

EXPEDIENTE: SUP-OP-29/2014
ACCIÓN **DE**
INCONSTITUCIONALIDAD:
42/2014 Y SUS ACUMULADAS
55/2014 Y 61/2014
PROMOVENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
DEMANDADOS: CONGRESO
DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y
OTRO

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2014 y SUS ACUMULADOS 55/2014 y 61/2014, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

I. CUESTIÓN PRELIMINAR.

El precepto de la ley reglamentaria invocado dispone que si una acción de inconstitucionalidad se promueve contra un ordenamiento electoral, se puede solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **opinión** sobre los temas y conceptos especializados en la materia de su

SUP-OP-29/2014

competencia¹, relacionados con el tema a debate sometido a la decisión del Alto Tribunal.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación² ha establecido que los criterios emitidos en estos casos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación -órgano jurisdiccional especializado en la materia-, carecen de fuerza vinculatoria para el Máximo Tribunal, pero que aportan elementos complementarios para la adecuada interpretación de las instituciones jurídicas del ámbito electivo, como datos orientadores para el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Por su parte, el numeral 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita³ establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal, deben constreñir la materia de estudio a lo planteado por los actores en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión solicitada a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

¹ 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Pág. 255. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

² 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Pág. 555. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.

³ Artículo 71.

... Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Judicial de la Federación, debe referir en forma concreta a los temas cuestionados en los conceptos de invalidez.

II. ÓRGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO QUE EMITIERON Y PROMULGARON LAS NORMAS IMPUGNADAS.

El Partido de la Revolución Democrática señala como **autoridad emisora** de la norma general impugnada a la LXXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Michoacán y, como autoridad que **promulgó** las normas impugnadas, al Gobernador de la entidad federativa señalada.

III. NORMAS IMPUGNADAS.

Las normas generales cuya validez se impugna son los artículos 9; 10; 11; 12; 112, 130, párrafo 1, incisos a) y f); 136; 145, inciso a), fracción I y 254, inciso d) del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Decreto número 323 del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa, el veintinueve de junio de dos mil catorce.

IV. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIOLADAS.

El partido actor estima violados en el caso a estudio, los artículos 1; 35, fracciones I, II y III; 39; 40; 41, fracciones II y III, apartados A y B; 5, fracción V; 116, fracción IV, incisos b), g),

h), i) y j); 124, 133 y 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

TEMA 1. REGULACIÓN DEL DERECHO DE RÉPLICA EN MATERIA ELECTORAL

Norma y concepto de invalidez

El Partido de la Revolución Democrática tilda de inconstitucionales los artículos 9, 10, 11, 12 y 254 inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán, por considerar que su contenido es contrario a lo dispuesto en los artículos 6, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, por una parte, generan invasión de la esfera de competencia del ámbito federal en tanto que considera que es atribución exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de réplica y, por otra, porque a su criterio tales artículos tergiversan la naturaleza y características de la base constitucional que prevé ese derecho.

El texto de los artículos impugnados es el siguiente:

Artículo 9. El derecho de réplica consiste en la implementación de medios de defensa jurídica en contra de la información falsa, injuriosa o denigrante que puedan publicar o difundir los medios de comunicación, ya sean escritos o electrónicos, sobre la difusión de un contenido periodístico determinado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

Todas las quejas relativas al derecho de réplica serán presentadas ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto, la que instruirá el Procedimiento Especial Sancionador, para resolver con prontitud sobre la información que se pretende corregir, antes de que impacte en la opinión pública, cuando sea presentada dentro del proceso electoral.”

Artículo 10. Es derecho de los partidos políticos o candidatos independientes a través de sus dirigentes o representantes partidistas, así como de los propios candidatos el ejercicio del derecho de réplica en materia electoral.

Artículo 11. La determinación de la réplica no será unilateral, debe concurrir la conformidad del medio de comunicación y debe darse de forma inmediata posterior a la publicación que se considera falsa o denigrante. De no haberla, debe existir resolución del Consejo General que la determine, sin menoscabo de las sanciones administrativas correspondientes.

Artículo 12. Cuando alguno de los sujetos legitimados para el ejercicio del derecho de réplica considere que un medio de comunicación escrito o electrónico ha difundido información falsa, injuriosa o denigrante en su perjuicio, podrán solicitarle al medio de comunicación la rectificación de la información o el responder desde éste en la misma proporción y espacio a las alusiones que se hayan dirigido.

Lo anterior, sin menoscabo de la interposición del procedimiento administrativo correspondiente que para tal efecto determina el presente Código.

Todas las quejas serán presentadas ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto, la que instruirá el procedimiento especial expedito a que se refiere este Código cuando sea presentada dentro del proceso electoral.

Artículo 254. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

[...]

d) Violenta el ejercicio del derecho de réplica.

Opinión

En principio se advierte que en la legislación impugnada el tema atinente al derecho de réplica regula la información que se

SUP-OP-29/2014

difunda en medios de comunicación escritos o electrónicos, como se señala expresamente en los artículos 9 y 12 tildados de inconstitucionales.

En atención a ello, se considera que, por metodología, los razonamientos de la presente opinión sobre los conceptos de invalidez se deben hacer en dos apartados; el primero, relativo a los medios de comunicación electrónicos y, el segundo, respecto de los medios escritos.

I. Medios de comunicación electrónicos.

Si atendiendo al contexto normativo, en términos de los artículos 9 y 12 del Código Electoral de Michoacán, por medios electrónicos se entiende a la radio y a la televisión, dichos preceptos son contrarios al marco constitucional, en razón de que con tal regulación se invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión.

Lo anterior es así, porque es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de radio y televisión y es de jurisdicción federal todo lo relativo a esos medios de comunicación y, por ende, las legislaturas de los estados carecen de atribuciones legales para regular el derecho de réplica respecto de toda aquella información que se difunda en medios de comunicación electrónicos, como se demuestra a continuación.

Al respecto, es pertinente tener presente el marco normativo aplicable.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS

Artículo 27.- [...]

