

RECURSO DE APELACION

EXPEDIENTE: SUP-RAP-565/2011

**ACTORES: PARTIDO DE LA
REVOLUCION DEMOCRATICA,
MOVIMIENTO CIUDADANO Y
PARTIDO DEL TRABAJO**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIO: ENRIQUE AGUIRRE
SALDIVAR**

México, Distrito Federal, a catorce de diciembre de dos mil once. **VISTOS** para resolver los autos del expediente al rubro indicado, relativo al recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y Partido del Trabajo en contra de: *i)* “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECE EL TOPE MAXIMO DE GASTOS DE PRECAMPAÑA POR PRECANDIDATO A PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CONTENDER EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012”, *ii)* “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECE EL TOPE MAXIMO DE GASTOS DE PRECAMPAÑA POR CADA FORMULA A SENADOR, PARA CONTENDER EN EL

SUP-RAP-565/2011

PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012” y *iii*) “PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECE EL TOPE MAXIMO DE GASTOS DE PRECAMPAÑA POR PRECANDIDATO A DIPUTADO, PARA CONTENDER EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012” (*sic*), todos, de veintitrés de noviembre de dos mil once, y

RESULTANDO

Primero. Antecedentes. De lo expuesto por los ocursoantes y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

El veintitrés de noviembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó los acuerdos CG379/2011, CG380/2011 y CG381/2011, por los cuales estableció los topes máximos de gastos de precampañas, por precandidato o por fórmula -según el caso-, para contender en el proceso electoral federal 2011-2012, correspondientes, respectivamente, a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputado y Senador.

En ese orden, la referida autoridad electoral federal estableció los siguientes topes máximos de gastos de precampaña por cada elección, para el proceso electoral federal 2011-2012:

...

Acuerdo CG379/2011

SUP-RAP-565/2011

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	Tope máximo por precandidato \$167,260,766.68
--	--

Acuerdo CG380/2011

Diputado	Tope máximo por precandidato \$179,033.54
----------	--

Acuerdo CG381/2011

(Senador)

Entidad Federativa	Distritos		Tope máximo de gastos de precampaña por fórmula
	Reales	A considerar	
Aguascalientes	3	3	\$1,460,007.45
Baja California	8	8	\$3,893,353.20
Baja California Sur	2	2	\$973,338.30
Campeche	2	2	\$973,338.30
Coahuila	7	7	\$3,406,684.05
Colima	2	2	\$973,338.30
Chiapas	12	12	\$5,840,029.80
Chihuahua	9	9	\$4,380,022.35
Distrito Federal	27	20	\$9,733,383.00
Durango	4	4	\$1,946,676.60
Guanajuato	14	14	\$6,813,368.10
Guerrero	9	9	\$4,380,022.35
Hidalgo	7	7	\$3,406,684.05
Jalisco	19	19	\$9,246,713.85
México	40	20	\$9,733,383.00
Michoacán	12	12	\$5,840,029.80
Morelos	5	5	\$2,433,345.75
Nayarit	3	3	\$1,460,007.45
Nuevo León	12	12	\$5,840,029.80
Oaxaca	11	11	\$5,353,360.65
Puebla	16	16	\$7,786,706.40
Querétaro	4	4	\$1,946,676.60
Quintana Roo	3	3	\$1,460,007.45
San Luis Potosí	7	7	\$3,406,684.05
Sinaloa	8	8	\$3,893,353.20
Sonora	7	7	\$3,406,684.05
Tabasco	6	6	\$2,920,014.90
Tamaulipas	8	8	\$3,893,353.20
Tlaxcala	3	3	\$1,460,007.45
Veracruz	21	20	\$9,733,383.00
Yucatán	5	5	\$2,433,345.75
Zacatecas	4	4	\$1,946,676.60
Total	300	272	\$132,374,008.80

...

Segundo. Recurso de apelación

El veinticinco de noviembre de dos mil once, Camerino Eleazar Márquez Madrid, Juan Miguel Castro Rendón y Ricardo Cantú Garza, en carácter de representantes, respectivamente, del Partido de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y Partido del Trabajo, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, interpusieron el presente recurso de apelación a efecto de impugnar los acuerdos precisados en el apartado anterior.

Tercero. Trámite y sustanciación

I. El treinta de noviembre de dos mil once se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior oficio número SCG/3657/2011, de la misma fecha, a través del cual el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió el escrito inicial de demanda, informe circunstanciado y constancias atinentes.

