



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE MICHOACÁN.



**RECURSO DE APELACIÓN.**

**EXPEDIENTE: TEEM-RAP-003/2010.**

**ACTOR: PARTIDO  
REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL.**

**AUTORIDAD  
RESPONSABLE: CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO  
ELECTORAL DE  
MICHOACÁN.**

**MAGISTRADO: JAIME DEL  
RÍO SALCEDO.**

**SECRETARIO INSTRUCTOR  
Y PROYECTISTA: ALFONSO  
VILLAGÓMEZ LEÓN.**

Morelia, Michoacán, a treinta de marzo de dos mil diez.

**VISTO**, para resolver, el recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietario Jesús Remigio García Maldonado, para impugnar el acuerdo de quince de diciembre de dos mil nueve, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual aprobó el Dictamen Consolidado de la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, relativo a la revisión de los informes de campaña presentados por el Partido de la Revolución Democrática sobre el origen, monto y destino de sus recursos aplicados en las campañas del proceso electoral ordinario del año dos mil siete, para renovar los poderes Ejecutivo, Legislativo y los ciento trece Ayuntamientos del Estado de Michoacán; y,

**RESULTANDO:**

**I. Antecedentes.** De lo narrado por el recurrente en su demanda y de las constancias que obran en autos, se conocen los siguientes antecedentes:

1. El dos de julio de dos mil siete, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán número setenta y tres, el Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán.

2. El once de noviembre de ese año, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir al titular del Poder Ejecutivo, al Congreso del Estado y a los ciento trece Ayuntamientos.

3. El cuatro de mayo de dos mil ocho, derivado del informe de gastos de campaña que presentó el Partido de la Revolución Democrática, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán inició auditoría de los gastos reportados por dicho instituto político.

4. El diecisiete de octubre, la referida Comisión requirió al Partido de la Revolución Democrática para que, en ejercicio de su derecho de audiencia, hiciera las aclaraciones correspondientes a los errores y omisiones advertidos en los informes de gastos de campaña.

5. El treinta y uno de octubre, el instituto político presentó las aclaraciones y rectificaciones correspondientes.

6. El quince de diciembre de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó el Dictamen Consolidado presentado por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, respecto de la revisión de informes de campaña presentados por el Partido de la Revolución Democrática sobre el origen, monto y destino de sus recursos aplicados en las campañas del proceso electoral ordinario del año dos mil siete, para renovar los poderes Ejecutivo, Legislativo y los ciento trece Ayuntamientos del Estado de Michoacán y, en el artículo primero transitorio, ordenó dar

inicio al procedimiento administrativo sancionador, en términos del artículo 281 del Código Electoral.

**II. Recurso de apelación.** El seis de enero de dos mil diez, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietario Jesús Remigio García Maldonado, interpuso recurso de apelación para impugnar el acuerdo por el que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó el dictamen de fiscalización de los informes de campaña del Partido de la Revolución Democrática.

**III. Recepción del recurso.** El trece de enero, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, el oficio SG-27/2010 del Secretario General del Instituto Electoral de Michoacán, mediante el cual hizo llegar el escrito del recurso de apelación y sus anexos, las constancias y cédulas de notificación, así como el informe circunstanciado.

**IV. Radicación.** El veintisiete de enero, 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-003/2010, y lo turnó a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 26 de la Ley de Justicia Electoral.

**V. Admisión.** El veintinueve de marzo siguiente, se admitió a trámite el recurso 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 Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán es competente para conocer y resolver el presente medio de

impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de un acuerdo dictado dentro de un procedimiento de fiscalización.

**SEGUNDO. 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, fracción I, de la Ley de Justicia Electoral, como enseguida se demuestra.

**1. Forma.** El recurso de apelación se presentó por escrito ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, se hizo constar el nombre del actor y la firma autorizada de su representante, su domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, así como las personas autorizadas para ese efecto. En el referido curso también se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en los que se basa la impugnación, los agravios que causa el acuerdo recurrido y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se ofrecen pruebas.