Corresponde a la Nación el dominio directo de [...] y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Artículo 28.- [...]

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

[...]

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

Artículo 1o.- Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.

Artículo 2o. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión.

El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.

SUP-OP-29/2014

El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previo concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.

Para los efectos de la presente ley, se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión.

Artículo 7-A. A falta de disposición expresa en esta Ley, en su Reglamento o en los Tratados Internacionales, se aplicarán:

[...]

VIII. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exclusivamente en materia electoral.

Artículo 8o.- Es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y la televisión.

En términos de los artículos 27, párrafo cuarto, 28, párrafo décimo, 42, fracción VI, y 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que al caso interesa, se advierte que:

- a) El territorio nacional comprende el espacio situado sobre el mismo.
- b) Corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional.
- c) El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar el uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan.
- d) Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre las vías generales de comunicación.

Sobre el particular, cabe aclarar que las vías generales de comunicación, comprenden a la radiodifusión, (la que a su vez se integra con las señales de radio y la televisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Federal de Radio y Televisión), tal como se enfatiza en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Radio y Televisión, presentada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el diez de noviembre de mil novecientos cincuenta y nueve, por la Comisión para la Industria de la Radio y Televisión de la propia Cámara, que en lo conducente dice:

[...]

Hasta el momento, la radiodifusión mexicana está regulada solamente por los trece artículos del Capítulo VI de la Ley de Vías Generales de Comunicación, reformada en su parte relativa por decreto de 30 de diciembre de 1950 y de la que se deriva el reglamento en vigor, que considera a la propia radiodifusión simplemente como una vía de comunicación asimilándola a los sistemas de comunicaciones y transportes e ignorando la misión de orientación social y de contribución cultural que le corresponde cumplir. Se estimó, por lo tanto, que la legislación que regule esta importante actividad de interés público, debe ser especial y autónoma y contemplar íntegramente los complejos factores que convergen en su función así como los aspectos particulares que reviste.

La Comisión estimó conveniente realizar estudio detenido y completo de la materia y, convencida de la urgencia de que México cuente con una Ley de Radio y Televisión, se entregó a la tarea de elaborar, con la colaboración de la Comisión de Estudios Legislativos, el proyecto que somete a la consideración de vuestra soberanía, después de haber hecho amplia auscultación por medio de consultas públicas en que se escucharon los puntos de vista de los sectores oficiales y privados que, por su íntima conexión con las actividades radiofónicas, así como por su experiencia, estaban en capacidad de brindar aportaciones valiosas.

[...]

SUP-OP-29/2014

Por otra parte, de los artículos 1, 2, 7-A y 8 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se colige que:

a) Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas.

b) El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio.

c) El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previo concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la referida ley.

Para los efectos de la propia ley, se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión.

c) A falta de disposición expresa en la mencionada Ley, en su Reglamento o en los Tratados Internacionales, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exclusivamente en materia electoral.

SUP-OP-29/2014

d) Es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y la televisión.

Ahora bien, de la interpretación sistemática de los artículos 27, párrafo cuarto, 28, párrafo décimo, 42, fracción VI, y 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 7-A y 8 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se llega a la conclusión de que:

a) Corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional.

b) El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación, en el espacio situado sobre el territorio nacional, de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio.

c) El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previa concesión o permiso del Ejecutivo Federal. Se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión.

SUP-OP-29/2014

d) Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre las vías generales de comunicación. Es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y la televisión.

e) A falta de disposición expresa en la Ley Federal de Radio y Televisión, en su Reglamento o en los Tratados Internacionales, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exclusivamente en materia electoral.

En conclusión, toda vez que, como se ha puesto de manifiesto, corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional, en el que se presta el servicio de radiodifusión mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, de manera que dicho servicio sólo podrá hacerse previa concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por lo que en consecuencia, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre las vías generales de comunicación que comprenden a la radio y a la televisión y es de jurisdicción federal todo lo relativo a esos medios de comunicación, por lo que las legislaturas de los estados carecen de atribuciones legales para regular el derecho de réplica respecto de toda aquella información que se difunda en los referidos medios de comunicación electrónicos.

Por lo anterior, en opinión de la mayoría de esta Sala Superior, en su caso, se debe declarar la invalidez de las porciones

normativas de los preceptos cuestionados que comprendan el derecho de réplica tratándose de radio y televisión.⁴

II. Medios de comunicación impresos

En opinión de esta Sala Superior los artículos 9, 10, 11, 12 y 254 inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán, son constitucionales por cuanto hace a la regulación del derecho de réplica de toda aquella información que se difunda en medios de comunicación impresos, puesto que con la emisión de tal normativa no se invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión.

Lo anterior es así, porque no existe disposición legal alguna que confiera facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de medios impresos y, por ende, las legislaturas de los estados cuentan con atribuciones legales para regular el derecho de réplica respecto de toda aquella información que se difunda en los medios de comunicación impresos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 Constitucional.

Además, no existe base constitucional a que se deban sujetar las legislaturas de los estados para regular el derecho de réplica en medios de comunicación impresos, por lo que gozan de libertad para la configuración normativa que estimen conducente.

⁴ El mismo criterio sostenido en esta opinión se expuso en la opinión registrada con la clave SUP-OP-0001-2013 emitida por esta Sala Superior en la Acción de Inconstitucionalidad número 71/2012 y su acumulada 72/2012.

SUP-OP-29/2014

En efecto, en el estado actual de cosas, respecto del derecho de réplica únicamente en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo siguiente:

Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

En tal virtud, es evidente que no existe base constitucional alguna a que deban constreñirse los congresos de las entidades federativas para emitir las disposiciones sobre el derecho de réplica en los medios de comunicación impresos y, en consecuencia, tienen una amplia facultad para configurar las reglas que sobre el tema estimen pertinentes.