II. El treinta de noviembre de dos mil once, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente SUP-RAP-565/2011 y turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio

TEPJF-SGA-17990/11, de la misma fecha, emitido por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

III. En su oportunidad, el mencionado Magistrado instructor dictó auto de admisión, y posteriormente, en virtud de que no existía trámite alguno pendiente de realizar, declaró cerrada la instrucción, quedando el presente asunto en estado de dictar sentencia, y

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

PRIMERO. Competencia

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación promovido por partidos políticos nacionales, a fin de impugnar diversas resoluciones dictadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el tope máximo de gastos de precampañas para el proceso electoral federal 2011-2012.

SEGUNDO. Procedencia

El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a) Oportunidad. El recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que los actos impugnados fueron emitidos el veintitrés de noviembre de dos mil once y el escrito de demanda se presentó el veinticinco siguiente, es decir, dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto.

b) Forma. Dicho medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre de los actores, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello. En el referido curso también se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto los nombres como las firmas autógrafas de los promoventes.

c) Legitimación y personería. El presente recurso es interpuesto por partidos políticos a través de quienes acreditan ser sus representantes legítimos.

d) Definitividad. Los actos impugnados son determinaciones definitivas, toda vez que en su contra no procede el recurso de revisión previsto en el artículo 35, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así, toda vez que este órgano jurisdiccional no advierte, de oficio, que se actualice causa de improcedencia alguna, procede realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

TERCERO. Estudio de fondo

Síntesis de agravios

De la lectura integral del escrito de demanda, esta Sala Superior advierte que los partidos políticos actores plantean los siguientes conceptos de violación:

1) Los acuerdos objeto de impugnación vulneran los principios rectores de la materia electoral y lo ordenado en los artículos 14; 16; 41, fracción II, párrafo tercero, y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo previsto en los diversos 3, párrafo 2; 36, párrafo 1, incisos a) y k); 118, párrafo 1, inciso m); 214, párrafo 1; 229, párrafo 4; 217, y transitorios Tercero, Noveno y Décimo

SUP-RAP-565/2011

Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que, al fijar los respectivos topes de gastos de precampañas, la autoridad responsable utilizó criterios y bases de cálculo ya derogados e inaplicables, además de contrariar el propósito que imperó en la reforma electoral -constitucional y legal- de los años dos mil siete y dos mil ocho, consistente en reducir los gastos de precampañas y campañas.

En ese sentido, aludiendo al caso de los topes máximos de gastos de precampañas y campañas fijados para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para el presente proceso electoral 2011-2012, los impetrantes aducen que el tope de gastos de precampañas ahora impugnado (consistente en \$167,260,766.68, ciento sesenta y siete millones, doscientos sesenta mil setecientos sesenta y seis pesos, sesenta y ocho centavos M/N), resulta notoriamente superior al 20% del tope de gastos de campaña aprobados por el propio Instituto Federal Electoral para la misma elección y proceso 2011-2012 (correspondiente a \$328,608,267.50, trescientos veintiocho millones, seiscientos ocho mil doscientos sesenta y siete pesos, cincuenta centavos M/N), pues representa el 51% (cincuenta y uno por ciento) del mismo, lo cual incumple en forma evidente, según los apelantes, con la previsión de que exista una relación directa y proporcional -no mayor al 20%- entre los límites de erogación fijados para la realización de precampañas y campañas electorales.

SUP-RAP-565/2011

Respecto a la precisión establecida en el citado párrafo 1 del artículo 214 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de que el 20% corresponderá al tope máximo de gastos que hubiese sido fijado para las campañas inmediatas anteriores, los actores aducen que el objetivo de señalar como referente lo autorizado en la campaña de la elección precedente consiste precisamente en tener como parámetro una base menor a la que pudiera corresponder a la campaña electoral del mismo proceso electoral -en la inteligencia de que esa base menor tampoco rebasaría el 20% del máximo previsto para las campañas del proceso electoral en curso-, por lo que al no actualizarse en la especie esta circunstancia, debe tomarse como referente de cálculo el tope máximo de gasto fijado para la respectiva campaña electoral de este mismo proceso, y no el de la elección anterior, pues resulta inadmisibles que los topes de gastos de precampañas sean superiores al 20% de los topes de gastos de campañas fijados, ambos, para el presente proceso.

Según los ocursoantes, la indicada falta de proporción entre los topes de gastos de precampaña y campaña para el presente proceso electoral federal es consecuencia de una indebida interpretación del mencionado artículo 214, párrafo 1, del código electoral, pues la autoridad responsable se abstuvo de realizar una interpretación sistemática y funcional de dicho precepto, a fin de atribuirle un significado que lo hiciera congruente con otras disposiciones del mismo contexto normativo y determinados principios, como lo es el propósito

SUP-RAP-565/2011

que orientó la referida reforma electoral -constitucional y legal- de los años dos mil siete y dos mil ocho, concerniente al imperativo de reducir significativamente los gastos de campañas y precampañas, que sí se reflejó -de manera acertada aunque incongruente con el criterio adoptado para los topes de precampañas- al ser establecidos los topes máximos de gastos de campaña, donde sí aplicaron las reglas y criterios de la normativa en vigor sobre la reducción de gastos de campaña.