**2. Oportunidad.** El medio de impugnación se hizo valer dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Justicia Electoral. Lo anterior porque, como consta en autos, el recurrente tuvo conocimiento del acto el quince de diciembre de dos mil nueve y presentó su recurso el seis de enero del dos mil diez, lo cual, al descontar los días correspondientes al segundo periodo vacacional del Instituto Electoral de Michoacán, que fue del diecisiete de diciembre de dos mil nueve al cuatro de enero de dos mil diez, evidencia la presentación de la apelación en el plazo legalmente previsto para tal efecto.

**3. Legitimación y personería.** Se cumple con estos presupuestos porque quien interpuso el recurso fue un partido político, que es uno de los sujetos enunciados en el artículo 48, fracción I, de la Ley de Justicia Electoral, y lo hizo por medio de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

**4. Definitividad.** Se cumple este requisito de procedibilidad, toda vez que el acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán no admite medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a interponer el recurso de apelación, por virtud del cual pueda ser modificado y revocado.

Al estar satisfechos los requisitos de procedibilidad del medio de defensa que se resuelve, y no invocarse causal de improcedencia por las partes, ni este Tribunal advertir alguna que deba hacerse valer de oficio, procede entrar al estudio del asunto.

**TERCERO.** Resulta innecesario transcribir tanto las consideraciones que fundan el acto reclamado como los agravios expresados por el apelante, debido a que este Tribunal, en uso de la facultad de suplencia de la queja prevista en el artículo 30 de la Ley de Justicia Electoral, advierte que la responsable no se ciñó a las reglas que establecen la tramitación y sustanciación del procedimiento de fiscalización, lo cual conduce a revocar la resolución impugnada y a ordenar la reposición del procedimiento.

Para estar en condiciones de evidenciar lo anterior, resulta conveniente establecer, previamente y de manera clara, la estructura del régimen administrativo sancionador electoral conforme a la legislación del Estado de Michoacán.

Del análisis sistemático de las disposiciones que integran los capítulos relativos al régimen de fiscalización de los partidos políticos y al administrativo sancionador electoral, se puede identificar claramente la existencia de dos procedimientos distintos. El primero, tiene por objeto verificar la legalidad, transparencia y posibles irregularidades en la presentación de los informes de gastos de los partidos políticos. El segundo, en cambio, tiene como propósito la sustanciación y resolución de quejas o denuncias por infracciones a la normativa electoral, que no se vinculen al régimen de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos. De ahí que, en atención a la naturaleza y finalidad de cada uno, es fácil concluir que se trata de procedimientos autónomos e

independientes, por lo que no deben confundirse como si se tratara de uno sólo.

En efecto, el **procedimiento de fiscalización** está regulado en los artículos 51-B del Código Electoral, 52, fracción III, 53, 54, 55 y 56 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, de los cuales se advierte que se conforma de cinco etapas, mismas que se describen a continuación.

**a.** Presentación del informe. De los artículos 51-A, fracción II, 51-B, fracción I, del Código Electoral, 49 y 52, fracción III, del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, el procedimiento de fiscalización inicia con la presentación del informe del partido político respectivo, que tiene un plazo de noventa días naturales a partir de aquél en que concluya la etapa posterior a la elección.

**b.** Revisión preliminar. Con la presentación del informe, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán inicia la revisión y aplicación de pruebas de auditoría, y contará con ciento veinte días naturales para su revisión, así como realizar todas las investigaciones que considere necesarias.

**c.** Desahogo de errores y omisiones. Los artículos 51-B, fracción II, del Código Electoral, y 53 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán establecen que si durante la revisión de los informes la Comisión detecta errores u omisiones técnicas notificará al partido político para dar oportunidad de hacer las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, concediéndole un plazo de diez días hábiles para tal efecto, y una vez realizadas o no, continuará con su revisión e investigaciones y resolverá conforme a derecho proceda.

**d.** Elaboración del proyecto de dictamen consolidado. De los artículos 51-B, fracción III, del Código Electoral y 54 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán se pone de

manifiesto que una vez finalizadas todas las diligencias e investigaciones respecto a los gastos de campaña, y al concluir los plazos anteriores, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización tendrá veinte días hábiles para elaborar un proyecto de dictamen consolidado, mismo que presentará al Consejo General.

e. Aprobación del dictamen consolidado y fijación de sanciones. De los artículos 51-B, fracción III, y último párrafo del propio precepto del Código Electoral, 54 y 56 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán se determina que el Consejo General resolverá en definitiva, pudiendo aprobar o corregir el proyecto de dictamen consolidado que le presenta la Comisión, así como aplicar las sanciones correspondientes en caso de persistir las irregularidades. La actuación del Consejo General dará por finalizado el proceso de fiscalización.