En relación a ello, *mutatis mutandi*, esta Sala Superior tiene presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública celebrada el diez de diciembre de dos mil doce, al resolver la acción de inconstitucionalidad 57/2012, abordó el tema de la facultad de los congresos de las entidades federativas para emitir las disposiciones de regulación de las candidaturas independientes, y desestimó la propuesta de declarar la inconstitucionalidad de las normas correspondientes en el Estado de Zacatecas, por considerar que el legislador local actuó en el ámbito que la Constitución otorga a los congresos locales para instrumentar dicha materia.

En este contexto, cabe concluir que los artículos 9, 10, 11, 12 y 254 inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán, que regulan el derecho de réplica en medios de comunicación impresos, en sí mismos no son contrarios a la normativa Constitucional señalada por el partido accionante, desde la perspectiva de existencia o no de facultades de los congresos locales, de regular el ejercicio del derecho de réplica en materia electoral.⁵

De otra parte, una vez establecido que en materia de medios impresos los Congresos locales tienen facultad para emitir leyes que regulen el derecho de réplica, esta Sala Superior opina que también son infundados los conceptos de invalidez mediante los que el partido accionante aduce que la redacción de los artículos tildados de inconstitucionales no guardan conformidad con las bases constitucionales y legales del ámbito federal relacionadas con el ejercicio del derecho de réplica, debido a que tales normas contemplan la posibilidad de solicitar la rectificación de información falsa, injuriosa o denigrante, mientras que la normativa constitucional y legal federal aplicable únicamente se refiere a información que haya deformado hechos o situaciones relativas a las actividades de los partidos políticos, los precandidatos o candidatos.

Lo infundado de los planteamientos de invalidez se sustenta, en opinión de esta Sala en las siguientes premisas:

⁵ El mismo criterio sostenido en este punto se expuso en la opinión registrada con la clave SUP-OP-0001-2013 emitida por esta Sala Superior en la Acción de Inconstitucionalidad número 71/2012 y su acumulada 72/2012.

SUP-OP-29/2014

1. El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el derecho de réplica sea ejercido en los términos dispuestos por la ley, sin hacer mayores precisiones.
2. En el Estado actual de cosas no ha sido expedida la Ley reglamentaria del derecho de réplica contenido en la Constitución.
3. La facultad de legislar en materia del derecho de réplica no es exclusiva del Congreso de la Unión, salvo que se trate del ejercicio del derecho respecto de medios electrónicos como la Radio y la Televisión.
4. Los congresos locales tienen libertad para configurar los derechos que regulen, de acuerdo con su soberanía y dentro del marco constitucional.
5. La delimitación contenida en el artículo 247, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales atinente a que el derecho de réplica se podrá ejercer cuando los sujetos legitimados consideren que la información que presenten los medios de comunicación ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades no constriñe a las legislaturas locales a esa sola hipótesis.
6. Las hipótesis contenidas en las normas tildadas de inconstitucionales relativas a que el ejercicio del derecho de réplica se podrá activar cuando los sujetos legitimados

SUP-OP-29/2014

consideren que un medio de comunicación ha difundido información falsa, injuriosa o denigrante no rebasan en modo alguno lo establecido en el artículo 6º Constitucional, pues dicha norma no precisa cuál es el contenido de la información respecto de la que procede la réplica y remite para ese efecto a la ley reglamentaria que no ha sido promulgada. Es decir, no existe base constitucional a la que deban constreñirse los congresos de las entidades federativas para emitir disposiciones sobre el derecho de réplica en medios de comunicación impresos y, en consecuencia, gozan de una amplia facultad para configurar las reglas que sobre el tema estimen pertinentes.

Al respecto, esta Sala Superior, al resolver por mayoría de votos el recurso de apelación SUP-RAP-451/2011 consideró que el derecho de réplica opera en presencia de injerencias indebidas en la vida privada o familiar de las personas o por afectaciones a la honra y la reputación, o por informaciones inexactas o agraviantes.

Sobre esa base, se estima que la inclusión en la norma, de hipótesis atinentes a información injuriosa o denigrante no constituye una forma indirecta de afectación a la libertad de expresión, puesto que no limita *ex ante* el contenido de lo que sea publicado en medios impresos de comunicación, ni supone un medio indirecto de limitación excesiva a dicha libertad, sino que deja a los sujetos implicados las vías de acción que estimen pertinentes.

7. Conforme con el criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación registrado con la clave 1ª. CXIX/2007 de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR DIRECTAMENTE SOBRE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL⁶, los congresos locales pueden legislar en algunas materias de manera concurrente con la federación, reglamentando directamente un artículo de la Constitución Federal, sin que ello implique vulnerarla, debido a que no existe algún precepto constitucional que prohíba legislar de manera concurrente, lo cual otorga competencia a las legislaturas locales, siempre que la ley se constriña al ámbito territorial de la entidad federativa y su contenido no vaya más allá del precepto constitucional reglamentado.

TEMA 2. PORCENTAJE DEL SALARIO MÍNIMO PARA EL CÁLCULO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS

Norma y concepto de invalidez

El texto del precepto cuya invalidez se alega es el siguiente:

Artículo 112. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas, conforme a las disposiciones siguientes:

⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, junio de 2007, página 200.

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Instituto, tratándose de partidos políticos, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el veinte por ciento del salario mínimo vigente en el Estado.

En concepto del partido accionante dicho precepto es contrario a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo previsto en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, a partir de los cuales se establece una base de financiamiento distinta a la contemplada en la legislación controvertida, pues se señala que el cálculo del financiamiento para partidos políticos nacionales se obtendrá de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, así para los partidos políticos locales el financiamiento se calculará a partir de lo que resulte de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, y el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, de ahí que lo dispuesto en el Código Electoral del Estado de Michoacán sea inequitativo y contrario al marco normativo rector de la materia electoral.

Opinión.

En opinión de esta Sala Superior la fracción I, del inciso a), del artículo 112 del Código Electoral del Estado de Michoacán de

Ocampo es contrario a las bases constitucionales y legales que rigen la materia electoral, en virtud de lo siguiente:

El artículo 116 constitucional establece:

Artículo 116

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...

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...