Los recurrentes aducen que los topes de gastos máximos de precampañas ahora controvertidos también resultan desproporcionados y excesivos respecto de las condiciones económicas del país.

A decir de los actores, los acuerdos impugnados carecen de la debida motivación y fundamentación, y resultan contrarios al espíritu de la ley, pues se alejan del mandato constitucional y legal de reducir de manera sensible el gasto en los procesos electorales para la renovación de cargos de elección popular.

Los actores aducen que la autoridad responsable omitió considerar que en el presente tópico se está en la circunstancia de aplicar por primera vez el ordenamiento electoral reformado, en el cual se establecen nuevos parámetros de cálculo para determinar los topes máximos de gastos en precampañas y campañas, por lo que, al tomar en consideración el tope establecido para la campaña presidencial de dos mil seis, dicha

SUP-RAP-565/2011

responsable utilizó y aplicó criterios y bases de cálculo ya derogados, pues en la legislación vigente ya se establecen elementos distintos para fijar dicho tope (es decir, el de campaña presidencial) con el fin expreso y claro de reducir los costos de las elecciones en el país respecto de las erogaciones registradas, precisamente, en las pasadas elecciones de dos mil seis.

Por tanto, concluyen los actores, resulta inadecuado que la autoridad responsable haya tomado como referente para fijar el multicitado umbral del 20% el tope autorizado para las campañas presidenciales de dos mil seis, pues los elementos que se tuvieron en consideración para cuantificar ese tope [previstos en su momento en el abrogado artículo 183-A, párrafo 4, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales], ya fueron sustituidos por otros diversos [establecidos en el vigente artículo 229, párrafo 4, inciso a), del mismo ordenamiento electoral federal], tendentes a disminuir el tiempo, los costos y los gastos de precampañas y campañas.

En ese tenor, los partidos políticos apelantes aducen que en todo caso, en el año dos mil ocho la autoridad responsable emitió el acuerdo CG12/2008, en el cual, sólo para efecto de determinar el monto total del financiamiento privado que podría obtener anualmente cada partido político, se fijó como tope de gastos para campaña presidencial en esa anualidad la cantidad de \$233,977,139.96 (doscientos treinta y tres millones

SUP-RAP-565/2011

novecientos setenta y siete mil ciento treinta y nueve pesos, noventa y seis centavos M/N), por lo que aún tomando como referente esta última cifra (calculada en su momento bajo el nuevo marco normativo), se advierte lo desproporcionado y elevado del tope autorizado para la respectiva precampaña en el acuerdo impugnado (\$167,260,766.68, ciento sesenta y siete millones doscientos sesenta mil setecientos sesenta y seis pesos, sesenta y ocho centavos), pues en forma alguna se ajusta al multicitado 20% del indicado tope de gastos para campaña.

Al respecto, los actores invocan las consideraciones expuestas en las iniciativas y dictámenes concernientes a las reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de trece de noviembre de dos mil siete y catorce de enero de dos mil ocho, respectivamente), a efecto de insistir en que un objetivo expreso, rector y central de las indicadas modificaciones normativas consistió en disminuir drásticamente los gastos de precampañas y campañas electorales, estableciéndose nuevas formas de cálculo tendentes a alcanzar ese propósito fundamental.

Según los impetrantes, dicha reforma implicó una reducción respecto de las anteriores elecciones de más del 50% (cincuenta por ciento) en el tope de gastos de campaña y precampaña para la elección de dos mil doce, a partir de un

SUP-RAP-565/2011

nuevo sistema de financiamiento público a los partidos políticos que debió producir, a partir de las elecciones intermedias de dos mil nueve, una significativa reducción de los recursos públicos y del gasto en precampañas y campañas electorales, aunado a que, por ejemplo, el lapso para la campaña presidencial se redujo casi a la mitad, de ciento ochenta y seis a noventa días.

A decir de los apelantes, el injustificado monto tan elevado del tope de gastos de precampaña presidencial ahora impugnado (\$167,260,766.68, ciento sesenta y siete millones doscientos sesenta mil setecientos sesenta y seis pesos, sesenta y ocho centavos) también se hace evidente si se calcula dicho tope para las elecciones del año 2018 (dos mil dieciocho), pues si el tope de gastos de campaña presidencial para el presente proceso electoral es de \$328,608,267.50 (trescientos veintiocho millones, seiscientos ocho mil doscientos sesenta y siete pesos, cincuenta centavos M/N), el referido tope de gastos de precampaña para el proceso electoral de 2018 ascendería a \$65,721,653.50 (sesenta y cinco millones setecientos veintiún mil seiscientos cincuenta y tres pesos, cincuenta centavos M/N), cantidad sensiblemente menor a los \$167,260,766.68 que indebidamente fueron autorizados para el presente proceso electoral.