Ahora bien, el sistema administrativo sancionador del Estado de Michoacán, previsto en el Libro Octavo, Título Tercero, Capítulo Único, del Código Electoral, se puede clasificar en dos procedimientos genéricos, a saber:

**A) Procedimiento de integración de expedientes por infracciones de origen electoral sancionables por otras autoridades**, en el cual la autoridad administrativa electoral, por conducto de su Presidencia recibe e integra las denuncias atinentes a las infracciones que cometan: a) las autoridades cuando no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos electorales; b) los notarios públicos; c) los extranjeros que en cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos electorales, y d) los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta que induzcan al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, que celebren reuniones de carácter político en los edificios destinados al culto religioso o en cualquier otro lugar, y que realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato. Una vez integrados los expedientes relativos, la autoridad administrativa electoral los remite

para su resolución y determinación, respectivamente, en el orden citado, al superior jerárquico de la autoridad infractora; esto es, a la Secretaría de Gobierno del Estado de Michoacán, y a las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, para los efectos e imposición de las sanciones a que hubiere lugar.

**B) Procedimiento administrativo sancionador**, para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas, el cual tiene como finalidad determinar la existencia de infracciones y responsabilidad en materia electoral, mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que se aporten o resulten de la investigación oportuna e imparcial de los hechos que originaron el procedimiento, así como la aplicación de las sanciones que correspondan a los observadores, funcionarios y Consejeros Electorales, así como a los partidos políticos, de las cuales conoce y resuelve directamente la autoridad administrativa electoral, a saber, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, quien es competente para determinar las sanciones previstas en los artículos 274, 275 bis, 279 y 280 bis, del Código Electoral, el cual deriva, entre otras disposiciones del contenido del séptimo párrafo del artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, así como de lo previsto en los numerales 36, 113, fracciones I, IX, XI, XXVII, XXXIV, XXXVII y XXXIX, 116, fracción XVII, 119, fracciones I y III, y del 274 al 282 del Código Electoral.

A su vez, el Reglamento para la Tramitación y Sustanciación de las Faltas Administrativas y Aplicación de las Sanciones Establecidas en la Ley, en lo que importa, que complementa dicha legislación, prevé que la Secretaría General del Instituto Electoral de Michoacán es el órgano responsable de integrar el expediente por las posibles irregularidades, infracciones o responsabilidades derivadas de este tipo de denuncias; en el entendido de que la integración implica el emplazamiento al presunto responsable o infractor; el establecimiento de un plazo para que produzca su contestación y aporte pruebas, así como la posibilidad de solicitar información o documentación para la integración del expediente, en todas sus etapas, de recepción, admisión, emplazamiento, desahogo de

pruebas, investigación, alegatos y elaboración del proyecto de dictamen; a su vez, el Consejo General es la instancia competente para conocer del dictamen presentado por el Secretario General, para el efecto de determinar si existe alguna irregularidad, cometido una infracción o incurrido en alguna responsabilidad que fuere susceptible de ser sancionada, así como determinar al sujeto responsable de cualquiera de los actos objeto de sanción señalados, debiendo tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, a fin de fijar la sanción.

Asimismo, se establecen los supuestos jurídicos que darían lugar a la determinación de una sanción, como serían, por ejemplo, tratándose de los partidos políticos, cuando sus conductas encuadren en los supuestos previstos en el artículo 280 del Código Electoral, entre otros, por incumplir con las obligaciones señaladas en el diverso numeral 35 del código referido, o por incumplir con las resoluciones del Instituto Electoral de Michoacán.

