de hecho concreto, que se presenta cuando, al cierre del ejercicio en el informe del segundo semestre, aún quedaran pendientes de pago diversos rubros, con el propósito de conocer cabalmente la forma en que los partidos políticos ejercieron los recursos asignados a sus actividades ordinarias.

A diferencia de lo señalado por el inconforme, la disposición reglamentaria no está modificando ni alterando los periodos en que habrán de presentarse los informes de gasto ordinario, ni establece un lapso distinto para informar; por el contrario, lo que busca es precisar una situación de hecho a fin de generar certeza en cómo habrá de rendirse el informe de gastos cuando ello ocurra, lo cual no puede entenderse ajeno a su facultad reglamentaria.

c.4. El recurrente se queja de la ilegalidad del artículo 164 del Reglamento de Fiscalización, por estimar que contraviene lo establecido en el artículo 51-B del Código Electoral, al pretender trasladar la atribución del Consejo General para elaborar el proyecto de resolución y la determinación de sanciones a la Comisión de Administración.

El motivo de disenso es infundado.

El artículo 51-B, último párrafo del Código Electoral señala:

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

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

De la transcripción precedente se observa que la legislación otorga competencia a la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización para elaborar el proyecto de dictamen, el cual deberá ser aprobado por el Consejo General, quien finalmente determinará la sanciones procedentes.

Por su parte, el artículo 164 impugnado, señala:

“Artículo 164.- El Consejo conocerá el proyecto de dictamen que formule la Comisión y en su caso procederá a su aprobación. Acto seguido se pronunciará sobre el proyecto de resolución que en relación con el mismo dictamen haya presentado la Comisión”.

Como se puede apreciar, la norma reglamentaria respeta la distribución de competencias establecida en la legislación, porque reitera que la elaboración de los proyectos de dictamen y de resolución correrá a cargo de la Comisión correspondiente, mientras que la aprobación definitiva de los mismos será competencia exclusiva del Consejo General.

De este modo, no asiste razón al actor al apuntar que, con la norma impugnada, se está haciendo una traslación de facultades del Consejo General a la Comisión, pues, como se indicó, las atribuciones conferidas a cada uno de esos órganos se mantienen en los mismos términos que en la legislación, ya que es justamente el Consejo General quien, finalmente, decide sobre la existencia de irregularidades y, en su caso, las sanciones aplicables al infractor; de ahí lo infundado del argumento.

c.5. Por último, el partido impugnante se inconforma con los artículos 167 y 168 del Reglamento de Fiscalización, porque, desde su perspectiva, dichas normas establecen supuestos de sanción no previstos en la legislación, sobre todo al establecer que dará lugar a

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

Son infundados los agravios.

El artículo 167 del Reglamento establece:

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

Serán aplicables los siguientes criterios:

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

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

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

Desde la óptica de este órgano jurisdiccional, lo que la norma reglamentaria pretende precisar, en definitiva, son conceptos, a fin de llevar a cabo una correcta individualización de las sanciones. Este proceder de la responsable encuentra respaldo en el artículo 281, párrafo segundo, del Código Electoral, al disponer que el Consejo General tomará en consideración la gravedad de las infracciones y, en su caso, la reincidencia en las mismas para fijar las sanciones que establece el propio código.

En efecto, en la disposición normativa del Código Electoral, el legislador estableció diversos elementos para la individualización de las sanciones, como la gravedad de la infracción y la reincidencia, pero no precisó qué debe entenderse por esos conceptos, por lo que su delimitación encuadra en la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa electoral, de modo que, al determinar sus alcances,

no introdujo cuestiones no previstas en la normativa electoral, sino que únicamente dotó de contenido a las formulaciones hechas por el propio legislador.

En todo caso, el actor tenía la carga de demostrar que la definición hecha en el Reglamento se aparta de las pautas marcadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero al no haberlo hecho así y, por el contrario, limitarse a afirmar genéricamente que se establecieron supuestos no previstos en la legislación secundaria, es claro que su afirmación en ese sentido resulta infundada.

Por otra parte, el diverso precepto 168 dispone:

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

Respecto a este precepto, la inconformidad del partido apelante se sustenta en que la norma califica, como infracción, las violaciones al propio Reglamento de Fiscalización, lo cual, según afirma, es competencia exclusiva del órgano legislativo, quien tiene la facultad de determinar qué supuestos darán lugar a la imposición de una sanción.

Es infundado el planteamiento.

Ciertamente, el artículo 35, fracción VIII, del Código Electoral establece, como obligación de los partidos políticos, cumplir con los acuerdos tomados por los órganos del Instituto Electoral de Michoacán.