Los apelantes sostienen también que la autoridad responsable no tuvo en consideración lo previsto al respecto en los artículos transitorios de los decretos materia de las citadas reformas

constitucional y legal, a través de los cuales, en esencia, se derogó el marco normativo que hasta entonces regulaba las bases y criterios para el establecimiento de los multicitados topes de gastos.

2) Por otra parte, los partidos políticos recurrentes manifiestan que, bajo el numeral 17 (*sic*) de los respectivos acuerdos impugnados, la autoridad responsable adujo de manera incongruente la necesidad de aplicar un “factor de actualización” (*sic*), lo cual, según los impetrantes, es contrario a derecho, pues de la lectura del citado artículo 214, párrafo 1, del código electoral federal, no se advierte en forma alguna la previsión del referido “factor de actualización” al que indebidamente aludió la responsable, por lo que tal consideración violenta lo previsto en los artículos 14; 16, y 41, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General de la República.

3) Finalmente, los actores manifiestan que “dentro de los acuerdos que se impugnan” (*sic*), al aprobar el financiamiento público para gasto de campaña a Presidente de la República, la autoridad responsable lo hizo de manera infundada y sin tomar en consideración el fijado en el acuerdo CG12/2008 del año dos mil ocho, por lo que, “para el financiamiento de tope de campaña para Diputados y Senadores se debe tomar en cuenta el financiamiento de gasto de campaña para Presidente” (*sic*) conforme a lo previsto en el artículo 229, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, dicen los apelantes, si se aplicó en forma indebida el tope de gasto de campaña para la elección de Presidente de la República, también será así para los casos de Diputados y Senadores, pues estos últimos se obtienen con base en el primero, debiéndose otorgar conforme a lo previsto en la norma jurídica y al “principio funcional” (*sic*) que no tomó en consideración la autoridad responsable, violando así lo estipulado en los artículos 14; 16, y 41, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3, párrafo 2; 36, párrafo 1, incisos a) y k); 118, párrafo 1, inciso m); 214, párrafo 1; 229, párrafo 4, y 217 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues la autoridad electoral se debe regir por el principio de legalidad electoral y debe realizar una nueva estimación sujetándose a la realidad actual y legal, conforme a lo previsto en la jurisprudencia de rubro “PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL”.

Análisis de agravios

A. Este órgano jurisdiccional federal considera que el punto de agravio sintetizado bajo el inciso 1) del apartado anterior es sustancialmente **fundado**, con base en los razonamientos que se exponen a continuación.

En el *Diario Oficial de la Federación* de fechas trece de noviembre de dos mil siete y catorce de enero de dos mil ocho,

SUP-RAP-565/2011

se publicaron respectivos decretos mediante los cuales se reformaron, adicionaron o derogaron -según el caso- diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se expidió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En lo atinente al presente asunto, en el artículo 41 constitucional y, a su vez, en el Libro Quinto, Título Segundo, artículos 211 a 217, del citado código electoral federal (“De los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales”), se reconocieron y regularon las denominadas precampañas, definiendo diversos aspectos relacionados con su duración, financiamiento y otras modalidades.

Por otra parte, como uno de los principales objetivos de dicha reforma electoral, se destacó el propósito de racionalizar los gastos inherentes a las elecciones y disminuir en forma significativa los costos de los propios procesos electorales, de manera específica, en lo conducente, respecto de las erogaciones ocurridas con motivo de las campañas y precampañas, lo cual se reflejó en un replanteamiento de las porciones normativas concernientes al financiamiento y al régimen de topes o límites máximos de gastos fijados para el desarrollo de dichos actos preparatorios de la elección (artículos 41, base II, de la Constitución General de la República, y 214 y 229 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

En consecuencia, conforme a lo ordenado en la citada reforma electoral -constitucional y legal-, el rubro correspondiente al establecimiento de los topes de gastos de precampañas y campañas se distinguió fundamentalmente por el propósito expreso de disminuir éstos en forma sensible, tanto por lo que hace a una provisión de recursos más austera, como en lo tocante a los criterios a seguir para determinar los límites máximos de dichas erogaciones.