Así, de los artículos 281 del Código Electoral, 1 y 2 del Reglamento en mención, se aprecia que el procedimiento administrativo sancionador tiene por objeto la sustanciación y resolución de promociones, quejas o denuncias por infracciones a la legislación electoral, que no tengan como finalidad inmediata irregularidades relativas al régimen de financiamiento de los partidos políticos. El procedimiento genérico se puede dividir en cuatro etapas, que son:

**a.** Inicio del procedimiento. Conforme a los artículos 281 del Código Electoral y 7 del Reglamento para la Tramitación y Sustanciación de las Faltas Administrativas y Aplicación de las Sanciones Establecidas en la Ley, el procedimiento puede iniciar de oficio o a petición de partido político que aporte elementos de prueba tendientes a demostrar infracciones electorales, ajenas al financiamiento de los partidos políticos, y se realiza a través de la Secretaría General del Instituto Electoral de Michoacán.

**b.** Procedimiento y derecho de audiencia del partido político. En términos de los artículos 281 del Código Electoral, 11, 12, 13, 14, 24, 38 y 42 del Reglamento indicado, en el procedimiento administrativo

sancionador se dispone que presentada la denuncia se requerirá al denunciante para que la ratifique, luego se establece la posibilidad de que el quejoso aclare la denuncia en un término de **tres días**, concediéndose un plazo de **cinco días** más al Secretario General para emitir el acuerdo de admisión, una vez dictado éste, se procede al emplazamiento del denunciado, el cual contará con otro término de **cinco días** para contestar por escrito lo que a sus intereses convenga, en el caso de que se admita una prueba superveniente se conceden **cinco días** para que el quejoso evacúe el traslado, asimismo se conceden **cuarenta días** para que el Secretario General realice las investigaciones que estime pertinentes, luego se establece un periodo de **cinco días** para que los interesados expresen sus alegatos.

**c.** Elaboración del proyecto de resolución. De los artículos 281 del Código Electoral y 42 del Reglamento se establece el término de **quince días** para que el Secretario formule el proyecto de dictamen, cuyo término puede ampliarse hasta por otros **diez días** más.

**d.** Aprobación del proyecto y fijación de sanciones. De una interpretación sistemática de los artículos 281 del Código Electoral así como 44 y 45 del Reglamento para la Tramitación y Sustanciación de las Faltas Administrativas y Aplicación de las Sanciones Establecidas en la Ley, se concluye que el proyecto de dictamen se pone a consideración del Consejo en la siguiente sesión ordinaria que celebre, el cual debe remitirse en un plazo no mayor de **cinco días** a sus integrantes; el presidente del Consejo, a más tardar al día siguiente de la recepción del dictamen, convocará a sesión por lo menos **cinco días** antes de la fecha que se señale en la convocatoria, analizado el dictamen. Si el Consejo no está de acuerdo con el sentido o con los razonamientos que sustentan el dictamen emitido, o considera que la Secretaría omitió realizar determinadas diligencias de investigación, ordenará elaborar un nuevo proyecto de resolución dentro de **quince días**, el cual debe ser remitido cuando menos **tres días** antes de la sesión en que habrá de resolverse.

Como fácilmente se advierte, la normativa electoral establece dos procedimientos distintos y autónomos, los cuales mantienen diferencias sustanciales en cuanto a su naturaleza y finalidad, y cada uno prevé las formalidades esenciales tendientes a respetar la garantía de audiencia del posible afectado, por lo que no cabe mezclarlos ni integrarlos como si se tratara de uno solo.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, se procede al examen del acto reclamado.

En el caso, el Partido de la Revolución Democrática presentó su informe de gastos de campaña y, en consecuencia, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán inició el procedimiento de fiscalización para realizar la revisión e investigaciones necesarias.

Una vez realizada la investigación, la Comisión detectó irregularidades dentro de los informes de gastos de campaña, por lo que emplazó al instituto político para que, en el término de diez días, hiciera las aclaraciones correspondientes a los errores y omisiones de carácter técnico.

En cumplimiento a lo anterior, el Partido de la Revolución Democrática presentó las aclaraciones y rectificaciones correspondientes respecto a las observaciones.