Por su parte, el artículo 280, fracciones I y II, del cuerpo normativo citado dispone que, las sanciones establecidas en la legislación, podrán ser impuestas a los partidos políticos cuando no cumplan con las obligaciones señaladas por el propio código y cuando incumplan con las resoluciones o acuerdos del Consejo General o del Tribunal.

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

Así, el hecho de que en el artículo reglamentario impugnado se establezca que los partidos políticos podrán ser sancionados por el incumplimiento a las disposiciones del Reglamento de Fiscalización, no implica una invasión de esferas a la competencia del órgano legislativo ni la inclusión de supuestos de sanción no previstos en la normativa electoral, sino únicamente la reiteración de las normas legales que disponen que los partidos políticos podrán ser sancionados por el incumplimiento a los acuerdos del órgano administrativo electoral.

Por tanto, a diferencia de lo expresado por el actor, la responsable no se excedió en sus funciones reglamentarias, en tanto que es en la propia legislación donde se establece que el incumplimiento a sus acuerdos dará lugar a una sanción, entre los cuales se incluye, por supuesto, el Reglamento de Fiscalización impugnado.

4. Recapitulación y efectos de la sentencia. Por las razones apuntadas en los apartados respectivos, este Tribunal Electoral considera procedente invalidar lo siguiente:

i. La porción normativa contenida en el segundo párrafo del artículo 26 del Reglamento de Fiscalización, que establece:

“El financiamiento público ordinario no podrá ser ejercido para cubrir gastos en actividades de precampaña y campaña”.

Este órgano jurisdiccional considera que, con la sola declaratoria de ilegalidad de esa norma, se satisface la pretensión del actor, porque se elimina del Reglamento la limitante para utilizar financiamiento

público en actividades de precampaña y campaña. Esta declaratoria no significa que el Consejo General, de considerarlo oportuno, establezca las modalidades en que el financiamiento público será aplicable a esas actividades, ya que esto último encuentra plena justificación en su facultad reglamentaria.

ii. La porción normativa contenida en el artículo 42 del Reglamento, que señala:

“Artículo 42.- Las aportaciones individuales que realicen los simpatizantes a favor de los partidos políticos no deberán exceder los parámetros a que se refiere el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal...”.

El texto resaltado en negrita es lo que, en concepto de este Tribunal Electoral, transgrede el principio de legalidad electoral. No obstante, a diferencia del supuesto anterior, la sola declaratoria de invalidez no resulta suficiente, porque al suprimir la oración que se estima ilegal, se genera un vacío normativo que dejaría sin sentido la norma, lo cual obliga a buscar una alternativa que impida esa omisión, sobre todo por la premura que impera actualmente en el Estado de Michoacán, dado que el proceso electoral inició el pasado diecisiete de mayo.

En este sentido, es necesario optar por una tipología de sentencia sustitutiva², la cual se caracteriza porque el tribunal declara parcialmente la invalidez de un precepto, pero al mismo tiempo dispone que la parte declarada inconstitucional se sustituya por otra indicada por el mismo órgano jurisdiccional.

Esta modalidad de sentencia no es ajena en la experiencia jurisdiccional electoral, ya que, en la doctrina de la Sala Superior se puede encontrar, como ejemplo, la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

² Véase el excelente estudio, por su posición valorativa y crítica, de Iván Castillo Estrada y Joel Reyes Martínez, “*LAS SENTENCIAS INTERPRETATIVAS. UNA OPCIÓN A LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS (Comentario a la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JDC-517/2008)*”, en Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, Tomo LVIII, número 250, Julio-Diciembre 2008, pp. 369 a 384.

8/2006³. En este asunto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación analizó la procedencia del registro de una coalición de partidos políticos para contender en las elecciones federales y resolvió:

“...**PRIMERO.-** Se modifica la resolución CG292/2005 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, relativa al registro del convenio y estatutos de la Coalición "Alianza por México", celebrado entre los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, para postular candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los siguientes efectos:

1. Se deja insubsistente la última parte del artículo 5 de los estatutos mencionados, donde se señala: "Artículo 5. que garanticen el éxito electoral."; y

2. Se sustituye la primera parte de la fracción I, del artículo 6 de los estatutos indicados, para quedar como sigue: "Artículo 6... **I. El Consejo Político Nacional del Partido Revolucionario Institucional**, y el Consejo Político Nacional del Partido Verde Ecologista de México, de conformidad con lo establecido en el convenio de la coalición, en su caso, validarán con la mitad más uno de los votos de los asistentes las fórmulas de candidatos propuestas".