En ese sentido, no es dable limitarse a realizar una interpretación gramatical y aislada del mencionado artículo 214, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -en el cual se fundó básicamente la autoridad responsable al dictar los acuerdos impugnados-, pues ello conduce a conclusiones notoriamente descontextualizadas y contrarias al indicado propósito de la multicitada reforma electoral, plasmado en un nuevo marco normativo que derogó los criterios y las bases para llevar a cabo las operaciones concernientes, entre otros aspectos vinculados al financiamiento y a los costos de las elecciones, a fijar los límites de gastos en campañas y precampañas.

En lo atinente, el precepto legal en cita es del siguiente tenor:

...

Artículo 214

1. A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser

postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

...

(Subrayado de esta sentencia)

En la especie, toda vez que en el último párrafo del indicado párrafo 1 se prevé que el porcentaje del 20% deberá fijarse en relación con lo establecido para las campañas inmediatas anteriores, la mencionada autoridad responsable se limitó a realizar una interpretación gramatical, acudiendo, según el tipo de elección, a los montos establecidos en los procesos electorales inmediatos anteriores: *i)* de dos mil seis (en los casos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores), y *ii)* de dos mil nueve (para el caso de diputados). En la inteligencia de que en la primera hipótesis [*i*] se actualiza la circunstancia de que, entre el año dos mil seis en que ocurrieron las anteriores elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores y el presente proceso electoral, tuvo verificativo la multicitada reforma constitucional y legal que ordenó disminuir los gastos de campañas y precampañas (ya reconocidas y legisladas); situación que no acontece respecto de la segunda opción [*ii*], es decir, por lo que hace a la elección de diputados, pues el referente de las campañas anteriores que ordena el citado artículo 214, párrafo 1, del código electoral federal, ya fue fijado conforme al nuevo marco normativo, con motivo de las elecciones intermedias de diputados federales de dos mil ocho-dos mil nueve.

En ese sentido, de la interpretación sistemática y funcional de dicho precepto en el contexto de la aludida reforma electoral de los años dos mil siete y dos mil ocho, se hace evidente que la lectura del citado precepto legal debe ser conforme con lo mandatado sobre el particular en la propia Ley Fundamental - artículo 41, base II- y en el código electoral federal -artículos 3, párrafo 2; 78; 118, párrafo 1, inciso m); 217 y 229, párrafo 4-, en el sentido de disminuir los gastos de campañas y precampañas, y de manera relevante, de que el tope de gastos de estas últimas no rebase en caso alguno el 20% del tope máximo establecido para las campañas en la misma elección.

Si bien en el artículo 214, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se hace referencia a la elección anterior, es el caso de que, en la especie, la aludida elección inmediata anterior tratándose de las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores corresponde al proceso electoral federal del año dos mil seis, el cual se reguló bajo un marco normativo -constitucional y legal- expresamente derogado o abrogado, según el caso (artículos séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional, y tercero transitorio del decreto que abrogó el anterior código electoral federal), y en lo atinente, completamente distinto al actual, por lo que ni lógica ni jurídicamente podría tenerse como un referente válido para, a partir del mismo, aplicar dicho precepto legal y fijar los topes máximos de gastos de precampañas.

Lo inadecuado de tal proceder se hace patente con la injustificada desproporción existente entre los topes máximos de gastos de campaña y precampaña a que arribó la propia autoridad responsable para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el presente proceso electoral federal 2011-2012, pues mientras el primero fue tasado en \$328,608,267.50 -trescientos veintiocho millones seiscientos ocho mil doscientos sesenta y siete pesos, cincuenta centavos M/N-, el segundo (materia de la presente impugnación) asciende a \$167,260,766.68 -ciento sesenta y siete millones doscientos sesenta mil setecientos sesenta y seis pesos, sesenta y ocho centavos M/N-, lo cual, evidentemente, se aleja del 20% establecido como máximo para alcanzar una relación directa, racional y proporcional entre ambos rubros, es decir, entre gastos de campaña y gastos de precampaña, en cualesquiera de las elecciones federales a que hubiera lugar, esto es, no únicamente en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en las elecciones de diputados federales y de senadores.

Por último, en relación con el presente concepto de violación, es oportuno precisar que los razonamientos externados sólo incumben a los topes de gastos máximos de precampañas para los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, donde la elección inmediata anterior y fijación de topes de campaña tuvieron verificativo en los años dos mil cinco-dos mil seis (antes de la aprobación y aplicación del

nuevo marco normativo), y no así por cuanto hace a la elección de diputados federales que constituyen un caso distinto, toda vez que, para estos últimos, la elección inmediata anterior y fijación de topes de campaña ocurrieron en dos mil ocho-dos mil nueve, es decir, ya estando en vigor las multicitadas reformas electorales, de índole constitucional y legal.