Con el desahogo del partido político, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán elaboró el dictamen Consolidado y estableció, en el cuarto resolutivo, que *“Con fundamento en el artículo 51-C del Código Electoral del Estado de Michoacán, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, en uso de sus atribuciones se reserva el derecho de complementar el presente proyecto de dictamen; si posteriormente a su aprobación y a la realización de auditorías a las finanzas de los partidos políticos, visitas de verificación u otros hechos se detectara, que por parte del partido político o de algún candidato se alteraron datos o se dieron omisiones técnicas en sus*

*informes que ameriten profundizar o implementar una nueva revisión de las actividades de campaña”.*

*Asimismo, en el artículo primero transitorio se estableció que “En términos de los artículos 51-B y 281 del Código Electoral del Estado de Michoacán, una vez firme el presente documento, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por conducto del Secretario General, deberá iniciar el procedimiento administrativo sancionador en contra del partido político por las observaciones que les fueron realizadas y que no solventaron, en su caso, derivadas de los informes presentados sobre el origen, monto y destino de los recursos para las campañas del proceso electoral ordinario del año dos mil siete, considerando los distintos partidos políticos que participaron en candidaturas comunes y coaliciones”.*

En sesión ordinaria de quince de diciembre de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó el Dictamen Consolidado elaborado por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, respecto de la revisión de informes de campaña presentado por el Partido de la Revolución Democrática, por lo que en el acuerdo se ordenó dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, en términos del artículo 281 del Código Electoral.

De acuerdo con lo anterior, el procedimiento que dio origen al acto reclamado fue el de fiscalización, el cual, como se describió, una vez presentado el informe consolidado, debe concluir con la aprobación definitiva del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán donde, en su caso, se impongan las sanciones atinentes; sin embargo, la autoridad responsable, al aprobar el dictamen presentado por la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización realizó una incorrecta interpretación y aplicación de las normas que regulan tanto el procedimiento genérico como el de fiscalización, ya que confundió y mezcló los procedimientos como si se tratara de uno solo.

Ciertamente, como se aprecia de manera diáfana del transitorio primero del dictamen consolidado, en el acuerdo reclamado se ordenó el inició del procedimiento genérico, de conformidad con el dispositivo 281 del Código Electoral, lo cual se estima incorrecto, pues, como se dijo, este procedimiento no tiene por objeto investigar y sancionar conductas vinculadas con el financiamiento de los partidos políticos, por lo que no podía servir de base a la responsable para sustanciar las posibles irregularidades advertidas en los informes de campaña.

Por el contrario, en estricto cumplimiento al principio de legalidad, la autoridad administrativa electoral debió sujetarse a las reglas específicas previstas para el procedimiento de fiscalización, donde se observa que una vez presentado el dictamen consolidado, el Consejo General deberá emitir la resolución definitiva para que determine si existen o no las irregularidades señaladas por la Comisión, y en su caso, imponer las sanciones atinentes, tal como se señala en los artículos 51-B del Código Electoral, 54 y 56 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán.

De esta forma, como la responsable en lugar de emitir la resolución definitiva de fiscalización sobre los gastos de campaña del Partido de la Revolución Democrática, ordenó iniciar el procedimiento genérico, es inobjetable que incumplió con las reglas de procedimiento previstas para la revisión de los informes de gastos de campaña, lo cual constituye una transgresión al referido principio de legalidad.

Sobre el tema, resultan aplicables los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver, entre otros, los expedientes SUP-RAP-30/2000, SUP-RAP-40/2000, SUP-RAP-61/2001, SUP-RAP-22/2006 y SUP-RAP-40/2007, donde expresamente señaló la distinción entre ambos procedimientos.

La violación procesal destacada obliga a este Tribunal a realizar una diversa precisión, a efecto de que la responsable dé puntual cumplimiento a esta ejecutoria, la cual se explica enseguida.

En el informe circunstanciado, la autoridad administrativa electoral manifestó que si bien se encontraba pendiente de resolución el procedimiento administrativo **P.A. 01/09**, donde el Partido Revolucionario Institucional denunció hechos directamente relacionados con la determinación de los gastos de campaña del Partido de la Revolución Democrática, lo cierto era que tal situación no le impedía pronunciarse sobre el dictamen consolidado presentado por la Comisión de Fiscalización, ya que, en todo caso, una vez que se resolviera el procedimiento de referencia, podría modificarse el dictamen para incluir los gastos correspondientes.