Del precepto constitucional se advierte que la legislación electoral local tendrá su base en lo dispuesto en la Constitución federal y en las leyes generales de la materia, y deberán garantizar que los partidos políticos reciban en forma equitativa financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante procesos electorales.

En este sentido, de conformidad con el decreto de reforma constitucional en materia electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, y los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo del presente año, en los cuales se expidieron la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral y la Ley General en

Materia de Delitos Electorales, se previó un nuevo marco constitucional y legal de carácter general, en el que se establecen las bases y parámetros que regirán el sistema electoral mexicano tanto a nivel federal como local.

Por ello, lo dispuesto en el artículo 116 constitucional se debe interpretar de manera armónica, sistemática y funcional con lo dispuesto en la legislación general señalada, a fin de establecer las bases a partir de las cuales las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar el financiamiento público que recibirán los partidos políticos.

En dicho precepto constitucional no se establece alguna fórmula para calcular el financiamiento público que recibirán los partidos políticos a nivel local, pues únicamente señaló que los partidos políticos deben recibir financiamiento de forma equitativa para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto.

Sin embargo, el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos sí establece las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento tanto para partidos políticos nacionales como locales. El mencionado precepto dispone lo siguiente:

Artículo 51.

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:
I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de

SUP-OP-29/2014

partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;

El precepto transcrito contempla dos modalidades para otorgar el financiamiento público, para actividades ordinarias permanentes, las cuales son:

I. Partidos Políticos Nacionales: El Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinará el monto total a distribuir del financiamiento público al multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.

II. Partidos Políticos Locales: El Organismo Público Local que corresponda, determinará anualmente el monto total de financiamiento público a distribuir al multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón local, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en la región en la cual se encuentre la entidad federativa.

El artículo 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos establece una fórmula equitativa para el cálculo del financiamiento tanto de partidos políticos locales, como de partidos políticos nacionales, a partir de la cual la autoridad

SUP-OP-29/2014

electoral que corresponda establecerá los montos de financiamiento que corresponda a cada partido anualmente.

Por tanto, de una interpretación armónica, sistemática y funcional de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal, con el numeral 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, esta Sala Superior considera que la base para el cálculo del financiamiento tanto de partidos políticos nacionales como locales a partir de la cual las legislaturas locales deberán regular los montos de financiamiento que reciban los partidos políticos locales, así como los partidos políticos nacionales que se encuentren acreditados a nivel local, es la que resulte de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón local, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en la región en la cual se encuentre la entidad federativa.

En función de dicha interpretación, esta Sala Superior considera que lo previsto en el artículo 112, inciso a), fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, es contrario a las bases constitucionales y legales establecidas por el legislador para el otorgamiento de los montos de financiamiento a los partidos políticos, pues de la interpretación de los preceptos constitucional y legal precisados se desprende que la base para el otorgamiento del financiamiento ordinario permanente de los partidos políticos es la que deriva de la aplicación de la fórmula prevista en el numeral 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos.

SUP-OP-29/2014

Lo anterior es así, ya que la fórmula para calcular el financiamiento de los partidos políticos que contempla la legislación del Estado de Michoacán, si bien se basa en el padrón electoral local y en el salario mínimo vigente en la entidad, al igual que se establece en la Ley General de Partidos Políticos, lo cierto es que el porcentaje a partir del cual se calcula el monto del financiamiento que recibirán los partidos políticos es del veinte por ciento del salario mínimo general vigente en la entidad, mientras que la legislación general contempla el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente en la región de que se trate.

De ahí que si la Constitución federal y las leyes generales establecen las bases a partir de las cuales la Constituciones y leyes locales regularán la materia electoral, en el caso, el porcentaje del salario mínimo a partir del cual se calculará el monto del financiamiento público para actividades ordinarias en el Estado de Michoacán es menor a la base establecida en la Ley General de Partidos Políticos.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que el legislador local inobservó lo dispuesto en el artículo 51, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, al establecer una fórmula para el cálculo de los montos de financiamiento que carece de proporcionalidad, pues no parte de la base mínima establecida por la legislación general en materia electoral.

En virtud de los argumentos expuestos en la presente opinión, se considera que es inconstitucional lo previsto en el artículo

112, inciso a), fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, por ser contrario a las bases constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

TEMA 3. VOTOS EN LOS QUE SE HUBIERA MARCADO MÁS DE UNA OPCIÓN DE LOS PARTIDOS COALIGADOS.

Norma y concepto de invalidez

El partido de la Revolución Democrática y impugna el párrafo doceavo, del artículo 145 del Código Electoral del Estado de Michoacán, al estimar que éste no es acorde con lo dispuesto en los artículos 1º, 36, fracción III y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8, párrafo I, y 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, toda vez que éste menoscaba el alcance del voto público emitido por los ciudadanos, además de atentar contra el principio de certeza y congruencia por desconocer un acuerdo de voluntades entre los partidos políticos para participar de manera conjunta en un proceso electoral, postulando a los mismos candidatos.

El texto del artículo impugnado es:

Artículo 145.

(...)

“Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y **sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas**”

(...)

SUP-OP-29/2014

Al respecto, sostiene que el Congreso del Estado de Michoacán se ha excedido en su facultad reglamentaria, puesto que la porción normativa cuya invalidez se solicita, al establecer una nulidad parcial de los votos no prevista en el sistema electoral, contradice las reglas específicas del cómputo de los votos, así como las reglas para determinar la validez o invalidez de los votos, impactando de manera directa en la asignación de curules por el principio de representación proporcional y/o para el otorgamiento de prerrogativas a favor de los partidos políticos.

Asimismo, aduce que existe una antinomia con dos párrafos del mismo artículo 145, porque el párrafo once, del citado precepto dispone que los votos emitidos por candidatos de una coalición, se sumaran para el candidato y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos del citado código. Sin embargo, el siguiente párrafo, el doce, establece que dichos votos no podrán ser contabilizados para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas, lo cual genera una vulneración al principio de certeza, toda vez que existe una antinomia que impide el correcto funcionamiento de la representación proporcional a nivel estatal.