B. Por otra parte, se estima sustancialmente **fundado** el punto de agravio mediante el cual los actores manifiestan que la autoridad responsable adujo de manera incongruente la necesidad de aplicar un “factor de actualización” (*sic*), lo cual, según los impetrantes, es contrario a derecho, pues de la lectura del citado artículo 214, párrafo 1, del código electoral federal, no se advierte en forma alguna la previsión del referido “factor de actualización” al que indebidamente aludió la responsable, por lo que tal consideración violenta lo previsto en los artículos 14; 16, y 41, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General de la República.

Asiste razón a los impetrantes cuando sostienen que sin fundamento alguno, al momento de fijar el multicitado tope máximo de gastos para las precampañas de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputado y senador (considerando 17 *-sic-* de cada uno de los acuerdos impugnados), la autoridad responsable introdujo un concepto que denominó “factor de actualización”, el cual no está previsto en el referido artículo 214, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones Electorales ni en algún otro precepto o criterio relacionado con esa materia.

En efecto, en la porción atinente de los acuerdos impugnados (correspondiente, en esencia, a sendos considerandos identificados con el numeral 18 -y no 17 como equivocadamente aducen los actores-), se advierte textualmente lo siguiente:

a) Respecto a precampañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

...

Acuerdo CG379/2011

...

C o n s i d e r a n d o

...

18. Que el referido artículo 214, párrafo 1, del Código en cita se determina la forma en que la autoridad electoral calculará los topes de gastos de precampaña por precandidato a más tardar en el mes de noviembre del año anterior al de la elección; y que a la letra señala:

“Artículo 214

*1. A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será **equivalente** al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.”*

Así, considerando que el tope máximo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos aprobado por el Consejo General en el año 2006, son cifras reales sólo respecto del año en que se calculó, esta autoridad considera que se deberá aplicar un factor de actualización (sic) que refleje el impacto de la inflación a partir del año 2006 bajo la premisa que el Diccionario de la Real Academia Española, de la voz **equivaler** (Del lat. *aequivalere*) determina que, dicho de una cosa, significa ser igual a otra en la estimación, valor, potencia

o eficacia; a fin de que las cifras previstas como tope de gastos de campaña en el año 2006 sean *equivalentes* a las cifras calculadas como tope máximo de gastos de precampaña para el Proceso Electoral en curso, y ambas reflejen cifras reales.

...

(Enfasis del acuerdo)

b) Respecto a precampañas para diputado:

...

Acuerdo CG380/2011

...

C o n s i d e r a n d o

...

18. Que el referido artículo 214, párrafo 1, del Código en cita se determina la forma en que la autoridad electoral calculará los topes de gastos de precampaña por precandidato a más tardar en el mes de noviembre del año previo a la elección, al tenor de lo siguiente:

“Artículo 214

*1. A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será **equivalente** al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.”*

Así, considerando que el tope máximo de gastos de campaña para Diputados por el principio de mayoría relativa aprobados por el Consejo General en el año 2009, son cifras reales sólo respecto del año en que se calculó, esta autoridad considera que se deberá aplicar un factor de actualización (*sic*) que refleje el impacto de la inflación a partir del año 2009 bajo la premisa que el Diccionario de la Real Academia Española, de la voz **equivaler** (Del lat. *aequivalere*) determina que, dicho de una cosa, significa ser igual a otra en la estimación, valor, potencia o eficacia; a fin de que las cifras previstas como tope de gastos de campaña en el año 2009 sean *equivalentes* a las cifras calculadas como tope máximo de gastos de precampaña para el Proceso Electoral en curso, y ambas reflejen cifras reales.

...

(Énfasis del acuerdo)

b) Respecto a precampañas para senador:

...

Acuerdo CG381/2011

...

C o n s i d e r a n d o

...

18. Que el referido artículo 214, párrafo 1, del Código en cita se determina la forma en que la autoridad electoral calculará los topes de gastos de precampaña por precandidato a más tardar en el mes de noviembre del año previo a la elección; y que a la letra señala:

“Artículo 214

*1. A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será **equivalente** al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.”*

Así, considerando que el tope máximo de gastos de campaña para Senadores por el principio de mayoría relativa aprobados por el Consejo General en el año 2006, son cifras reales sólo respecto del año en que se calculó, esta autoridad considera que se deberá aplicar un factor de actualización (*sic*) que refleje el impacto de la inflación a partir del año 2006 bajo la premisa que el Diccionario de la Real Academia Española, de la voz **equivaler** (Del lat. *aequivalere*) determina que, dicho de una cosa, significa ser igual a otra en la estimación, valor, potencia o eficacia; a fin de que las cifras previstas como tope de gastos de campaña en el año 2006 sean *equivalentes* a las cifras calculadas como tope máximo de gastos de precampaña para el Proceso Electoral en curso, y ambas reflejen cifras reales.

