



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

SENTENCIA DEFINITIVA
RECURSO DE APELACIÓN
EXPEDIENTES: TEEP-A-022/2018 Y
SU ACUMULADO TEEP-A-023/2018
ACTORES: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
Y PARTIDO POLÍTICO MORENA
AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO
MAGISTRADO PONENTE: RICARDO
ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO
SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
DAVID BENÍTEZ TABOADA

Heroica Puebla de Zaragoza, a veinticuatro de abril de dos mil dieciocho.

Sentencia que **revoca** el acuerdo CG/AC-024/18, del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el cual determinó los topes de gastos de campaña para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018, pues los parámetros utilizados para tal efecto son equivocados.

ÍNDICE

Glosario	1
1. Antecedentes.	2
2. Competencia.	2
3. Acumulación.	2
4. Planteamiento.	3
5. Metodología de Estudio.	5
6. Estudio de Fondo.	6
7. Efectos.	26
8. Resolutivos.	26

GLOSARIO

<i>Código Local:</i>	Código de Instituciones y Procesos Electorales
<i>Consejo General:</i>	Consejo General del Instituto Electoral del Estado
<i>INE:</i>	Instituto Nacional Electoral
<i>PRI:</i>	Partido Revolucionario Institucional
<i>MORENA:</i>	Partido Político MORENA

1. ANTECEDENTES.

Los hechos narrados corresponden al año en curso, salvo mención expresa al respecto.

1.1. Acuerdo CG/AC-024/18. Mediante sesión de doce de febrero, el *Consejo General* dictó el citado proveído.

1.2. Recurso de Apelación. Inconforme con lo anterior, el veintisiete de febrero, el Partido Revolucionario Institucional presentó Recurso de Apelación.

1.3. Reencauzamiento. Por otra parte, en la misma fecha, el partido político Morena presentó demanda de Juicio de Revisión Constitucional Electoral, misma que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación radicó con el número de expediente SUP-JRC-17/2018.

Tal medio de impugnación fue remitido el siete de marzo¹, a este ente colegiado para su resolución, conforme al acuerdo emitido por el Pleno de dicha Sala Superior.

1.4. Cierre de instrucción. Una vez que fue debidamente substanciado el expediente de cuenta, mediante proveído de esta misma fecha, se ordenó el cierre de instrucción; la formulación del proyecto y se solicitó convocar a sesión pública del Pleno para resolver la presente apelación.

2. COMPETENCIA.

Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla es competente por razón de materia y territorio, para conocer del expediente al rubro indicado, toda vez que se trata de un Recurso de Apelación que impugna un acto del *Consejo General*, además, que lo que aquí se resuelve corresponde a esta entidad, lugar donde este organismo ejerce su jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 350 y 354, párrafo segundo, del *Código Local*.

3. ACUMULACIÓN.

Del estudio de los medios de impugnación, se desprende identidad en el acto impugnado y las autoridades responsables por lo que se decreta la acumulación del Recurso de Apelación identificado con la clave TEEP-A-

¹ Oficio número TEPJF-SGA-OA-971/2018, de ocho de marzo, signado por el Actuario adscrito a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



023/2017 al diverso TEEP-A-022/2017, toda vez que fue el primero que se recibió ante esta autoridad.

En este contexto, al ser evidente que existe identidad en la autoridad señalada como responsable, el acto impugnado, así como en la pretensión de los impugnantes, hay conexidad en la causa y atendiendo al principio de economía procesal; y acordar de manera conjunta, congruente y expedita los medios de impugnación promovidos por los actores, así como para evitar la emisión de resoluciones contradictorias, con fundamento en el artículo 371 del *Código Local*, lo procedente es acumularlos.

En consecuencia, a partir de este momento procesal, todas las actuaciones así como la resolución que ameriten los referidos medios de impugnación, deberán seguirse en forma acumulada.

Así mismo, una vez que procedió la acumulación de los medios de impugnación, se atenderá al principio de adquisición procesal, por lo que los elementos de los dos expedientes, serán analizados de forma conjunta, y sus efectos operarán en favor de las pretensiones de los accionantes.

4. PLANTEAMIENTO.

Como se dijo, mediante acuerdo CG/AC-024/18, del *Consejo General*, se determinaron los topes de gastos de campaña para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018.

4.1. Resumen de la resolución impugnada.

Para determinar el tope de gastos de campaña, el *Instituto* consideró los siguientes puntos:

- I. Los topes de gastos de campaña que corresponden a dos Senadores de la República.
- II. La duración de las campañas electorales que corresponde a la elección del (la) titular del Ejecutivo en el Estado.
- III. El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.
- IV. El monto del financiamiento público que tienen derecho a recibir los partidos políticos, en la realización de actividades dirigidas para la obtención del voto.
- V. El tipo de elección.

En relación al primer punto, el *Instituto*, tomó el tope fijado para dos Senadores de la República de Puebla en el año 2012, y al considerar que ha transcurrido un tiempo considerable, actualizó la cantidad aplicando el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Posteriormente el *Instituto* dividió la cantidad generada entre el número de días que dura la campaña.

En lo referente al tercer punto, se basó en el ACUERDO-02/COPF/191217.

Consecuentemente el *Instituto*, calculó el importe que en promedio correspondería a cada uno de los partidos políticos participantes en los procesos electorales de 2012-2013 y 2017-2018. Sin embargo dado que la cantidad resultante de esta operación rebasó el equivalente a dos topes de gastos de campaña de Senadores, se propuso disminuirla al importe actualizado en el punto I.

Por último con lo que respecta al punto V, el *Instituto* determinó que en cada elección el tope corresponde a \$45,528,398.46 (CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS VEINTIOCHO MIL TRECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS 46/100 M.N.).

4.2. Síntesis de agravios.

Inconforme con ello, el *PRI* esgrime como agravios, en síntesis, los siguientes:

a) Que para determinar, el tope de gastos de campaña para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018, la responsable rompe con los principios de certeza, imparcialidad, y de objetividad, toda vez que el tope fijado por el *Consejo General* resulta desproporcionado al aplicar un incremento al parámetro de tope de gastos de campaña de dos senadores, inobservando la norma desde un sentido gramatical, funcional y sistemático y máxime que del propio Código Comicial no se desprende una causal para llevar un incremento como lo hace valer la responsable en el acuerdo que ahora se impugna.

b) Que del indebido actuar que hace la responsable para determinar el tope de gastos de campaña para el presente proceso electoral, resultó que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, determinó que el mismo ascendería a la cantidad de \$45,528,398.46 (CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS VEINTIOCHO MIL TRECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS 46/100 M.N.), rompiendo con ello el principio de equidad, ya



que el tope determinado parte de interpretaciones y parámetros equivocados por parte del *Consejo General*.

c) Que la hoy responsable realiza un análisis indebido para determinar, el tope de gastos de campaña para el proceso electoral local, tomando como base el tope de gastos de campaña por fórmula para la elección de senadores en el Estado, con duración de noventa días. En este orden de ideas, el *Consejo General*, no se apega a lo dispuesto por el artículo 236 del *Código Local*.

d) Que la responsable no debe fijar un tope de gastos de campaña superior al establecido para la campaña de dos Senadores de la República, pero bajo ninguna circunstancia el propio ordenamiento electoral lo toma como parámetro.

e) Que el *Consejo General*, se excede en el ámbito de sus atribuciones al proponer la actualización del tope de gastos de campaña para Senador de la República en el Estado de Puebla de la elección inmediata anterior, aplicando un factor de actualización.

Por su parte, *MORENA*, hace valer como motivos de agravio los siguientes:

a) El que la autoridad responsable considera que el artículo 236 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, es un parámetro y no un límite.

b) La omisión de utilizar los parámetros relativos a la duración de la campaña y al tipo de elección, al considerar que los tres tipos de elección tienen el mismo peso financiero y distribuye la misma cantidad entre los tres tipos de elección.

c) Variar arbitrariamente el límite, dado que la campaña para senador dura noventa días y la campaña para gobernador dura setenta días, reduciéndolo a la interpretación de la autoridad y no a lo que establece la ley.

d) Establecer topes de gastos de campaña mayores a los federales, para elecciones con menor extensión y población.

e) El hecho de que sólo un candidato pueda alcanzar los topes genera una vulneración a la equidad en la contienda.

f) El que el acuerdo no atiende a que la mayor cantidad de partidos políticos acceda al tope de gastos.

g) El que el instituto no observa el prevalecimiento de los recursos públicos sobre los de origen privado, favoreciendo a una coalición en exclusiva.

h) El que el establecimiento de tope de gastos de campaña, no obedece a las coaliciones formadas, sino a los partidos en lo individual, principio no observado por la autoridad responsable.