Por último, afirma que las disposiciones que regulan la asignación de curules por el principio de representación proporcional o para el otorgamiento de prerrogativas, así como las reglas específicas que regulan el escrutinio y cómputo de los votos y determinan los supuestos de validez o invalidez de los mismos, como es el caso de los artículos 15, 288, 290,

párrafo 3, y 293 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en ningún momento prevén que se dejen de tomar en cuenta los votos a favor de una coalición en el supuesto de que se marque más de un emblema de los partidos políticos que la integran.

De lo anterior, es que se solicite la invalidez del artículo 145, párrafo doce, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

OPINIÓN.

La mayoría de esta Sala Superior estima que la norma impugnada, en su párrafo 12, se apega al orden constitucional.

La reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del diez de febrero de dos mil catorce, estableció en los artículos 73, fracción XXIX-U, así como SEGUNDO transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

...

Artículo Segundo Transitorio.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

...

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

...

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

...

En ese orden de ideas, fue mandato del Constituyente Permanente que el Congreso de la Unión en la Ley General de Partidos Políticos regulara, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, lo cual incluirá, las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Ahora bien, la Ley General de Partidos Políticos expedida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del veintitrés de mayo de dos mil catorce, reguló el tema de nuestro interés en el artículo 87, numeral 13, en los términos siguientes:

Artículo 87.

...

13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

De conformidad con lo anterior, se observa que el mandato constitucional es en el sentido de que los votos en que se hubiese marcado más de uno de los partidos coaligados, serán válidos para el candidato postulado, contarán como un solo

voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Ahora bien, las autoridades señaladas como responsables en la presente acción de inconstitucionalidad establecieron en el párrafo 12 de la disposición tildada de inconstitucional de la Ley Electoral del Estado de Michoacán la regulación citada, es decir, que los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

En ese orden, se observa que los poderes locales legislaron de manera acorde con lo previsto en la reforma constitucional apuntada en términos de lo previsto en el citado artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos.

En ese tenor, si la disposición en comento prevé expresamente de manera similar lo señalado en el artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos, es que no se considera que sea inconstitucional.

Lo anterior también encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del diez de febrero de dos mil catorce, el cual establece los ámbitos de especialización, en lo que al caso interesa, de los temas materia de regulación tanto de la Ley General de Partidos

SUP-OP-29/2014

Políticos así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la Ley General de Partidos Políticos lo relativo al sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, en el que se establecerá, entre otros aspectos, las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Por las razones expresadas, es que la mayoría de esta Sala Superior opine que la porción normativa contenida en el artículo 145, párrafo 12, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo es constitucional.

TEMA 4. INFORMES ANUALES DE GESTIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS.

Norma y concepto de invalidez

En otro concepto de invalidez, el partido político promovente aduce esencialmente que lo previsto en el artículo 169, párrafo decimonoveno, del nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán contraviene lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, al establecer que los mensajes que se difundan en medios de comunicación social con motivo de los informes anuales de gestión de servidores públicos, en determinadas circunstancias, no serán considerados como propaganda prohibida, no obstante que dicha excepción no está prevista en la Constitución federal.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

“Artículo 169.

[...]

Los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”

Para tal efecto, el Partido Político Movimiento Ciudadano aduce que la citada disposición del Código Electoral local no es conforme a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al pretender establecer una excepción a la prohibición establecida, la cual, de manera categórica establece que en ningún caso la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, o cualquier otro ente de los órdenes de Gobierno, incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En ese tenor, sostiene que la disposición normativa tildada de inconstitucional establece una negación a lo previsto en el artículo 134 de la Ley Fundamental, al establecer que no serán considerados como propaganda los mensajes que se difundan

SUP-OP-29/2014

en los medios de comunicación social, con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, pues por una mera declaratoria o simple negación, lo cual en su concepto es violatorio del citado precepto constitucional, que establece una prohibición absoluta al prever que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por último, aduce el partido político promovente que, con relación a la porción normativa del precepto cuya validez se controvierte, el artículo Tercero transitorio del *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que durante el segundo periodo de sesiones ordinarios del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, el cual concluyó el treinta de abril de dos mil catorce, se expediría la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, refiriéndose a una ley específica y no a su regulación en leyes de materia electoral.

Opinión. En concepto de esta Sala Superior, la porción normativa de la disposición impugnada es conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así, pues, si bien el artículo 169, párrafo decimonoveno, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo

SUP-OP-29/2014

constituye una reiteración a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que en la opinión identificada con la clave SUP-OP-3/2014 esta Sala Superior consideró que dicha norma resultaba inconstitucional, de una nueva reflexión este órgano jurisdiccional federal arriba a una conclusión diversa.

El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, establece el deber al que quedan sujetos los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno –Federal, Estatal y Municipal- para que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social guarde en todo momento un carácter institucional; tenga fines informativos, educativos o de orientación social, y que esos mensajes no deberán contener nombres, la imagen, voces o símbolos de los que se pueda entender una promoción personalizada de cualquier servidor público.

En opinión de esta Sala Superior la regulación por parte del legislador local de la difusión de informes de labores o de gestión de los servidores públicos en el código electoral local, por sí misma, no debe considerarse inconstitucional, en la medida en que se establezcan reglas razonables y adecuadas para garantizar que dicha difusión se realice con objeto de propiciar un ejercicio democrático de diálogo entre gobernantes y gobernados, a través del cual los primeros reporten los pormenores de su gestión pública a los segundos, y no utilicen

SUP-OP-29/2014

dicha posibilidad como una excusa que persiga otro tipo de fines, como podría ser la promoción personalizada del servidor público frente al electorado, que es, específicamente, lo que la norma constitucional pretende evitar.