...

(Énfasis del acuerdo)

Como se desprende de lo transcrito, a partir del término “equivalente” usado por el legislador para establecer la proporción del citado 20% en el citado artículo 214, párrafo 1, del código electoral federal, la autoridad responsable desprendió que debía generar un cálculo dirigido a “actualizar”, a “cifras reales”, el referido porcentaje, para que éstas resultaran acordes con los impactos de los índices de inflación registrados del año en que se hubiesen determinados los respectivos topes de campañas (años dos mil seis o dos mil nueve, según cada caso) a la fecha.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que de la citada normativa no se desprende elemento suficiente alguno que llevara a la autoridad responsable a desprender la referida actuación, pues de una interpretación gramatical, sistemática y funcional del referido término no se encuentra algún referente que diera sustento a generar el “factor de actualización” al que aludió dicha responsable.

En el contexto en que se lee la voz “equivalente” y la literalidad del citado precepto legal, ésta sólo se limita a señalar un porcentaje determinado (20%) en relación con una cantidad cierta escogida como tipo¹ (el tope de gastos establecido para las campañas inmediatas anteriores según la elección de que

¹ Equivalente. *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Madrid. 2001. Espasa Calpe. Vigésima Segunda Edición. Tomo I.

SUP-RAP-565/2011

se trate), sin insinuar siquiera de manera implícita que esa equivalencia debiera implicar un ajuste estadístico y/o financiero a partir de determinados indicadores económicos.

Si el legislador hubiese previsto la necesidad de efectuar dicha actualización para establecer el monto máximo de los referidos gastos de precampaña, así lo habría ordenado expresamente, proporcionando incluso una fórmula cierta y previamente establecida a partir de la cual se llegara a obtener el aludido factor, como lo hizo, verbigracia, en el artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establecen los criterios, elementos y porcentajes a considerar para el debido otorgamiento del financiamiento público a los partidos políticos.

De igual manera, conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, es dable concluir que si el legislador hubiese tenido presente como un imperativo el requisito de actualización de los topes de precampaña en términos de lo realizado por la responsable, en vez de fijar como referente los topes establecidos para campañas anteriores, mejor lo hubiese hecho en relación con los topes de gastos de campañas calculados para los procesos electorales actuales, lo cual, evidentemente, no hizo.

Asimismo, según lo argumentado al atender el punto de agravio precedente, si uno de los propósitos centrales de la aludida reforma electoral -constitucional y legal- de los años dos mil

siete y dos mil ocho, consistió en abatir significativamente los tiempos y costos de campañas y precampañas en los procesos electorales, es inconcuso que el aludido ejercicio de generación de un “factor de actualización” (léase, de generación de un aumento o elevación de los señalados topes de gastos) carece de sustento y resulta contrario al referido objetivo de dichas reformas.

Es por las razones expuestas que el presente concepto de violación resulta sustancialmente fundado.

C. Por último, esta Sala Superior desestima por **infundado** el punto de agravio donde los actores aducen, esencialmente, que “dentro de los acuerdos que se impugnan” (*sic*), al aprobar el financiamiento público para gasto de campaña a Presidente de la República, la autoridad responsable lo hizo de manera infundada y sin tomar en consideración lo establecido en el acuerdo CG12/2008, por lo que “para el financiamiento de tope de campaña para diputados y senadores se debe tomar en cuenta el financiamiento de gasto de campaña para Presidente” (*sic*) conforme a lo previsto en el artículo 229, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, razón por la cual, concluyen los impetrantes, si se aplicó en forma indebida el tope de gasto de campaña para la elección de Presidente de la República, también será así para los casos de diputados y senadores, pues estos últimos se obtienen con base en el primero.

SUP-RAP-565/2011

Con independencia de que dicho concepto de violación sólo constituye una aseveración genérica e imprecisa, se hace evidente que al plantear su inconformidad los partidos políticos apelantes parten de premisas equivocadas, lo que les lleva a incurrir en diversas inconsistencias y aseveraciones carentes de razón.

Aunado a que “dentro los acuerdos que se impugnan” (*sic*) no se aprobó financiamiento público alguno para gastos de campaña, resulta notorio y necesario destacar que, en todo caso, los gastos de campaña que sólo como referentes se invocan en los acuerdos aquí impugnados corresponden a resoluciones emitidas por la autoridad electoral en los años de dos mil seis y dos mil nueve, por lo que ninguna relación tienen con los acuerdos emitidos sobre gastos de campaña para el presente proceso electoral federal 2011-2012, y menos aún con la supuesta falta de aplicación de lo previsto en el artículo 229, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (alusivo, precisamente, a la determinación de los topes de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores).