De lo expuesto, este Tribunal Electoral estima que la *litis* es determinar si los agravios expuestos por los demandantes, revelan alguna inconsistencia en el acuerdo impugnado que amerite su revocación o modificación, o bien, si el mismo se encuentra ajustado a derecho para su confirmación.

5. METODOLOGÍA DE ESTUDIO.

Por razones de método, los agravios expuestos por los enjuiciantes se estudiarán en un orden distinto al que fue planteado en sus respectivas demandas, sin que ello les depare algún perjuicio, pues, de acuerdo con la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”²**, la forma y el orden en el que se analicen los agravios no pueden originar, por sí mismos, alguna lesión jurídica al justiciable, dado que lo trascendental consiste en que se estudien todas las alegaciones que se hacen valer en el medio de impugnación.

En ese sentido, este Tribunal Estatal Electoral advierte que los motivos de agravio resumidos con antelación, pueden agruparse de la siguiente forma:

a) El Instituto Electoral responsable carece de atribuciones para fijar un tope de gastos de campaña diverso al que se establece literalmente en el artículo 236, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla;

b) La autoridad responsable, al incrementar los topes de gastos de campaña para las elecciones locales ordinarias, vulneró los principios de equidad, imparcialidad, legalidad y objetividad;

c) En el acto impugnado se llevó a cabo una modificación arbitraria de los topes de gastos de campaña, sin tomar en cuenta aspectos objetivos indispensables como el periodo de duración de la etapa de campañas y el tipo de elección de que se trata, respectivamente.

² Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

d) En el acuerdo controvertido la responsable inobserva que en el derecho electoral mexicano los recursos públicos deben prevalecer sobre los recursos de origen privado, aunado a que los citados topes de gastos favorecen en exclusiva a una coalición.

e) La autoridad administrativa electoral partió de parámetros equivocados al realizar el ajuste a los topes de gastos de campaña.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. El Instituto Electoral responsable carece de atribuciones para fijar un tope de gastos de campaña diverso al que se establece literalmente en el artículo 236, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Este Tribunal estima que el mencionado agravio, es **INFUNDADO** por las razones siguientes:

El *Consejo General* como órgano superior de dirección del *Instituto*, es el encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. Lo cual, tiene como finalidad dar cumplimiento a sus atribuciones y fines, así como garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y de equidad de la contienda durante el desarrollo del proceso electoral que transcurre. Por lo anterior, es necesario fijar criterios que tengan como efecto generar certeza a las autoridades y servidores públicos, al momento de ejercer sus facultades dentro del ámbito de competencia; al respecto, recoge el mismo criterio la jurisprudencia 16/2010, de rubro: **“FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES”³**.

Aunado a lo anterior, conforme a lo establecido en el artículo 89 fracción XXIII, del *Código Local*, el cual señala, entre las facultades del *Consejo General*, determinar el tope a los gastos de precampaña y campaña que puedan efectuar los partidos políticos en las elecciones de Diputados, Gobernador del Estado y miembros de los Ayuntamientos.

Por otra parte el artículo 236 del mismo ordenamiento, señala que para determinar los topes de gastos de campaña, el *Consejo General*, con base en los cálculos de la Unidad Técnica de Fiscalización del *Instituto*, determinará los topes a los gastos de campaña, para los que tomará como

³ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 26 y 27.

parámetros los establecidos por el legislador, los cuales, en ningún caso serán superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República, de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Establecido lo anterior, dentro de las facultades implícitas del *Instituto*, está la de realizar que todos los actos necesarios para ajustar los topes de gastos de campaña, para lo cual, la autoridad administrativa debe adecuar sus actos o resoluciones a la normativa vigente; no menos cierto resulta, que al aplicarse dichas normas la autoridad debe hacerlo interpretándola conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la *Constitución Federal*, así como de diverso 4 del *Código Local*, a fin de salvaguardar los principios constitucionales de certeza y equidad en la contienda electoral, que las autoridades electorales están obligadas a garantizar entre los actores políticos en todo momento.

De igual forma, el *Instituto* debe realizar todos los actos necesarios para ajustar dichos topes de gastos de campaña al actual contexto económico en la entidad federativa, de modo que ello contribuya a la consecución de sus fines constitucionales, destacadamente a promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Por lo anterior, contrariamente a lo alegado por las partes, la actualización al tope de gastos de campaña puede ser una medida que contribuya positivamente a maximizar el derecho humano a ser votado de todas las personas que ocupan una candidatura a un cargo local de elección popular, pues contribuye a incrementar sus posibilidades estratégicas durante la etapa de campañas electorales a partir de la realidad económica que impera en la actualidad, lo cual se estima acorde con las obligaciones previstas en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a que:

- a) Las normas relativas a los derechos humanos (como es, por ejemplo, el derecho a ser votado) se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, y
- b) Todas las autoridades (incluyendo las electorales), en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y



garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por ende, se estima que el ajuste a los topes de gastos de las elecciones ordinarias locales constituye una medida que encuentra sustento en el principio de progresividad de los derechos humanos, el cual, según jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO⁴**”, de la cual se advierte, destacadamente, lo siguiente:

- a. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. Dicha gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos.
- b. El progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.
- c. El principio de progresividad se relaciona con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos humanos y con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues el Estado Mexicano debe realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país para garantizar que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.
- d. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Por tales razones, es dable considerar que el ajuste a los topes de gastos de campaña forma parte de una facultad implícita de la autoridad administrativa electoral, a fin de hacer efectiva su facultad expresa de fijar precisamente los límites de gasto durante la citada etapa del proceso electoral, en observancia de los principios rectores de la materia electoral, lo cual, en principio, resulta jurídicamente válido, salvo que se demuestre de manera fehaciente que el despliegue de dicha atribución implícita efectivamente propicia una vulneración real y directa a uno de los principios rectores de la materia electoral.

⁴ Tesis: 2a. CXXVII/2015 (10a.).Con número de registro electrónico 2010361.

De ahí que resulte infundado sostener que cualquier ajuste al tope de gastos de campaña constituye, de manera automática, una actitud parcial, arbitraria o caprichosa de la autoridad administrativa, pues, como se ha razonado, ello obedece no sólo a las facultades implícitas con que cuentan las autoridades electorales para optimizar sus funciones, sino que, además, atiende al imperativo legal que prevé que la interpretación de las normas contempladas en el *Código Local* debe atender a criterios gramaticales, sistemáticos y funcionales, lo que implica que no sólo debe observarse la literalidad de la norma, sino que la autoridad está obligada a observar el sentido y alcance de una disposición, a partir de una visión amplia e integral del ordenamiento jurídico y con una perspectiva orientada a la satisfacción de los principios constitucionales, lo que implica, entre otros muchos aspectos, que se le debe atribuir un significado que esté de acuerdo con la intención del legislador y con la finalidad que persigue la institución o sistema jurídico al que pertenece. Lo cual, fue atendido por el *Instituto*.

Es por todo lo anterior, que el *Consejo General* como máximo órgano del Instituto, cuenta con facultades establecidas constitucional y legalmente para fijar y ajustar los topes de gastos de campaña. Por lo que el agravio, no puede prosperar.

6.2. La autoridad responsable, al incrementar los topes de gastos de campaña para las elecciones locales ordinarias, vulneró los principios de equidad, imparcialidad, legalidad y objetividad.

A juicio de este Tribunal, el agravio es **INFUDADO**, por las razones siguientes:

Los actores parten de una premisa equivocada, consistente en que el ajuste realizado por la autoridad responsable a los topes de gastos de campaña es contrario a los principios constitucionales señalados.