Ello, dado que el artículo 134 constitucional se refiere a supuestos de propaganda gubernamental, mientras que el supuesto de difusión de informes de gestión, en tanto cumplan con los parámetros detallados, no constituyen en sentido estricto propaganda sino una forma de comunicación social de la actividad de los servidores públicos que contribuye al sistema de rendición de cuentas y, de esta manera, al derecho a la información de la ciudadanía; por el contrario, de no cumplir con tales parámetros, ello se traduciría en propaganda personalizada prohibida.

En el caso de la norma tildada de inconstitucional por el partido político Movimiento Ciudadano, se advierte que el legislador michoacano estableció parámetros objetivos de carácter cuantitativo, temporal y territorial que cumplen con las características precisadas, lo que conduce a estimar que dicha disposición jurídica se ajusta al marco constitucional.

En efecto, el artículo 169, párrafo decimonoveno, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo dispone que no se considerarán como propaganda los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que se difundan para darlos a conocer, siempre y cuando:

- a) La difusión se limite a una vez al año **en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público**, lo que implica el establecimiento de una regla apta para garantizar que dicha difusión no se realice indiscriminadamente y que se circunscriba estrictamente al territorio en que el servidor público ejerce sus funciones, sin que pueda extenderse a otras localidades no vinculadas con su desempeño gubernamental;
- b) **No exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores** a la fecha en que se rinda el informe, esto es, se implementa una regla que acota la temporalidad en que puede realizarse el referido ejercicio comunicativo, lo que se estima suficiente para garantizar que la difusión no se realice en cualquier momento aleatorio o en algún tiempo apartado de la rendición del informe, pues ese es, precisamente, el parámetro o punto de referencia, y
- c) **En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral**, circunstancia que fortalece la finalidad de la norma, consistente, como se dijo, en que el servidor público fomente un ejercicio de transparencia y de comunicación con la ciudadanía, prohibiéndole que se haga valer de dicho aspecto para beneficiarse en el ámbito electoral.

SUP-OP-29/2014

Adicionalmente, debe señalarse que lo anterior no supone que en cada caso concreto la autoridad competente no pueda analizar si la conducta del servidor público se ajustó a los citados parámetros establecidos en la norma o, en su defecto, si se está en presencia de un abuso del derecho.

Además, de una interpretación conforme del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, en relación con el artículo 6°, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que los informes de labores o de gestión de los servidores públicos están vinculados con el derecho de la ciudadanía a la información y, por ende, tales actividades, por sí mismas, no pueden ser consideradas como actos de propaganda, por lo que el hecho de que se prevea la realización de ese tipo de actos en la porción normativa precisada no se puede considerar contrario a la Constitución federal.

En este sentido, se debe tener en consideración que el artículo 6° de la Constitución, establece en su párrafo segundo que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. En el mismo tenor, también se establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, lo que corrobora lo razonado en el sentido de que los referidos informes de labores reflejan una mayor rendición de cuentas, circunstancia que llevaría a robustecer de una mejor manera el Estado de Derecho y habría mejor desempeño de las autoridades gubernamentales.

Esto es, la rendición de cuentas exige constante diálogo, explicación y justificación de las acciones gubernamentales y los servidores públicos tiene la posibilidad de llevarla a cabo a través de sus informes de labores o de sus actos de gestión frente a la ciudadanía o electores que votaron por ellos, tal y como sucede en la legislación del Estado de Michoacán.

Lo anterior contribuye a una práctica democrática, en atención a la pluralidad de asuntos que se deben reportar anualmente a la ciudadanía, como lo serían las tareas eminentemente legislativas, así como de los trabajos de gestión que se han puesto en marcha, estrechándose el compromiso y corresponsabilidad del representado con sus representantes.

Aunado a lo anterior, debe precisarse que el partido político actor parte de una premisa equivocada, consistente en que en virtud del artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional en materia político electoral publicada el diez de febrero último en el Diario Oficial de la Federación, las normas relativas a regular la materia de propaganda deben emanar de una Ley General que emita el Congreso de la Unión, pues de la simple lectura del artículo 134, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé que **las normas relativas a la propaganda podrán contenerse en diversos cuerpos legales**, por lo que si el legislador de Michoacán previó un supuesto específico de comunicación gubernamental en la Ley Electoral del Estado, ello no puede ser considerado como inconstitucional.

En efecto, el artículo 134, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

Artículo 134. ...

...

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Por tanto, tal como se estableció previamente, las leyes locales, podrán contener disposiciones que se relacionen con la materia prevista en el artículo 134, párrafo 8, de la propia Constitución Federal.

Además, se advierte que el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional publicada el diez de febrero del año en curso, sólo se refiere a la emisión de una legislación de carácter reglamentario, lo cual no imposibilita a las legislaturas locales la emisión de enunciados normativos como el que hoy nos ocupa.

En consecuencia, esta Sala Superior opina que la porción normativa en cuestión guarda consonancia con el hecho de que las leyes locales no pueden contravenir los principios constitucionales y las leyes generales, por lo que se estima válida y constitucional.

TEMA 5. PREVISIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑA COMO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS

Norma y concepto de invalidez

En los artículos 130 párrafo primero, inciso a) y f) y 136, último párrafo del Código Electoral del Estado de Michoacán se contravine lo dispuesto en los artículos 41 Base II, segundo y tercer párrafo; IV, tercer párrafo, inciso a; y 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal, al distorsionar la naturaleza de los gastos operativos de campaña efectuados en procesos electorales, para catalogarlos como gastos ordinarios permanentes, como si estos gastos de campaña se realizaran todos los años, todo el año.

En la citada ley, se pretende establecer como gastos ordinarios permanentes, entre otros, a los relativos a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, al conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o en beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal de los partidos políticos en las campañas, pago de viáticos y alimentos de entre otros los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto. Actividades que el Partido Político actor aduce se realizan de manera eventual, es decir únicamente dentro de procesos electorales, por lo que sostiene que de ninguna manera deben ser tomados en cuenta como gastos ordinarios.

Dichas disposiciones, establecen textualmente lo siguiente:

ARTÍCULO 130. Los partidos políticos deberán reportar los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias.