De igual manera, carece de sustento la alusión al acuerdo CG12/2008 y la pretensión de los actores de que éste fuera tomado en consideración sobre el particular, toda vez que, como se precisó en su oportunidad tanto en el artículo segundo transitorio del respectivo decreto de reformas constitucionales, como también la autoridad electoral al emitir en enero de dos

SUP-RAP-565/2011

mil ocho el mencionado acuerdo CG12/2008 (y como lo reconocen expresamente los mismos actores al formular su primer punto de agravio), dicha determinación fue emitida con el único fin específico y formal de servir como referente, para, a partir de la misma, estar en posibilidad de determinar el monto total del financiamiento privado que podría obtener anualmente cada partido político, situación que resulta notoriamente ajena a la materia planteada en la presente litis, consistente en la determinación de los topes máximos de gastos para las precampañas de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores.

Razones por las cuales deviene infundado el presente agravio.

CUARTO. Efectos de la sentencia

Al resultar fundados -por asistir razón a los actores sobre los planteamientos de fondo precisados- los conceptos de violación identificados bajo los incisos 1) y 2) de la síntesis respectiva, esta Sala Superior estima procedente revocar los tres acuerdos impugnados, para efectos de que la autoridad responsable, en pleno ejercicio de sus atribuciones y dentro del plazo de tres días siguientes a la notificación de esta sentencia, emita nuevas resoluciones en las que establezca los topes máximos de gastos de precampaña, por precandidato o por fórmula -según el caso-, para contender en el proceso electoral federal 2011-2012, correspondientes, respectivamente, a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputado y senador.

Es importante destacar que el caso bajo estudio (respecto a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores) corresponde a la primera vez en que se aplica el indicado precepto legal reformado, aunado a que en la propia normativa no se prevé de manera expresa, sobre este particular, un régimen de transición o excepción tendente a hacer compatible la observación de acudir a “...*las campañas inmediatas anteriores...*” con los cambios sustanciales ocurridos en la materia.

Asimismo, por las razones expuestas en el apartado C del considerando precedente, no es dable tener como referente inmediato anterior el tope de gastos establecido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el Acuerdo CG12/2008, pues aunado a que el mismo se limitó exclusivamente a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos -sin aludir al caso de senadores-, resulta inconcuso que tal acuerdo se dictó formalmente con un fin preestablecido y distinto al que ahora es objeto de la litis.

Por tanto, al dictar los nuevos acuerdos ordenados en la presente ejecutoria, la responsable deberá atender las consideraciones siguientes:

i) Única y exclusivamente por esta ocasión, es decir, por lo que hace a las elecciones correspondientes al proceso electoral federal 2011-2012, tratándose de los cargos de Presidente de

SUP-RAP-565/2011

los Estados Unidos Mexicanos y Senadores, el límite del 20% previsto en el artículo 214, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, será fijado, no en relación con las campañas inmediatas anteriores, sino respecto al tope máximo de gastos de campañas establecidos para el presente proceso electoral 2011-2012, para cada una de las elecciones de que se trate, en la inteligencia de que, por cuanto hace al cálculo del tope de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de senadores, se deberá tener presente lo previsto en el artículo 229, párrafo 4, inciso b), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

ii) Para el caso de los topes máximos de gastos de precampañas correspondiente a la elección de diputados en el presente proceso electoral federal 2011-2012, es dable tomar como referente lo establecido para las campañas inmediatas anteriores, esto es, las establecidas para el proceso electoral federal 2008-2009, y

iii) En el establecimiento del referido tope máximo de gastos de precampañas a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputado o senador, la autoridad responsable se deberá limitar a fijar como máximo el referido 20% respecto de los correspondientes topes de gastos de campañas, absteniéndose de introducir algún otro elemento distinto a lo previsto en la normativa aplicable, como fue el caso del denominado “factor de actualización”.

SUP-RAP-565/2011

Dicha responsable deberá informar a esta Sala Superior del debido cumplimiento de la presente ejecutoria, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

UNICO. Se revocan los acuerdos CG379/2011, CG380/2011 y CG381/2011, dictados el veintitrés de noviembre de dos mil once por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por los cuales estableció los topes máximos de gastos de precampañas, por precandidato o por fórmula -según el caso-, para contender en el proceso electoral federal 2011-2012, correspondientes, respectivamente, a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputado y senador, en términos y para los efectos precisados en los considerandos tercero y cuarto de la presente ejecutoria.

Notifíquese, personalmente a actores en los respectivos domicilios señalados en autos para tal fin; a la autoridad responsable, por **vía electrónica**, en las direcciones proporcionadas al efecto en su escrito de informe circunstanciado; asimismo, por **estrados** a los demás interesados. Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y del Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSE ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVAN RIVERA

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LOPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