El principio de equidad, se entiende como la participación en igualdad de circunstancias; el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma. A lo anterior, sirve de



sustento la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: ***“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”***⁵..

Por lo anterior y derivado de la información que obra en el informe justificado por la responsable, se desprende que la autoridad responsable, no deja de observar los principios citados, pues al fijar el tope de gastos de campaña, observa los parámetros establecidos en el código, sin pronunciarse a favor de un partido o candidato, dado que el acuerdo aplica para todos los partidos, fijando un escenario equitativo, así como al emitir el acuerdo lo hace con la intención de evitar situaciones conflictivas.

6.3. En el acto impugnado se llevó a cabo una modificación arbitraria de los topes de gastos de campaña, sin tomar en cuenta aspectos objetivos indispensables como el periodo de duración de la etapa de campañas y el tipo de elección de que se trata, respectivamente.

Al respecto, el presente agravio se califica de **INFUNDADO**, dadas las siguientes consideraciones.

De lo dispuesto en los artículos 41 párrafo segundo, Bases V, apartado B), inciso a), numeral 6 y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; debidamente armonizado con lo dispuesto por los diversos 236 a 239 del Código Local, se advierte que de esas normas, el Instituto Electoral del Estado, por conducto de su Consejo General, es el órgano administrativo encargado de aprobar tanto el dictamen como las resoluciones concernientes a los ingresos y egresos de las campañas electorales; para lo cual, con base en los cálculos de la Unidad Técnica de Fiscalización del citado Instituto, determinará topes a los gastos de campaña, para los que tomará diversos parámetros que en ningún caso, será superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República, de la elección inmediata anterior, determinadas por el propio Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, los gastos que realicen los partidos políticos, coaliciones y sus candidatos en las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección determine el Consejo General, bajo los conceptos de propaganda; gastos operativos de campaña; propaganda en diversos medios que pudieran comprenderse como masivos de información o técnicos, debiendo identificar en este caso con toda claridad, que se trata de

⁵ Tesis: P./J. 144/2005 emitida por el Pleno de la SCJN, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación.

propaganda o inserción pagada, y los gastos de producción. Mismos que en su conjunto deberán aprobarse por el Consejo General antes de que inicien los plazos para el registro de candidatos.

Bajo tales premisas, se garantiza que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades y establecer las reglas para el financiamiento y límite a las erogaciones en sus campañas, que son el conjunto de actividades llevadas a cabo para la obtención del voto; que los actos de campaña son aquellos en los que los candidatos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, como es el caso de las reuniones públicas, asambleas y marchas; y de conformidad con el artículo 41, Base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha establecido además que la propaganda electoral se compone de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, y que su distribución y colocación debe respetar los tiempos legales y los topes que se establezcan en cada caso; y que todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con la intención de promover una candidatura o a un partido político, debe considerarse como propaganda electoral, con independencia de que se desarrolle en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial.

A ese respecto, la Sala Superior en la jurisprudencia 37/2010, de rubro ***"PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA"***⁶, determinó algunos de los elementos centrales que sirven para identificar la propaganda electoral como forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

De ese modo, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial -cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial- debe considerarse como propaganda electoral.

⁶ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 31 y 32.



Precisado lo anterior, se considera que con base en el marco normativo que antecede, es posible determinar como elementos mínimos que se deben colmar para identificar lo que constituye un gasto de campaña:

- a) Finalidad, esto es, que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano;
- b) Temporalidad, en lo referente a la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en período de campañas electorales, así como la que se haga en el período de intercampaña siempre que tenga como finalidad, generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto en favor de él, y
- c) Territorialidad, la cual consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo.

El mismo criterio es sostenido en la jurisprudencia LXIII/2015, cuyo rubro reza: ***“GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS MÍNIMOS A CONSIDERAR PARA SU IDENTIFICACIÓN”.***⁷

Consideraciones todas las anteriores, que pueden ser tuteladas con el acuerdo del Consejo General recurrido identificado con la clave CG/AC-024/18, por el que se determinó los TOPES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO 2017-2018, emitido el pasado veinticuatro de febrero, pues contrariamente a lo esgrimido por los recurrentes, y como ya se ha adelantado, el actuar del Instituto responsable, se basó en criterios objetivos, debidamente delimitados en el artículo 236 del Código Local; y que son los mismos que se contemplaron en acuerdo de referencia, y a saber son:

- 1. La duración de las campañas;
- 2. El número de ciudadanos inscritos en el Padrón;
- 3. El monto de financiamiento público que tienen derecho a recibir los partidos políticos, para la obtención del voto, y
- 4. El tipo de elección.

Definiendo en cada caso, a qué se refiere cada uno de los elementos, y principalmente, cómo es que se arribó al contenido de cada uno de ellos, por tanto, dado que el acuerdo impugnado es de naturaleza general y está

⁷ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 88 y 89.

dirigido a la totalidad de los participantes en la contienda electoral local, este Tribunal considera que el Consejo General sí respetó en su emisión, las formalidades que deben observarse para los actos de molestia a que alude el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, a que se emita por escrito, por autoridad competente, con la consabida fundamentación y suficiente motivación, en franca observancia al derecho humano de seguridad jurídica.

Se afirma lo anterior, debido a que en el ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, POR EL QUE DETERMINA LOS TOPEs A LOS GASTOS DE CAMPAÑA PARA EL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO 2017-2018 con la clave CG/AC-024/18, sí se tomaron en cuenta los parámetros concernientes al periodo de duración de la etapa de campañas y el tipo de elección de que se trata, considerados como tales por el artículo 236 del Código Local, contrariamente a lo estimado por los actores; pues basta tan sólo con apreciar de una simple lectura del mismo, específicamente en sus páginas 14 y 16, para arribar a la convicción sin mayor complejidad, de que ambos rubros sí se tomaron en consideración por parte del Consejo General, mismos que encuentran sustento en la totalidad del mismo acuerdo y anexos que acompaña, así como en el propio Dictamen de la Comisión Permanente de Fiscalización, identificado con la clave COPF/001/18 de veintidós de febrero, y cuya totalidad conforman una unidad o un solo elemento.

Empero, en el último párrafo del propio artículo 236, únicamente se establece que: *“En ningún caso, el monto de los topes a los gastos de campaña, para cada elección, será superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República, de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral”*, del cual no se desprende, ni en ninguna otra parte de la totalidad del capítulo V intitulado “DE LOS TOPEs A LOS GASTOS DE CAMPAÑA”, contenido en el Título Tercero “DE LA PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES”, Libro Quinto “DEL PROCESO ELECTORAL” del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que se establezca o en algún modo se observe, que en lo tocante al mandato relacionado con la fijación de topes de gastos de campaña, se haga distinción en cuanto a la duración de dicha etapa ni del tipo de elección de que se trata.

Esto es, que ambos tópicos sólo son considerados por el legislador local, como parámetros a tomar en consideración en los cálculos de la Unidad Técnica de Fiscalización (Comisión Permanente de Fiscalización) del Instituto, para determinar los topes a los gastos de campaña para las



elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa, Gobernador y miembros de Ayuntamientos; y no así como “aspectos objetivos indispensables” considerados por los recurrentes, siendo que como parte de la definición de topes de gastos de campaña, el núcleo medular o género próximo del mismo, únicamente los cálculos de la unidad especializada del Instituto, que tomará solamente como parámetros, de entre otros, justamente, la duración de dicha etapa y el tipo de elección de que se trata.

Mientras que, como diferencia específica del mismo concepto de topes de gastos de campaña, de acuerdo a una interpretación gramatical, únicamente será, que en ningún caso, el monto de los topes a los gastos de campaña, para cada elección, será superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República, de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Es decir, el periodo de duración de la etapa de campañas y el tipo de elección de que se trata, no son aspectos objetivos indispensables entendidos como limitantes al monto de topes de gastos de campaña, como lo sostienen los actores, sino únicamente parámetros indispensables a considerar, y de ahí lo infundado de su agravio, puesto que el Consejo General sí los consideró como tales en el acuerdo impugnado, además de que en modo alguno, implicó una sujeción a duración de campaña o a tipos de elección.

6.4. En el acuerdo controvertido la responsable inobservó que en el derecho electoral mexicano los recursos públicos deben prevalecer sobre los recursos de origen privado, aunado a que los citados topes de gastos favorecen en exclusiva a una coalición.

El presente agravio resulta **INFUNDADO** en razón de lo siguiente:

Es falso que lo decidido por la responsable vulnere la directriz relativa a que, en las actividades desarrolladas por los partidos políticos, debe prevalecer la utilización de recursos públicos sobre los de origen privado, toda vez que el ajuste del tope de gastos de campaña no conlleva automáticamente que dichos institutos políticos obtengan una cantidad de recursos privados que represente un mayor porcentaje que el financiamiento entregado por el Estado para la obtención del voto.

En efecto, de la propia lectura a la fracción III del artículo 42 del *Código Local* se establece que es un derecho, pero también una prerrogativa de los partidos políticos, recibir financiamiento público, armonizado este numeral

con el diverso 41 de la Constitución Federal, las leyes generales y las demás relativas del citado código local.

En efecto, el artículo 41, Base II de la Constitución Federal establece que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, para lo cual señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo asegurar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Por ello es necesario que la autoridad electoral administrativa fije un tope al gasto de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, pues de ese modo se aseguran entre otros, los principios de legalidad, equidad, transparencia y democracia, rectores de la materia electoral.

El hecho de que la responsable hubiere ajustado el tope de gastos de campaña resulta para esta autoridad apegada a derecho, pues inicialmente, es el propio Consejo General quien fija el monto del financiamiento público anual en el presupuesto que envía para su análisis y aprobación final del Congreso del Estado, según se dispone en el artículo 47 fracción I párrafo segundo del código local.

Posteriormente le compete a la legislatura local definir el texto de la ley que dará la base inicial con el que será asignado el financiamiento a los partidos políticos.

En la especie, del contenido de los artículos 45, 46, 47 y 48 del *Código Local*, esta autoridad observa que la redacción de dichos numerales conservan su redacción cuyas últimas reformas legales son del veintidós de agosto de dos mil quince y del veinte de febrero de dos mil doce, respectivamente.

Lo anterior sirve a este Tribunal para deducir que a todos los actores políticos en la Entidad dichas normas les son conocidas con antelación, sin que haya evidencia de que las mismas les causaran perjuicio, o por las que se pudieran inconformarse por los medios legales conducentes, si consideraban en su caso, que, con su posterior ejecución, ellas les depararían perjuicio.

Lo que si advierte esta autoridad por el contrario, es la existencia de criterios vertidos en jurisprudencias y en acciones de inconstitucionalidad a través de los cuales, las máximas autoridades en la materia electoral, se han pronunciado, para hacer delimitaciones en el tema del tope de gastos en los recursos que tengan los partidos políticos, a saber:



- El manejo de los recursos públicos y privados de los partidos políticos debe regirse por el principio de transparencia⁸.
- La existencia del principio de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, lo cual significa únicamente que este último siempre será menor al público, por lo que el porcentaje en cantidad para que ello sea efectivo, queda a juicio del legislador poblano, quien puede fijar la diferencia con absoluta libertad⁹.
- Es constitucional establecer topes a las aportaciones de los militantes, simpatizantes y candidatos de un partido político para actividades tendientes a la obtención del sufragio popular y para actividades ordinarias¹⁰.
- La equidad en el financiamiento público estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los contendientes en un proceso electoral perciban lo que proporcionalmente les corresponde acorde a su grado de representatividad¹¹.

Por lo tanto, si las máximas autoridades se han pronunciado al respecto, en el sentido de que los topes a los gastos de campaña son un mecanismo de control del manejo de los recursos que se les asignan a los partidos políticos, resulta apegado a derecho, que en aras de salvaguardar la legalidad, la transparencia y equidad de los mismos, se de preferencia a la utilización de recursos públicos por encima que los privados, dado que con ello, se tiene la obligación de rendir cuentas y de saber el origen y destino de los mismos.

Así este Tribunal luego de revisar la documentación que integra el expediente y concretamente el acuerdo CG/AC-024/2018, encuentra la legal procedencia del mismo, pues fue emitido en apego a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, concretamente a sus artículos 98 numeral 1 y los diversos 3 fracción II y 116 fracción IV inciso h) de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Puebla y 71 y 72 del *Código Local*, dispositivos todos, que configuran el marco legal que otorga facultades al *Consejo General* para que se emitan criterios, entre ellos,

⁸ Criterio sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad AI 19/2005, emitida por la Suprema Corte de la Nación, Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Noviembre de 2005 Tesis: P./J. 146/2005, Página: 154.

⁹ Argumento sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad AI 4/2009 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Visible en: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fcompila%2Finconst%2F153inconst_voto2_26jun09.doc.

¹⁰ Criterio sostenido al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad AI 33/2009, 39/2009, 22/2010, 24/2011, todas emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹¹ Argumento esgrimido en la Jurisprudencia 7/2016 emitida por la sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

límites a los partidos políticos en las campañas electorales, así como los montos de las aportaciones que estos reciban para dichas actividades.

Se advierte también que dicho Acuerdo ha sido debidamente fundado y motivado, conforme lo señalan los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues además de haberse invocado en el estudio del agravio en concreto, se insertó como fundamento, el contenido de los artículos 41 fracción II y 116 fracción IV inciso h) de la Constitución Federal; los diversos 4 fracción II de la Constitución Local; 201 Quinquies, 236, 237 y 239 del *Código Local*, siendo que en el cuerpo del Acuerdo se motivó la invocación de los artículos y se argumentó su pertinencia con la redacción final.

Por cuanto a la determinación del tope se tomó en cuenta, entre otros aspectos lo previsto en el artículo 236 del *Código Local*, además, se tomaron como referencia los topes a los gastos de campaña para el proceso estatal ordinario; el cálculo de la población con apoyo de datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; y el apoyo técnico especializado de la Unidad Técnica de Fiscalización de *Instituto*.

También se observa que la redacción del Acuerdo fue congruente al realizar el ajuste del tope dado que la cantidad determinada rebasó el equivalente a dos topes a los gastos de campaña de Senadores, por lo que se propuso, y finalmente, se determinó disminuirlo, lo que encuentra apego a los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad, rectores de la materia electoral.

Se cierra el marco legal de la fundamentación del Acuerdo, con la invocación de los artículos 190 y 276 Quintus del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, que sustenta la competencia que tienen los organismos electorales locales para crear mediante Acuerdos, las reglas para el tópico de topes de gastos de campañas electorales, por lo que el devenir de la responsable en su determinación es legal para este Tribunal.

Finalmente, y aunque el Código Comicial no contempla un procedimiento específico a seguir en el que se sigan parámetros delimitados en la fijación de topes de gastos de campaña, es menester tomar en cuenta el contenido de la jurisprudencia 7/2009 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, de rubro: **“FINANCIAMIENTO PÚBLICO. SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA LEY ORDINARIA COMO PRERROGATIVA DE AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES NO ES INCONSTITUCIONAL”¹²**.

¹²¹² Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 19 y 20.



Lo anterior, si bien aborda el supuesto en el que el legislador debe crear norma a fin de armonizar, este Tribunal, lo toma como criterio orientador respecto de que derivado de un mandato de configuración legal, la autoridad responsable tiene facultades suficientes para delimitar los criterios de topes de campaña, armonizando mediante instrumentos jurídicos acordes, en este caso, acuerdos, a fin de hacer legales y democráticas las prerrogativas de las agrupaciones políticas que contienden en la entidad, lo que sí acaeció en el acuerdo hoy analizado.

Máxime que el régimen legal de las aportaciones realizadas por los militantes, simpatizantes o por sus propios medios, establece diversos límites (restricción a los partidos de recibir cierta cantidad de recursos privados anualmente y limitante para los simpatizantes de aportar anualmente cierta cantidad de dinero), los cuales están contemplados en el artículo 48 del Código Electoral Local¹³, preceptos que impiden que se actualice la hipótesis

¹³ Artículo 48.- El financiamiento privado se integra con las aportaciones de recursos económicos o en especie que no provienen del erario público y que los partidos políticos perciben de sus militantes, de simpatizantes o por sus propios medios, para el desarrollo, promoción y fortalecimiento de sus actividades, y se sujetará a las modalidades y limitaciones siguientes:

I.- Financiamiento por sus militantes, el cual se conformará por las cuotas y aportaciones voluntarias y personales ordinarias y extraordinarias en dinero o en especie, que realicen los militantes de los partidos políticos, y las que los aspirantes a candidatos o candidatos a cargos de elección popular aporten para sus precampañas o campañas, respectivamente;

II.- Financiamiento procedente de simpatizantes, que se conformará por las cuotas y aportaciones o donativos que en dinero o en especie y por voluntad propia, hagan a los partidos políticos las personas físicas mexicanas con residencia en el país.

El financiamiento privado a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se sujetará a las reglas siguientes:

a) Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de militantes, por una cantidad superior al dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate, cuidando que el importe que por financiamiento público reciba cada partido político prevalezca sobre el financiamiento privado de que los institutos políticos se alleguen.

b) De las aportaciones en dinero los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se harán constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso, Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.

c) Las aportaciones que en dinero realice cada simpatizante, tendrán un límite anual equivalente al 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección de Gobernador inmediata anterior.

d) Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda, los límites establecidos en el inciso anterior, y serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento.

e) Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación; y

f) Los contratos que celebren los partidos políticos deberán informarse al Instituto Nacional Electoral en los términos y plazos de la legislación aplicable.

III.- Autofinanciamiento, que estará constituido por los ingresos que los partidos políticos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas de editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así

en que el recurrente basa su agravio y tutelan integralmente el mencionado principio.

Lo anterior se refuerza con la Tesis LXXX/2001, cuyo rubro establece: **“GASTOS DE CAMPAÑA. LÍMITES DE CUOTAS DE CANDIDATOS. UNA VEZ FIJADOS Y PUESTOS EN CONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO PUEDEN ALTERARSE”¹⁴.**

Por otra parte, el argumento relativo a que solamente una coalición de las formadas en el Estado de Puebla cuenta con los recursos suficientes para, potencialmente, superar o acercarse al tope de gastos, resulta infundado, ya que con independencia del monto de financiamiento público que le fue entregado a los distintos partidos políticos en cumplimiento a la legislación local en proporción a su representatividad, la decisión de formar alianzas electorales con el propósito de maximizar el posicionamiento proselitista y, con ello, aumentar las probabilidades de obtener el voto por parte de la ciudadanía, forma parte del derecho de la vida interna de los partidos en ejercicio de su derecho de auto-organización, por lo que el hecho de que el resto de las fuerzas políticas hayan optado por no coaligarse no es imputable a la responsable.

En efecto tal derecho, está reconocido en el sistema legal mexicano, el cual desde el artículo 85, párrafo 2, de la Ley de Partidos se señala que los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales. En tanto, en el párrafo 2 del artículo 87 del mismo ordenamiento se dice que los partidos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones relativas a la

como cualquier otra similar que realicen para allegarse de fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes. Para efectos de este Código, cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y

IV.- Financiamiento por rendimientos financieros, que para obtenerlo, los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en México cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las reglas siguientes:

Las aportaciones que se realicen a través de esta modalidad, estarán sujetas a las disposiciones contenidas en el inciso c) de la fracción II de este artículo y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;

Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.

Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

En todo lo no previsto en el presente Código en relación con el financiamiento privado, se aplicará lo regulado por la Ley General de Partidos Políticos.

¹⁴ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 80 y 81.



presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, así como a las senadurías y a las diputaciones por el principio de mayoría relativa.

De lo anterior se observa que la coalición es una modalidad de asociación entre partidos políticos que tiene por finalidad la postulación conjunta de candidaturas, de conformidad con una plataforma electoral común.

A nivel local, el título tercero del Código Comicial, regula lo referente a las candidaturas comunes, convenios de asociación electoral, fusiones y frentes.

Concretamente el artículo 58 indica que los partidos políticos podrán en cualquier momento realizar acuerdos de intención para gobiernos de coalición, apoyar candidaturas comunes, celebrar convenios de asociación electoral, así como formar coaliciones o fusiones, a fin de lograr objetivos coincidentes, en términos de las disposiciones de este Código, de los convenios que se celebren y demás disposiciones aplicables.

Incluso dispone que los partidos políticos tanto estatales como nacionales, podrán constituir frentes, con efectos exclusivamente en el territorio del Estado, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes; de acuerdo a las disposiciones legales poblanas y desde luego, aquellas que se integren por criterios jurisprudenciales o de ley nacional, con la que deben armonizar.

Añade la legislación local aborda el aspecto temporal al indicar que el partido político nacional o local que participe por primera ocasión en una elección local no podrá formar frentes, coaliciones o fusiones, ni postular candidaturas en común.

Finalmente establece que ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos siguientes:

- a)** Que exista coalición en los términos del presente Capítulo.
- b)** Que apoyen en común la postulación de un candidato.

Las anteriores constituyen los únicos límites a la celebración de coaliciones, las demás previsiones han quedado delimitadas en el Título Tercero del multicitado código por lo que deviene infundado el agravio del recurrente, pues se insiste, su derecho a formar coaliciones no ha sido trastocado en forma alguna con la emisión del acto combatido.

Este argumento sirve también para dar respuesta al agravio por el que el recurrente señaló que: la determinación de la responsable tampoco lesionó el principio de equidad en la contienda, ya que el incremento en el tope de gastos de campaña no favoreció exclusivamente a una coalición, sino a todos los partidos políticos o coaliciones que participarán en la elección del primero de julio, pues la decisión de aumentar el monto de dinero que las fuerzas políticas pueden gastar, en aras de materializar y hacer posible las finalidades constitucionales de los institutos políticos, se tradujo en un beneficio para la totalidad de estos, ya que el acto impugnado no implicó una regulación diferenciada en cuanto a la fiscalización de sus ingresos y egresos.

Sobre el particular sirve como criterio orientador el contenido de la tesis X/2001 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, de rubro: ***“ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA¹⁵”***.

De dicho criterio se extrae el argumento que indica que del contenido de los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los principios que toda elección debe contener para que se pueda considerar como válida son las celebradas conforme a los artículos 39, 41 y 116 de la Constitución Federal, las cuales deben denotar que las constituciones y leyes de los estados garantizarán que las elecciones de los gobernadores de los estados se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de las autoridades estatales electorales, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables.

Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales

¹⁵ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 63 y 64.



prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.

En la especie, se trata de afirmaciones genéricas y dogmáticas, no hay evidencia que se haya favorecido a una de las ofertas políticas en la presente contienda electoral, pues las reglas para acceder a la contienda están dadas desde que inició el proceso electoral, con la emisión de una convocatoria abierta con igualdad de oportunidades para quien quisiera contender de forma individual como partido político, o a través de una candidatura común. De ahí que no se actualice el supuesto inequitativo que alude el recurrente.

6.5. La autoridad administrativa electoral partió de parámetros equivocados al realizar el ajuste a los topes de gastos de campaña.

El artículo 236, último párrafo, del *Código Local*¹⁶, establece que en ningún caso, el monto de los topes a los gastos de campaña, entre otras, la de Gobernador, será superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República, de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del INE.

Así, conforme al apartado “*DETERMINACIÓN DE LOS TOPES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA*”, del acuerdo impugnado, se desprende que para su fijación, el *Consejo General* tomó en consideración entre otros, los elementos siguientes:

¹⁶ Artículo 236

Para las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa, Gobernador y miembros de Ayuntamientos, el Consejo General, con base en los cálculos de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto, determinará topes a los gastos de campaña, para los que tomará como parámetros:

- I. El tipo de elección;
- II. El monto de financiamiento público que, para la obtención del voto, tienen derecho a recibir los partidos políticos;
- III. Las condiciones geográficas del área comprendida;
- IV. Las condiciones sociales de dicha área;
- V. La densidad de población;
- VI. El número de ciudadanos inscritos en el Padrón; y
- VII. La duración de las campañas.

En ningún caso, el monto de los topes a los gastos de campaña, para cada elección, será superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República, de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

a) El acuerdo CG433/2011, mediante el cual el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral, determinó el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Diputados y Senadores por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2011-2012.

b) El tope máximo de campaña por fórmula para la elección de Senador en el Estado, con una duración de noventa días, de diecisiete millones novecientos veinticinco mil novecientos setenta y siete pesos, con ochenta y dos centavos, Moneda Nacional.

c) Un factor de actualización que tomó en consideración la inflación acumulada durante el periodo que va del dos mil once al dos mil dieciocho, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En base a lo anterior, el *Consejo General* decidió tomar como parámetro el tope máximo de gastos de campaña fijado a un Senador de la Republica en el Estado, es decir, la cantidad de \$17,925,977.82 (DIECISIETE MILLONES NOVECIENTOS VEINTICINCO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS 82/100 M.N.), y considerando que el penúltimo párrafo del artículo 236 del *Código Local*, aún y cuando fue reformado en el año dos mil quince, el ajuste legislativo se limitó a adecuar el nombre de la Autoridad Electoral Nacional, sin tomar en consideración que actualmente las elecciones federales y locales son concurrentes, razón por la cual el cálculo del tope máximo se tendrá que hacer tomando en cuenta una determinación aprobada por el entonces Instituto Federal Electoral en el año dos mil once, es decir, hace seis años y con base en el poder adquisitivo del año dos mil doce, por lo que se consideró necesario actualizar el tope máximo de gastos de campaña para Senador de la República en el estado de Puebla de dicha elección.

La responsable señaló que la inflación representa el crecimiento continuo y generalizado de los precios de los bienes y servicios que se expenden en una economía y que se traduce en la pérdida del poder adquisitivo a lo largo del tiempo, para calcular la inflación ocurrida en un periodo, se considera el valor del Índice Nacional de Precios al Consumidor, de su última fecha y se divide entre el valor de la primera.

Por lo anterior, el *Consejo General* determinó la actualización de los topes a los gastos de campaña para Senador de la República en el Estado de Puebla de la elección inmediata anterior, es decir el determinado para el Proceso Electoral Federal 2011-2012, aplicando el factor de actualización de la siguiente forma:



Factor de Actualización $\frac{\text{INPC Enero 2018}}{\text{INPC Diciembre 2011}} = \frac{131.5080}{103.5510} = 1.2699$

Factor que al aplicarse a los topes de gastos de campaña de Senador de la República en el Estado de Puebla, resulta en la cantidad siguiente:

Tope para la campaña de Senador de la República en el Estado de Puebla	Factor de Actualización	Tope actualización al mes de enero de 2018
\$17,925,977.82	x 1.2699	= \$22,764,199.23

Por lo que, esa cantidad fue tomada en cuenta para el cálculo, determinando el doble de la misma a efecto de establecer los topes de los gastos de dos Senadores de la República, resultando lo siguiente:

$\begin{array}{r} 22,764,199.23 \\ \times 2 \\ \hline \$45,528.398.46 \end{array}$	Monto actualizado de las campañas de dos Senadores de la República en el Estado de Puebla
--	---

Así, el *Consejo General* determinó que los topes a aprobar por tipo de elección, en ningún caso serán superiores a \$45,528,398.46 (CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS VEINTIOCHO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS, 46/100, M.N.)

Sentado lo anterior, este Tribunal estima que el agravio deviene **fundado** y suficiente para revocar el acuerdo impugnado, pues la interpretación y parámetros del *Consejo General* resultan equivocados, por las consideraciones siguientes.

a) De conformidad con la normativa constitucional y legal aplicable, la definición del tope de gastos de campaña debe llevarse a cabo a partir del financiamiento público tendente a la obtención del voto que cada uno de los partidos políticos reciben para el ejercicio correspondiente al año de la elección, pues sólo de ese modo puede calcularse el límite previsto en el Código Local relativo a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República.

b) Para poder calcular el monto de financiamiento público para gastos de campaña que le corresponde a cada partido político, las disposiciones electorales aplicables a partir de las reformas constitucionales de 2014 y 2016 ordenan que se utilice como parámetro el valor diario de la Unidad de Medida de Actualización -y no los salarios mínimos vigentes ni el Índice Nacional de Precios al Consumidor- ello a efecto de atender los cambios inflacionarios que afectan directamente a la evolución de la economía mexicana.

c) Así, en cumplimiento a sus finalidades constitucionales y en aras de hacer eficiente el desarrollo de las actividades partidistas, el 30 de octubre de 2017, el Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo identificado con la clave INE/CG505/2017, en el que calculó y determinó que el tope de gastos de campaña por fórmula para la elección de Senadores de la República en el 2018 será de (\$21,481,665.00 (VEINTIÚN MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.), ello tomando en consideración las actualizaciones indicadas por el marco legal aplicable (para las cuales usaron como parámetro el valor de la Unidad de Medida de Actualización).

d) En ese sentido, si bien es cierto que resultaba válido y razonable que el Instituto Electoral del Estado de Puebla ajustara el tope de gastos de campaña a la luz de la realidad económica imperante en la actualidad mexicana -ello para no restringir injustificadamente los derechos de participación política de los candidatos-, también lo es que dicha actualización, en todo caso, debió ceñirse al cálculo que para tal efecto elaboró e Instituto Nacional Electoral conforme a la Constitución federal y las leyes generales (autoridad a la que le compete la organización de la elección de Senadores de la República).

Cierto, la interpretación a los preceptos legales en estudio debe ser armónica y coherente, contemplando, entre otras cosas, el tipo de elección, el monto de financiamiento público, las condiciones geográficas y sociales del área comprendidas, la densidad de población y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y la duración de las campañas.

En ese orden de ideas, la limitante que el último párrafo del artículo 236, del Código Local, respecto a que en ningún caso el monto de los topes de gastos de campaña para cada elección, será superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no admite variación o actualización alguna, ya que es evidente que



el monto determinado por la autoridad nacional electoral, no puede ser modificado por un órgano local, es decir, el *Consejo General*, el cual, de manera errónea aplicó el índice de actualización a un monto previamente autorizado.

De ahí, que el actuar de la autoridad administrativa excedió sus facultades, al haber modificado lo preceptuado en el *Código Local*, y en consecuencia inobservó lo establecido en dicho ordenamiento, y los principios constitucionales que rigen la materia, concretamente el de legalidad,

Por lo anterior, el *Consejo General* al momento de emitir la nueva determinación, deberá sustentarla tomando en consideración que, si bien es cierto la reforma político electoral de dos mil quince en el estado de Puebla, modificó significativamente el financiamiento público al que tienen acceso los partidos políticos, y esto como consecuencia modifica el gasto de los partidos y el financiamiento privado, el legislador no tomó en consideración tal circunstancia en el caso de los topes de gastos de campaña, aunado a que el contexto histórico y social que motiva el artículo 236, no contempló la figura de la elección concurrente. Por lo que sería necesario hacer una interpretación gramatical, sistemática y funcional, del texto legal, a fin de que se adecue a las condiciones que presenta el proceso electoral en desarrollo, tomando en consideración los parámetros que el propio legislador establece en el mismo artículo 236 en sus fracciones I a VII, y el límite que establece el mismo numeral al señalar que *“en ningún caso, el monto de los topes de campaña, para cada elección, será superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la Republica, de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral”*.

Es por lo anterior que la actualización idónea, podría tomar como límite el tope de gastos de campaña de dos Senadores de la Republica aprobados para la presente elección, utilizando los parámetros que mandata el multicitado artículo 236.

7. EFECTOS

7.1. Se revoca para efectos el acuerdo CG/AC-024/18, del *Consejo General*.

7.2. Se ordena al *Consejo General* emitir un nuevo acuerdo con base en los lineamientos fijados en el presente fallo.

Lo anterior, deberá realizarlo en el plazo de **CUARENTA Y OCHO HORAS**, a partir de la notificación de la presente ejecutoria. Hecho lo cual deberá informarlo a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se decreta la acumulación del Recurso de Apelación identificado con la clave TEEP-A-

023/2018, al diverso TEEP-A-022/2017.

SEGUNDO. Se revoca el acuerdo CG/AC-024/18 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en términos del aludido apartado 7 de efectos de esta determinación.

NOTIFÍQUESE. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida a las partes.

Así lo resolvieron por mayoría de votos y firman los Magistrados que integran el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FERNANDO CHEVALIER RUANOVA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ
PERDOMO**

**JESÚS GERARDO SARAVIA
RIVERA**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY

VOTO CONCURRENTES, QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN VI, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO, EMITE EL MAGISTRADO JESÚS GERARDO SARAVIA RIVERA, EN LA SENTENCIA DICTADA DENTRO DEL EXPEDIENTES TEEP-A-022/2018 Y TEEP-A-023/2018.

Con respeto me permito formular el presente voto concurrente, pues si bien estoy de acuerdo en el sentido del proyecto y con los puntos resolutive, difiero con el análisis de fondo por las siguientes razones.

En primer lugar, considero que, por orden, método y técnica jurídica, se debió analizar el agravio que en la sentencia aprobada por la mayoría se estudió en



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA**

el numeral 6.5 el cual se determinó fundado, al establecerse que la autoridad administrativa partió de parámetros equivocados al realizar el ajuste a los topes de gastos de campaña para este proceso electoral, dos mil diecisiete, dos mil dieciocho.

En la sentencia aprobada se determinó en los numerales 6.1, 6.2, 6.3 y 6.4 que eran infundados los agravios consistentes en que:

“6.1. El Instituto Electoral responsable carece de atribuciones para fijar un tope de gastos de campaña diverso al que se establece literalmente en el artículo 236, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

.2. La autoridad responsable, al incrementar los topes de gastos de campaña para las elecciones locales ordinarias, vulneró los principios de equidad, imparcialidad, legalidad y objetividad.

6.3. En el acto impugnado se llevó a cabo una modificación arbitraria de los topes de gastos de campaña, sin tomar en cuenta aspectos objetivos indispensables como el periodo de duración de la etapa de campañas y el tipo de elección de que se trata, respectivamente.

6.4. En el acuerdo controvertido la responsable inobservó que en el derecho electoral mexicano los recursos públicos deben prevalecer sobre los recursos de origen privado, aunado a que los citados topes de gastos favorecen en exclusiva a una coalición.”

En el numeral 6.1 determinó que la autoridad administrativa electoral local si tiene facultades para fijar el tope de gastos de campaña con parámetros distintos a los que establece el artículo 236 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, señala que la autoridad tiene la capacidad de interpretar el contenido de ese artículo y maximizar el derecho humano a ser votado.

Sin embargo, pierde de vista que el contenido del numeral en cita establece claramente los directrices y parámetros que se deben observar para fijar el tope de gastos anotado de forma literal, en el artículo se establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 236.- Para las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa, Gobernador y miembros de Ayuntamientos, el Consejo General, con base en los cálculos de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto, determinará topes a los gastos de campaña, para los que tomará como parámetros:

- I.- El tipo de elección;*
- II.- El monto de financiamiento público que, para la obtención del voto, tienen derecho a recibir los partidos políticos;*
- III.- Las condiciones geográficas del área comprendida;*
- IV.- Las condiciones sociales de dicha área;*
- V.- La densidad de población;*

VI.- El número de ciudadanos inscritos en el Padrón; y
VII.- La duración de las campañas.

En ningún caso, el monto de los topes a los gastos de campaña, para cada elección, será superior a los topes fijados para las campañas de dos Senadores de la República, de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.”

De la transcripción se evidencia que los parámetros que el legislador fijó son claros con una limitante expresa y específica, que en ningún caso el monto de los topes para cada elección será superior a los fijados para las campañas de dos Senadores de la República, de la elección inmediata anterior, determinadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por otra parte, en la sentencia se realiza una maximización del derecho humano a ser votado, pese a ello, olvida que solamente se puede someter a ese tipo de estudio la norma que restrinja el mismo, lo cual en el presente asunto únicamente tiene que ver con el límite expreso que la norma contiene, consistente en que la cantidad que se fije como tope de gastos no puede ser mayor al que el Instituto Nacional Electoral, haya fijado para la elección inmediata anterior en la elección de dos Senadores de la República, lo cual según el acuerdo CG433/2011, para los Senadores del estado de Puebla se fijó la cantidad de 17,925,977.82 (diecisiete millones novecientos veinticinco mil novecientos setenta y siete pesos 82/100 M.N.) cantidad que al multiplicarse por dos, arroja una cantidad de 35,851,955.64 (treinta y cinco millones ochocientos cincuenta y un mil novecientos cincuenta y cinco pesos 64/100 M.N.), el cual es el límite para que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, establezca el tope de gastos de campaña para las elecciones del actual proceso electoral local, sin que, para ejercer su función, la autoridad pueda introducir un elemento diferente.

El proyecto sostiene que la autoridad administrativa para ajustar el tope de gastos de campaña, tiene la facultad de interpretar las normas contempladas en la Ley Electoral Local con base en los principios que salvaguardan los derechos humanos, sin embargo como se apuntó, ese análisis únicamente se puede hacer respecto de normas que restrinjan el derecho humano que se está analizando y que derivado de un análisis de constitucionalidad de la norma, se determine que el contenido se aparta de la esencia, sentido y alcance de la Norma Fundamental. Lo cual además no se actualiza, pues lo que se busca es salvaguardar fundamentalmente la equidad en la contienda respecto de los recursos que los partidos políticos pueden utilizar en el periodo de campañas, y no el derecho individual a ser votados.

Así, el proyecto señala que la responsable salvaguardó los principios constitucionales de certeza e imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda electoral.

Por lo que hace al numeral 6.2, la sentencia señala que al fijar el tope de gastos de campaña la autoridad responsable lo hizo de forma general para todos los contendientes en el proceso electoral dos mil diecisiete, dos mil



dieciocho y con ello, no vulneró los principios de equidad, imparcialidad, legalidad y objetividad.

En lo relacionado al numeral 6.3 la ejecutoria señala que en ninguna parte del capítulo V del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se advierte que para fijar el tope de gastos de campaña se deba atender al periodo de campaña, ni al tipo de elección.

Contrario a lo manifestado en la sentencia, son las fracciones I y VII del numeral 236 de la Ley Electoral Local antes transcrito, las que establecen específicamente esos dos elementos como parámetros a observar para fijar el tope de gastos.

La sentencia erróneamente señala que el tipo de elección y el periodo de campaña son elementos que deben ser atendidos por la Unidad Técnica de Fiscalización, sin que la observancia de los mismos sea indispensable, sin embargo, al establecerse por el legislador los parámetros que deben ser observados, es evidente que son fundamentales para la determinación que adopte la unidad en cita.

En ese sentido, en contravención a lo establecido en la propia norma, la ejecutoria señala que la autoridad responsable si tomó en cuenta el contenido del numeral 236, con lo que hace evidente que en concepto de la mayoría se cumplió a cabalidad con el principio de legalidad.

Por lo que hace al numeral 6.4 la sentencia señala que el haberse fijado por parte de la responsable el tope de gastos de campaña es apegado a derecho y que el mismo fue emitido en armonía con el contenido de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y que contiene una debida fundamentación y motivación.

De igual forma la resolución señala que el Código Comicial no contempla un procedimiento específico a seguir en el que se establezcan parámetros delimitados para la fijación de topes de gastos de campaña, sin embargo, como se señaló en el numeral 6.1, el contenido del artículo 236 de la Ley Comicial Local, si establece parámetros específicos que deben observarse para fijar los topes mencionados; en ese mismo sentido en la redacción del estudio que se vierte en el numeral 6.4, del presente proyecto y menciona que se siguieron los parámetros señalados en el artículo de referencia.

De igual forma en el análisis del numeral 6.4 se señala que el legislador tiene facultades para crear normas que regulen supuestos específicos, lo cual no fue atendido en el análisis de los anteriores numerales, pues como se dijo anteriormente, se determinó que los parámetros para fijar los topes de gastos contenidos en el artículo antes citado podían ser o no atendidos.

En ese orden de ideas, se advierte que el proyecto, no guarda coherencia, lógica o congruencia con el estudio del numeral 6.5 que haya declarado fundado el agravio ahí analizado y se señale: “...*que el actuar de la autoridad administrativa excedió sus facultades, al haber modificado lo preceptuado en*

el Código Local, y en consecuencia inobservó lo establecido en dicho ordenamiento, y los principios constitucionales que rigen la materia, concretamente el de legalidad.”

¿O ES O NO ES?

Así, es ilógico que si durante el desarrollo del proyecto (numerales 6.1 a 6.4) se intentó demostrar que la autoridad responsable dictó un acuerdo que tiene una debida fundamentación y motivación, que es apegado a derecho, que salvaguardó los principios constitucionales de certeza, imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la contienda electoral, objetividad y legalidad y en el análisis del último motivo de disenso determine al mismo tiempo que la autoridad administrativa excedió sus facultades, porque modificó el contenido del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, y como consecuencia de ello inobservó el contenido de la propia norma, los principios constitucionales que rigen la materia, en especial de la legalidad.

Lo que se hace evidente lo incongruente del fallo, una incongruencia de carácter interno en la propia sentencia.

Sirve de apoyo lo señalado en el criterio orientador 28/2009, el cual señala: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**- *El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.*

En efecto, podemos advertir claramente la existencia de una incongruencia interna, máxime si consideramos que cada uno de los agravios que se declararon infundados, pretendieron estar sustentados en principios del derecho electoral, que son base de un despliegue constitucional en relación con la garantía de un estado democrático, pero en realidad esto no sucede así.

Como ya se ha mencionado, en cada uno de los análisis en los que se declararon infundados los agravios, la sentencia hizo alusión a principios



constitucionales de las elecciones, así como a los que deben ceñirse las autoridades electorales.

En este entendido no queda duda alguna, que el análisis realizado por la mayoría, no se ajusta a los principios que deben ser considerados por los impartidores de justicia, como se desprende de lo adoptado por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

En este congreso se señaló la voluntad de los pueblos del mundo de crear condiciones bajo las cuales pueda mantenerse la justicia y realizarse la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales sin hacer distinción alguna.

Aún así, debe considerarse que todavía es frecuente que la situación real no corresponda a los ideales en que se apoyan esos principios, los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

Por ello, no nos podemos permitir emitir sentencias contradictorias que se presuman acorde con los principios de impartición de justicia, máxime si la propia jurisprudencia del estado mexicano y de la materia, han identificado la figura de la incongruencia interna como suficiente para afectar la esfera de derechos del justiciable, nunca pero menos ahora que las autoridades electorales estamos siendo tan observadas y criticadas.

En este apartado me resulta importante establecer que estamos llegando a la democratización del derecho y para alcanzar la justicia abierta, es obligación de los operadores jurisdiccionales materializar la certeza de los pronunciamientos que se realizan, tomando como base la fundamentación y motivación de forma íntegra en sus decisiones, de frente a la ciudadanía.

El Magistrado de Sala Superior Reyes Rodríguez Mondragón, ha manifestado que el concepto de justicia es un modelo en construcción, pero en la actualidad puede sellarse como:

“La Justicia Abierta responde a la necesidad de reducir la brecha entre el derecho y la sociedad y aquí el juez tiene un rol fundamental, pues tal como lo señala Barack, la función del juez es entender el propósito del derecho en la sociedad y ayudarlo a cumplir este propósito.”

“Por otro lado, uno de los retos más notorios de la Justicia Abierta es mantenerse accesible a la deliberación pública ante la crítica que emerge de los actores sociales y políticos, así como de los medios de comunicación. Para ello, es necesario comenzar con el compromiso de emitir sentencias claras y precisas.”

“Finalmente, es importante entender que implementar acciones en torno a la Justicia Abierta no solo implica responder a las exigencias de la ciudadanía de recuperar la confianza en los tribunales y acercar el Derecho a sus necesidades, pues al abrir las puertas los tribunales también se ven beneficiados de las ideas y conocimientos de la ciudadanía, asociaciones y otros agentes estatales; con ello se contribuye a una mejora en la calidad de la justicia, lo cual constituye nuestro objetivo común.”

Además de lo anterior podemos señalar que existe un elemento de peligro para este Tribunal, al emitir una sentencia incongruente a su interior, ya que, en términos de lo señalado por el magistrado antes citado, no estamos otorgando como órgano jurisdiccional confianza en lo resuelto, pues al no proporcionar certeza como valor-principio, no podemos entender, ni hacer efectivo lo mandado en el artículo 17 de la meta norma constitucional.

He de señalar que los principios en la materia electoral están establecidos en dos formas, los derivados de la carta magna en el bloque de constitucionalidad y los que devienen del artículo 8 del Código Comicial en el estado.

Así podemos establecer que los principios del derecho electoral que nacen del primer bloque señalado en el párrafo anterior, se sustentan en los artículos 41, segundo párrafo, bases V y VI, y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos b) y I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su parte, la función electoral se encuentra sujeta a diversos principios constitucionales, como los de equidad, certeza y legalidad, los cuales deben ser aplicados y observados en forma conjunta y armónica.

Por otra parte, tenemos los que se derivan del bloque de constitucionalidad que contiene de manera vinculada lo establecido en el artículo 23 del Pacto de San José, los cuales son:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

De tal manera, podemos advertir, que la certeza y la legalidad se encuentran presente en estas normas que son de supremacía normativa, los cuales también se encuentran contenidos en la norma local que establece



Artículo 8

En el ejercicio de la función estatal para organizar las elecciones, serán principios rectores, la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad, debiéndose entender por:

- I.- Legalidad. - Adecuación estricta a la Ley de todas las actuaciones de las autoridades electorales, de los ciudadanos y de los partidos políticos;*
- II.- Imparcialidad. - Actuación neutral de quienes desarrollan la función estatal de organizar las elecciones, sin beneficiar ni perjudicar a alguna de las partes en la contienda electoral;*
- III.- Objetividad. - Desarrollar las actividades electorales tomando como base la realidad única, sin importar cualquier punto de vista parcial que se tenga de ella;*
- IV.- Certeza. - Realizar la función electoral con estricto apego a los hechos y las normas, a fin de que sean fidedignos, confiables y verificables;*
- V.- Independencia. - La capacidad irrestricta del Instituto para cumplir con la función encomendada por sí solo, sin intervención alguna de los órganos del poder público; y*
- VI.- Máxima Publicidad. - Toda la información en posesión del Instituto será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.*

En este modelo la certeza y legalidad se deben sumar a la aplicación de justicia establecidos en el segundo párrafo del artículo 17 de la máxima norma del estado mexicano que señala:

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

Así, el elemento de administración de justicia completa se refiere al análisis de todos los elementos que sean puestos frente al tercero resolutor y realizar el análisis en los términos que sean fijados por la técnica jurídica, situación que no acontece cuando se está frente a un pronunciamiento incongruente.

Estos pronunciamientos contra congruencia generan también la afectación a los elementos que se integran a la memoria documental, lo cual además afecta de forma externa, evidenciando la objeción de la administración de justicia.

En otro sentido, se ha hablado de la fractura existente en relación con los elementos declarados como infundados y su directa relación con el considerando 6.5 que declara fundado el agravio que se hace valer.

Al respecto es importante establecer que este agravio, independientemente que generó una afectación total al proyecto de sentencia, el mismo. a todas luces resulta la piedra angular para determinar que se revoque el acuerdo impugnado, lo cual a la postre es acertado.

Como se adelantó, el suscrito emite voto concurrente por estar de acuerdo con los puntos resolutivos del fallo, es decir con que se revoque el acto que se combate y que la autoridad administrativa en plenitud de jurisdicción dicte uno nuevo.

Lo anterior lo sostengo, pues en mi concepto, la aplicación de la fórmula por parte del Instituto Electoral del Estado es incorrecta, pues adopta elementos que no se encuentran contenidos en la Norma Electoral Local, así como tampoco se justifica su utilización para fijar el tope de gastos de campaña.

Finalmente, en concepto del suscrito solamente se debió analizar el agravio de los actores que era suficiente para cumplir con su pretensión y en consecuencia, resultaría ocioso el análisis de los demás agravios.

MAGISTRADO

JESÚS GERARDO SARA VIA RIVERA