SEGUNDO.- Como consecuencia de lo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá disponer lo necesario a efecto de que se publique la presente ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación y los partidos políticos coaligados, por su parte, deberán publicar en sus medios de difusión oficial, una edición íntegra de los Estatutos con las modificaciones precisadas en el punto anterior...”

En esta ejecutoria se aprecian claramente los elementos de una sentencia sustitutiva, porque produce el efecto de un vacío normativo, acompañado de un aspecto reconstructivo dirigido a llenar el mismo.

El primer momento se identifica, porque fue suprimida la parte del texto que enunciaba **La Comisión Permanente del Consejo Político Nacional...**, y enseguida se dio el momento reconstructivo, pues se dispuso que la parte invalidada fuera sustituida por el enunciado **El Consejo Político Nacional del Partido Revolucionario Institucional...** Después del primer momento, el precepto quedó sin sentido, porque se generó un vacío en cuanto al órgano competente del Partido Revolucionario Institucional para validar las fórmulas de candidatos. A partir de esa declaración, el

³ Cfr. Ejecutoria dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de 19 de enero de 2006.

segundo momento, el reconstructivo, encontró plena justificación ante el vacío normativo generado.

Con este pronunciamiento, la Sala Superior evitó expulsar la norma y, como consecuencia, negar el registro del convenio de coalición, por el contrario, hizo compatible la norma con la Constitución y garantizó el derecho de los partidos políticos para coaligarse en una elección.

Esta tipología de sentencia resulta ilustrativa y aplicable al presente caso, ya que, al expulsar la porción normativa “...**el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal...**” se genera un vacío sobre el límite al que están sujetas las aportaciones de los militantes, y deja sin sentido la parte inicial del precepto en examen.

En este contexto, se considera conveniente adoptar una sentencia sustitutiva, para determinar que donde el artículo 42 del Reglamento de Fiscalización establece “...**el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal...**”, debe sustituirse por la oración “...**el artículo 48 del Código Electoral del Estado de Michoacán...**”

Con esta determinación se da puntual cumplimiento al principio de legalidad y, sobre todo, permite dotar de certeza en un menor tiempo que si se ordenara al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán la modificación del Reglamento de Fiscalización, para incluir ese texto normativo.

Por expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se modifica el acuerdo de dieciséis de mayo del año en curso, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual se aprobaron diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización de dicho órgano administrativo electoral, en los términos precisados en la parte *in fine* de la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE, Por oficio, al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán y, **por estrados,** al actor así como al tercero interesado, de conformidad con los artículos 33, fracciones I, II y III, 34 y 35 de la Ley de Justicia Electoral.

En cabal y debido **cumplimiento** a la ejecutoria de quince de junio de dos mil once, **infórmese** a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por fax, el resolutive de la sentencia aprobada por este órgano jurisdiccional, y a la brevedad posible, remítase copia fotostática certificada de la misma.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias pertinentes a su lugar de origen y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así a las 10:55 horas del día de hoy, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron el Magistrado Presidente Jaime del Río Salcedo, quien fue ponente, y los Magistrados María Jesús García Ramírez, Fernando González Cendejas, Alejandro Sánchez García, y Jorge Alberto Zamacona Madrigal, quienes integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. Conste.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JAIME DEL RÍO SALCEDO

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DE JESÚS GARCÍA
RAMÍREZ**

**FERNANDO GONZÁLEZ
CENDEJAS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ALEJANDRO SÁNCHEZ
GARCÍA**

**JORGE ALBERTO ZAMACONA
MADRIGAL**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LIC. MARIA TERESA DEL NIÑO JESÚS OLGUÍN PÉREZ

La suscrita Licenciada María Teresa del Niño Jesús Olgúin Pérez, Secretaria General de Acuerdos, hago constar que las firmas que obran en la hoja que antecede y en la presente, forman parte de la sentencia dictada en el recurso de apelación TEEM-RAP-015/2011, aprobada por unanimidad de votos del Magistrado Presidente Jaime del Río Salcedo, en cuanto ponente, y de los Magistrados María de Jesús García Ramírez, Fernando González Cendejas, Alejandro Sánchez García y Jorge Alberto Zamacona Madrigal, en sesión de veinticuatro de junio de dos mil once, en el sentido siguiente: **ÚNICO. Se modifica** el acuerdo de dieciséis de mayo del año en curso, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual se aprobaron diversas modificaciones al Reglamento de Fiscalización de dicho órgano administrativo electoral, en los términos precisados en la parte *in fine* de la presente sentencia"; la cual consta de setenta y dos fojas incluida la presente. Conste.