Como se puede ver, la premisa fundamental sobre la que se construyó el proceder de la responsable, consistió en que, en su opinión, el acuerdo impugnado tenía el carácter de preeliminar o preventivo, por lo que válidamente podría ser modificado con posterioridad, en caso de que la resolución de algún otro procedimiento administrativo influyera en la determinación de los gastos de campaña sujetos a revisión.

Sin embargo, dicha premisa ha quedado sin sustento, porque, como se ha explicado, la resolución que emita el Consejo General, respecto al dictamen consolidado presentado por la Comisión de Fiscalización, debe tener el carácter de definitivo. Esta consideración modifica sustancialmente la postura asumida por la autoridad responsable en torno a los procedimientos administrativos pendientes de resolver, porque, al ser definitiva la resolución del Consejo General, previamente a su emisión debe pronunciarse sobre todos los procedimientos que puedan tener injerencia en la revisión de los informes de campaña. Lo anterior, resulta de los siguientes razonamientos.

Por la naturaleza jurídica del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, las finalidades perseguidas con la exigencia normativa de

que los partidos políticos rindan informes sobre sus gastos de campaña, de acuerdo a la preceptiva constitucional, legal y reglamentaria, así como los valores sujetos a protección, cabe considerar que, cuando en el procedimiento de revisión de un informe rendido por un partido político se puedan advertir diversas irregularidades, la autoridad administrativa debe analizarlas en su conjunto para graduar la sanción unitaria a imponer, ya que en estos casos se trata de una sola conducta (presentación del informe) que puede originar la infracción a varias disposiciones legales, pero esa situación no configura diversas irregularidades, sino una sola en la cual convergen pluralidad de transgresiones a la normativa electoral, por lo que no resulta jurídicamente correcto dividir las infracciones e imponer una sanción particular por cada falta cometida, sino la imposición de una sola sanción por todo el conjunto. Lo anterior, sin perjuicio de que el órgano de fiscalización pueda iniciar nuevos procedimientos e imponer las sanciones correspondientes, en caso de advertir la comisión de otro tipo de infracciones, que escapen a la materia propia de la revisión de informes, como sería el caso, verbigracia, de que se advierta la participación de sujetos que legalmente no pueden contribuir en una campaña electoral.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido, de forma reiterada, que los principios acuñados en el derecho penal resultan aplicables, con sus matices, al ámbito del derecho administrativo sancionador electoral<sup>1</sup>. En ese sentido, la doctrina penal ha definido a los tipos *compuestos* como aquellos que describen una conducta unitaria (acción u omisión), en la que pueden concurrir diversos hechos, cada uno de los cuales estaría en capacidad de conformar, por sí mismo, una descripción típica distinta, de no estar estrechamente ligados en tiempo, organización y finalidad u objetivo común.

En los tipos compuestos el operador debe atender a la conducta unitaria, a partir del objetivo global o conjunto perseguido por el

---

<sup>1</sup> Tesis relevante consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 483-485, de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**

infractor, y ponderar su mayor agravación a partir de las acciones parciales, unidas entre sí, al formar parte de un proyecto o meta que va mucho más allá de ellas, si se dieran aisladamente. Este principio, reconocido por la dogmática penal, resulta aplicable al derecho administrativo sancionador electoral, tal como lo ha sostenido la Sala Superior, por ejemplo, al resolver el expediente identificado con la clave SUP-RAP-098/2003 y sus acumulados.

Tratándose de la fiscalización de los informes de gastos de campaña de los partidos políticos, este Tribunal considera que puede identificarse con un tipo compuesto, debido a que las normas que reglamentan las directrices en la presentación y revisión de los informes de gastos de campaña, tienen por objeto facilitar la tarea fiscalizadora de la autoridad electoral, en la cual subyace, como valor común, la transparencia y rendición de cuentas.

Es por esto que todas las irregularidades advertidas en la revisión de informes de gastos de campaña forman una unidad indisoluble que afecta un mismo valor o bien jurídico, que es justamente la transparencia y rendición de cuentas, por lo que no cabe analizar cada una de las infracciones por separado, sino como parte de un todo unitario.

En otras palabras, cuando se acreditan múltiples infracciones a dicha obligación, se viola el mismo valor común, se afecta a la misma persona jurídica indeterminada, que es la sociedad por ponerse en peligro el adecuado manejo de recursos provenientes del erario público, y existe unidad en el propósito de la conducta infractora, porque el efecto de todas esas irregularidades es impedir u obstaculizar la adecuada fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.

De ahí que, para pronunciarse de forma definitiva sobre el resultado del procedimiento de revisión de informes de campaña, la autoridad administrativa electoral debe tener a la vista el resultado de todos los procedimientos que puedan tener injerencia en la determinación de los gastos de campaña del partido sujeto a revisión, porque sólo de

esa forma contará con los elementos necesarios para llevar a cabo una correcta individualización de la sanción a imponer.

En la especie, si como lo afirma la responsable, la materia del procedimiento P.A. 01/09 se encuentra estrechamente relacionada con los gastos de campaña del Partido de la Revolución Democrática, entonces la autoridad administrativa electoral, antes de pronunciarse sobre el nuevo dictamen consolidado que le presente la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, debe resolver el procedimiento de referencia y, en su caso, incorporar su resultado a la revisión de los informes de campaña, ya que, de lo contrario, escindiría la conducta unitaria del referido instituto político, en detrimento del principio de unidad que caracteriza a las irregularidades advertidas en el procedimiento de fiscalización.

No obsta a lo anterior lo sostenido en el informe circunstanciado, donde se señala que, una vez resuelto el procedimiento administrativo, de ser el caso, el Consejo General puede imponer la sanción respectiva, pues, como se mencionó, tratándose de tipos compuestos, deben ponderarse todas las irregularidades para graduar la sanción correspondiente, ya que sólo de esta forma se podrá apreciar la magnitud real de la infracción, de lo contrario, se corre el riesgo de que, con la apreciación y ponderación parcial, la sanción a imponer no responda a las finalidades de prevención general y especial.

Por todo lo anterior, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado, para el efecto de que la responsable, una vez que resuelva con plenitud de atribuciones los procedimientos que puedan tener vinculación con la revisión de los informes de campaña del Partido de la Revolución Democrática, ordene a la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral de Michoacán, la elaboración de un nuevo dictamen donde, en su caso, se señale de manera puntual las irregularidades en que, en su concepto, incurrió dicho instituto político en la presentación de sus

informes de gastos de campaña, para que sea presentado de nueva cuenta al Consejo General.

Hecho lo anterior, la responsable deberá emitir una nueva resolución en la que se pronuncie, en definitiva, sobre las irregularidades destacadas en el nuevo dictamen consolidado y, en su caso, imponga las sanciones que estime pertinentes. En la inteligencia de que, los actos relativos al cumplimiento de esta ejecutoria, una vez resueltos con plenitud de atribuciones los procedimientos necesarios, deberán realizarse en los plazos previstos en el artículo 51-B, fracción III, del Código Electoral.

Por expuesto y fundado, se:

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. Se revoca** el acuerdo de quince de diciembre de dos mil nueve, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual aprobó el Dictamen Consolidado de la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización, relativo a la revisión de los informes de campaña presentados por el Partido de la Revolución Democrática sobre el origen, monto y destino de sus recursos aplicados en las campañas del proceso electoral ordinario del año dos mil siete, para renovar los poderes Ejecutivo, Legislativo y los ciento trece Ayuntamientos del Estado de Michoacán.

**SEGUNDO.** En consecuencia, se deberá elaborar un nuevo dictamen, para los efectos precisados en la parte *in fine* del considerando tercero de esta sentencia.

**NOTIFÍQUESE. Personalmente** a la parte apelante, en el domicilio señalado en su escrito de impugnación; **por oficio**, acompañado de copia certificada de la presente ejecutoria, a la autoridad señalada como responsable, y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 33, 34 y 35 de la Ley de Justicia Electoral.

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 10:30 horas de este día, lo resolvió y firmó el Magistrado Jaime del Río Salcedo, Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, ante el Secretario Instructor y Proyectista Alfonso Villagómez León, quien autoriza y da fe. Conste.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JAIME DEL RÍO SALCEDO**

**SECRETARIO INSTRUCTOR Y PROYECTISTA**

**ALFONSO VILLAGÓMEZ LEÓN**