Se entiende como rubros de gasto ordinario:

- a) El gasto programado que comprende los recursos utilizados por el partido político con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de las mujeres;
- b) Los gastos de estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales;
[...] y,
- f) Los gastos relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas.

Los gastos de estructuras electorales comprenderán los realizados para el pago de viáticos y alimentos de:

- a) Los integrantes de los órganos internos de los partidos políticos en sus actividades estatutarias ordinarias y extraordinarias;
- b) Los integrantes de los comités o equivalentes, en actividades ante los órganos internos de los partidos políticos;
- c) Los representantes de los partidos políticos ante el Instituto;
- d) Los representantes de los partidos políticos en las casillas de recepción del voto;
- e) Los que deriven del acuerdo emitido por el Consejo General, a propuesta de la Unidad de Fiscalización, previo a la entrega de los informes de gastos ordinarios de cada uno de los ejercicios; y,
- f) La propaganda institucional que difunda los logros de gobierno de cada uno de los partidos políticos o coaliciones.

ARTÍCULO 136. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:

- a) Informes trimestrales de avance del ejercicio:
 - I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;

- II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda;
 - III. Durante el año del proceso electoral estatal se suspenderá la obligación establecida en este inciso; y,
 - IV. Si de la revisión que realice la Unidad de Fiscalización, se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido político a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. Los informes constituyen un precedente para la revisión anual que realizará la autoridad.
- b) Informes anuales de gasto ordinario:
- I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;
 - II. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;
 - III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda; y,
 - IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto.

Cuestión previa.

De la transcripción de los preceptos normativos que el partido político promovente señala como inconstitucionales, se advierte que sólo el artículo 130, párrafo 1 incisos b) y f) así como el último párrafo del mismo artículo son los que se relacionan con su concepto de invalidez, por lo que este órgano jurisdiccional se abocará a emitir su opinión sobre dichas disposiciones.

Opinión

Esta Sala Superior considera que dichas porciones normativas son contrarias a lo establecido en el artículo 41, apartado II, de

SUP-OP-29/2014

la Constitución General de la República, en tanto que prevén como gastos ordinarios aquellos relativos a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, cuando dichos gastos obedecen a una temporalidad específica relativa a las actividades tendientes a la obtención del voto durante los años en los que se realicen comicios en el Estado.

Lo anterior no obstante que esta Sala Superior consideró en la SUP-OP-3/2014 que los artículos 72, numerales 2, incisos b) y f); así como 76, numeral 3, ambos, de la Ley General de Partidos Políticos eran conforme a la Constitución, al razonar que los gastos denominados como de estructura partidista de campaña tienen un carácter de permanencia dentro del partido político, en oposición a aquellos que sólo se generan y contratan durante el año de la elección presidencial o de legisladores federales, toda vez que constituyen insumos que son necesarios para cualquier elección y, por tanto, que tienen un carácter fijo o en cierta forma permanente, pues sirven de base para la operatividad de los partidos políticos en cualquier elección.

Tal circunstancia es aplicable exclusivamente para el caso federal, pues según se razonó en la referida opinión, es conforme al marco constitucional que los partidos políticos nacionales cuenten con una estructura partidista de campaña permanente para atender su base de operación en todas las elecciones en las que participan, circunstancia que no es aplicable en el ámbito local.

Por el contrario, para las elecciones locales de gobernador, diputados y ayuntamientos, los partidos políticos tanto nacionales como locales, no requieren contar con una estructura partidista de campaña permanente en la entidad federativa de que se trate, sino exclusivamente durante el desarrollo de las campañas políticas en los plazos previstos en la propia legislación electoral del Estado.

De conformidad con lo establecido en el artículo 41, apartado II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas a tres grandes rubros:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales.
- c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

Por su parte en la fracción IV, inciso g) del artículo 116 de la propia Constitución, se establece que las Entidades Federativas

SUP-OP-29/2014

deben garantizar que 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.

Esto es, desde la Constitución se prevé que los partidos políticos tanto nacionales como locales reciban financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes como para aquellas tendientes a la obtención del voto, durante una temporalidad específica.

Por tanto, no cabe que en la legislación local se trasladen disposiciones de la general pues en cada caso se obedece a lógicas y circunstancias distintas. En el plano federal los partidos políticos requieren de una estructura partidista de campaña permanente para atender a las elecciones que se desarrollan tanto a nivel federal como en toda la República Mexicana, mientras que tratándose del ámbito local, los partidos políticos, tanto nacionales como locales, no requieren de esta estructura permanente pues sólo se encuentran obligados a participar en las elecciones dentro de la entidad federativa de que se trate, por lo que su estructura de campaña exclusivamente se requiere dentro de los plazos previstos para la realización de campañas electorales para la obtención del voto, esto es, dentro de una temporalidad determinada y no de forma permanente.

De ahí que, en concepto de esta Sala Superior, sea contrario a la Constitución General de la República que se prevean como

rubros de gastos ordinarios permanentes en el Código Electoral de Michoacán, aquellos relativos a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, los relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o en beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas, pues según se advierte de la normativa, dichos gastos directa o indirectamente inciden en la obtención del voto.

A juicio de esta Sala Superior tratándose de dichos gastos se reúne el elemento de la temporalidad que se establece en el artículo 41, base II, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que los gastos que deben quedar comprendidos para la obtención del voto, deben atender a una temporalidad eventual, esto es se suscitan únicamente durante el año en que se lleven a cabo las elecciones de que se trate.

Por tanto, el rasgo distintivo de los gastos de campaña es que además de estar encaminados a la obtención del voto, tienen el carácter de eventuales, esto es, se aplican y agotan en una elección en específico, lo cual cumple cabalmente con la previsión establecida por el Poder Constituyente en el artículo 41, Base II, inciso b) de la Constitución General de la República.

Por ende, lo establecido en el artículo 130, párrafo 1, incisos b) y f) y párrafo 2, del Código Electoral de Michoacán en el sentido de que los gastos de estructura partidista de campaña y de estructuras electorales, no se encuentren contemplados como gastos de campaña, en opinión de esta Sala Superior, si infringe lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TEMA 6. COMPETENCIA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA RESPECTO DE DATOS EN POSESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Norma y concepto de invalidez

El Partido de la Revolución Democrática tilda de inconstitucional el artículo 89, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de Michoacán, por considerar que su contenido es contrario a lo dispuesto en los artículos 6, Apartado A, fracciones I y VIII; 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, por una parte, estima que genera invasión de la esfera de competencia del ámbito federal en tanto que es atribución exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los partidos políticos y, por otra, invade facultades de las autoridades federales competentes en el rubro señalado, al facultar al órgano local de transparencia para conocer de asuntos relacionados con datos en posesión de los partidos políticos nacionales.

El texto del artículo impugnado es:

Artículo 89. Toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos de conformidad con las normas previstas en este Capítulo y en la legislación en materia de transparencia y acceso a la información. El órgano del Estado garante del derecho de Transparencia y Acceso a la información Pública tendrá competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los partidos políticos...

Opinión

Esta Sala Superior considera que la previsión contenida en el artículo tildado de inconstitucional, consistente en que el órgano del Estado de Michoacán garante del derecho de transparencia y acceso a la información pública tiene competencia para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los partidos políticos no invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión ni incursiona indebidamente en aspectos que son de competencia de órganos federales.

En principio, la emisión de leyes en materia de acceso a la información y protección de datos personales no es exclusiva del Congreso de la Unión y, por ende, no está vedada para los congresos locales.

Ello es así, porque la fracción XXIX-S, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no incluye la facultad de expedir leyes que regulen la materia de

SUP-OP-29/2014

acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los partidos políticos, sino en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

De otra parte, si bien la fracción XXIX-U, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, entre otros, y que conforme con lo dispuesto en el artículo 6º, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos son sujetos obligados en el ámbito federal en materia de acceso a la información y protección de datos personales, para cuya vigilancia existe un organismo autónomo federal especializado, no se debe perder de vista que los partidos políticos nacionales están en aptitud de actuar en los procesos electorales federales y locales y, en esta segunda hipótesis, quedan sujetos al régimen constitucional y legal de las entidades federativas de que se trate.

Es decir, los partidos políticos nacionales, al participar en el ámbito federal y en el de las entidades federativas en cuyas elecciones actúen, quedan sujetos al régimen electoral federal en lo que a elecciones federales se refiere y a los regímenes

electorales locales, en lo atinente a los procesos electorales para cargos de las entidades federativas.

Ambos regímenes, el federal y los locales, prevén un cúmulo de derechos y obligaciones para los partidos políticos que participen en sus procesos electorales. Dentro de tales obligaciones se encuentran las de acceso a la información pública y protección de datos personales que estén en su posesión. Igualmente, en la materia destacada, ambos regímenes, el federal y los locales, legislan sobre la creación de órganos encargados de vigilar el acceso a la información pública y protección de datos personales, por ser una facultad concurrente, sin que ello implique invasión de esferas de competencia legislativa o de actuación de autoridades federales.

En efecto, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 Constitucional, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que no podrán contravenir el pacto federal.

El artículo 116, fracción VIII Constitucional prevé que las constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho a la información y protección de datos personales en posesión de los *sujetos obligados* conforme con los principios y bases establecidos por

SUP-OP-29/2014

el artículo 6º constitucional y la ley general que emita el Congreso de la Unión.

Conforme con el criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación registrado con la clave 1ª. CXIX/2007 de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR DIRECTAMENTE SOBRE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL⁷, los congresos locales pueden legislar en algunas materias de manera concurrente con la federación, reglamentando directamente un artículo de la Constitución Federal, sin que ello implique vulnerarla, debido a que no existe algún precepto constitucional que prohíba legislar de manera concurrente, lo cual otorga competencia a las legislaturas locales, siempre que la ley se constriña al ámbito territorial de la entidad federativa y su contenido no vaya más allá del precepto constitucional reglamentado.

De otra parte, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, Base I, párrafo cuarto de la Constitución Federal, los partidos políticos nacionales tienen el derecho de participar en los procesos electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de gozar de las prerrogativas inherentes a esos procesos electorales; pero en la misma medida, quedan sujetos a las obligaciones de dichos regímenes locales en lo atinente a sus procesos electorales.

⁷ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, junio de 2007, página 200.

Así lo precisa la tesis vigente de esta Sala Superior registrada con la clave XXXVII/99 de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SU ACTUACIÓN ESTÁ SUJETA A LAS LEYES Y AUTORIDADES ELECTORALES DE LOS ESTADOS, CUANDO ACTÚAN EN EL ÁMBITO DE LAS ELECCIONES LOCALES.⁸

De esta manera, si los partidos políticos nacionales quedan sujetos a los regímenes electorales locales en lo atinente a los procesos electorales que se celebran en las entidades federativas y en dichos regímenes existen órganos que vigilan el acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los partidos políticos, para esta Sala Superior no existe la falta de conformidad de la norma tildada de inconstitucional, sino un régimen que coexiste de manera concurrente en los ámbitos federal y local.

Por las razones expresadas en el cuerpo de este documento, esta Sala Superior **opina**:

PRIMERO. Son **inconstitucionales** las porciones normativas contenidas en los artículos 9 y 12 por cuanto hace al derecho de réplica en medios electrónicos; 112, inciso a), fracción I; así como 130, párrafo 1, incisos b) y f) y párrafo 2, todos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO. Son **constitucionales** las porciones normativas contenidas en los artículos 9 y 12 por cuanto hace al derecho

⁸ Publicada en la Revista *Justicia Electoral* editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, año 2000, p. 60 y 61.

SUP-OP-29/2014

de réplica en medios impresos; 10; 11; 89, primer párrafo; 145, párrafo 12; 169, párrafo 19 y 254, inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

Emiten la presente opinión los magistrados integrantes de esta Sala Superior, con la ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien autoriza y da fe, en México, Distrito Federal, a once de agosto de dos mil catorce.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZANA