

EXPEDIENTES: SUP-JRC-100/2018, SUP-JRC-101/2018 Y SUP-JRC-102/2018, ACUMULADOS

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZANA¹

Ciudad de México, a veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

Sentencia que confirma la resolución del Tribunal Electoral de Veracruz emitida en el recurso de apelación TEV-RAP-20/2018 y acumulados, la cual fue controvertida por los partidos políticos del Trabajo, Revolucionario Institucional y MORENA.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES	1
II. COMPETENCIA	2
III. ACUMULACIÓN.....	3
IV. REQUISITOS PROCESALES.....	3
V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA	5
VI. R E S U E L V E.....	28

GLOSARIO

Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Código local	Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
INE	Instituto Nacional Electoral
Instituto local/OPLEV	Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano
Juicio de revisión	Juicio de revisión constitucional electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
Tribunal local	Tribunal Electoral de Veracruz

I. ANTECEDENTES

1. Procedimiento electoral local. El primero de noviembre de dos mil diecisiete inició el procedimiento electoral en Veracruz para elegir, entre otros, gobernador y diputaciones en el Estado.

¹ **Secretarios:** Héctor Floriberto Anzurez Galicia e Isaías Trejo Sánchez.
Colaboraron: Cruz Lucero Martínez Peña y Erica Amézquita Delgado

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

2. Acuerdo sobre tope de gasto de campaña². El veintiséis de abril,³ el Instituto local determinó el tope de gastos de campaña para la elección de la gubernatura y diputaciones.

3. Medios de impugnación estatales.

a) Demandas. Inconformes el PRI, MORENA y PT interpusieron sendos recursos de apelación.⁴

b) Sentencia impugnada. El nueve de mayo, el Tribunal local revocó el acuerdo controvertido y, en plenitud de jurisdicción, estableció el tope de gastos de campaña para la gubernatura y diputaciones.

4. Juicios de revisión constitucional electoral.

a) Demandas. El catorce de mayo, el PT, PRI y MORENA promovieron sendos juicios de revisión, a fin de controvertir la sentencia del Tribunal local.

b) Turno. Recibidas las demandas en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta ordenó integrar los expedientes **SUP-JRC-100/2018**, **SUP-JRC-101/2018** y **SUP-JRC-102/2018**, respectivamente, y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

c) Trámite. En su oportunidad, se radicaron los expedientes, admitieron a trámite las demandas y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los asuntos, porque se trata de juicios de revisión cuya materia de controversia está

² Acuerdo de cumplimiento, identificado con la clave OPLEV/CG138/2018.

³ Salvo aclaración en contrario todas las fechas se referirán al año dos mil dieciocho.

⁴ TEV-RAP-20/2018, TEV-RAP-21/2018, TEV-RAP-22/2018 y TEV-RAP-23/2018.

relacionada con la elección de la gubernatura y diputaciones en una entidad federativa.⁵

Si bien, respecto al tope de gastos de las diputaciones correspondería a las Salas Regionales, a fin de no dividir la continencia de la causa⁶, esta Sala Superior resolverá en única instancia los planteamientos de los actores.

En este sentido, es inatendible el planteamiento de los partidos políticos del Trabajo y MORENA, sobre que esta Sala Superior conozca *per saltum* el presente asunto, dada la competencia directa de este órgano jurisdiccional.

III. ACUMULACIÓN

Procede acumular los juicios, al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable y del acto impugnado.

En consecuencia, los juicios de revisión **SUP-JRC-101/2018** y **SUP-JRC-102/2018** se deben acumular al diverso **SUP-JRC-100/2018**, por ser éste el más antiguo.

Dado lo anterior, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia, a los autos de los expedientes acumulados.⁷

IV. REQUISITOS PROCESALES

Los juicios de revisión cumplen los requisitos de procedencia, generales y especiales.⁸

1. Requisitos generales.

a. Forma. Las demandas se presentaron ante la autoridad responsable; consta la denominación de los partidos políticos actores, así como el

⁵ Artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, incisos d) y e) de la Ley Orgánica; 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁶ Tesis de jurisprudencia 5/2004, de rubro "**CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN**".

⁷ Artículo 31 de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral

⁸ Artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, incisos b) y c), de la Ley de Medios.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

nombre y firma de sus representantes; se identifica el acto reclamado; se exponen hechos y conceptos de agravio, así como los preceptos legales presuntamente vulnerados.

b. Oportunidad. Las demandas fueron presentadas oportunamente, porque la sentencia impugnada fue notificada a los actores el diez de mayo. Así, el plazo para impugnarla transcurrió del once al catorce del mes citado, por lo que, si los juicios se promovieron precisamente el último día para hacerlo, es evidente el cumplimiento del requisito.

c. Legitimación. Los actores están facultados para promover los juicios de revisión, porque son partidos políticos.⁹

d. Personería. Luis Vicente Aguilar Castillo¹⁰ y Alejandro Sánchez Báez¹¹ pueden promover en representación del PT y PRI, porque son las mismas personas que comparecieron en la instancia local.¹²

Por otra parte, Alejandro Morales Becerra puede actuar en representación de MORENA, porque se ostenta como su representante suplente ante el Consejo General del Instituto local, sin que esa calidad esté controvertida y menos aún desvirtuada en autos.

e. Interés jurídico. Se cumple este requisito, porque los actores controvierten una sentencia en la cual fueron parte y respecto de la cual aducen una vulneración a sus pretensiones.

f. Definitividad. Se tiene por colmado este requisito, porque las sentencias del Tribunal local son definitivas e inatacables en el estado de Veracruz.¹³

2. Requisitos especiales.¹⁴

a. Violación a preceptos de la Constitución. Este requisito es de carácter formal, porque basta la cita de los artículos constitucionales

⁹ Artículo 88, párrafo 1, de la Ley de Medios.

¹⁰ Visible en el expediente principal SUP-JRC-100/2018.

¹¹ Visible en el expediente SUP-JRC-101/2018.

¹² Artículo 88, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios.

¹³ Artículo 381 del Código local.

¹⁴ Previstos en el artículo 86, párrafo 1, de la Ley de Medios.

presuntamente vulnerados, ya sea de manera específica en un apartado de la demanda, o bien del contenido de los planteamientos expuestos para evidenciar lo inconstitucional o ilegal del acto impugnado.¹⁵

En el caso, los actores sostienen la contravención de los artículos 1, 14, 16, 17, 41 y 116 de la Constitución.

b. Violación determinante. Se cumple, porque la materia de controversia está relacionada con el establecimiento del tope de gastos de campaña de gobernador y diputados en el estado de Veracruz.

Lo anterior impacta directamente en el actual procedimiento para elegir a quienes ocuparán la gubernatura y diputaciones locales, porque se decidirá sobre el monto máximo de gastos de campaña, motivo por el cual la sentencia que al efecto se emita trasciende en las campañas y, por supuesto, en la elección y en sus resultados.¹⁶

c. Reparación material y jurídicamente posible. La reparación de los agravios es material y jurídicamente posible, porque la determinación de los topes de gastos de campaña incide directamente en dicha etapa, la cual concluye el veintisiete de junio.

En este sentido, en caso de ser fundados los argumentos de los actores, existe tiempo suficiente para revocar la sentencia impugnada y, en consecuencia, determinar el tope de gastos de campaña correspondiente, antes de que esta etapa concluya.

V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

A) CONSIDERACIONES DE CONTEXTO

Para la mejor comprensión de la controversia, se contextualizarán los hechos y actos relacionados con la sentencia controvertida.

¹⁵ Tesis de jurisprudencia 2/97, de rubro: “**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA**”.

¹⁶ Tesis de jurisprudencia 15/2002 “**VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO**”.

a. ¿Qué elementos tomó en cuenta el Instituto local para fijar el tope de gastos?¹⁷

El Instituto local tomó en consideración el artículo 77 del Código local el cual establece que, para determinar el tope de gastos para las campañas electorales de los candidatos a Gobernador, diputados locales y ediles, se deben tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. El **valor unitario del voto** en la última elección ordinaria que corresponda;
2. El **número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral** de los distritos o municipios, según la elección correspondiente;
3. El **índice de inflación** que reporte la institución legalmente facultada para ello, de enero al mes inmediato anterior a aquel en que dé inicio el periodo de registro de candidatos, en el año de la elección de que se trate;
4. La **duración de la campaña** electoral; y
5. El **factor socioeconómico**¹⁸ con base en datos y cifras oficiales.

Con base en lo anterior, veamos que hicieron las autoridades electorales locales, administrativa y jurisdiccional.

b. ¿Cuál fue el procedimiento que implementó el Instituto local para determinar el tope de gastos?

Primera etapa. En primer lugar, hizo los cálculos correspondientes para obtener un **tope global simple de gastos de campaña**, con base en los siguientes elementos: **a)** el valor unitario del voto de la elección anterior; **b)** el índice de inflación; **c)** la duración de la campaña y **d)** el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

¹⁷ Acuerdo OPLEV/CG138/2018, página 26.

¹⁸ Al respecto, el OPLEV señaló que dicho factor está compuesto con diversos elementos que tienen como fuentes el INEGI, la CONAPO y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, siendo estos: **1.** densidad poblacional, **2.** salario mínimo o unidad de medida y actualización y **3.** marginación.

Segunda etapa. En esta etapa el Instituto local calcula el **factor socioeconómico**, en atención a tres elementos: **a)** densidad poblacional (relativo al número de habitantes por kilómetro cuadrado) **b)** Unidad de Medida y Actualización (UMA), y **c)** Marginación (por grado).

Tercera etapa. Finalmente, para obtener el tope de gastos de campaña definitivo, el Instituto local procede a aplicar una reducción al tope global conforme al factor socioeconómico.

A continuación, se describirá la manera en la que el Instituto local aplicó cada una de esas etapas.

Primera etapa. Para obtener el tope global simple de gastos de campaña, el Instituto local procedió como sigue:

1.- Determinó el valor del voto de la anterior elección. Para obtener ese valor dividió el gasto total de la anterior elección (\$127,782,953) entre la votación válida emitida (2,977,031), dando como resultado **\$42.92**.

Posteriormente dividió el costo del voto de la anterior elección (\$42.92) entre los días de campaña (60) para determinar el valor del voto por día (**\$0.7154**).

2. Actualizó conforme al índice de inflación. El Instituto local multiplicó el valor del voto por día (\$0.7154) por el índice de inflación correspondiente (1.0038), lo cual dio como resultado el valor del voto por día actualizado (**\$0.7181**).

3. Consideró el número de registros en el padrón electoral. A continuación, el Instituto local multiplicó el valor del voto por día actualizado (\$0.7181) por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral (5,823,000), de lo cual obtuvo la cantidad de \$4,181,539.92, que corresponde al voto actualizado conforme al número de empadronados.

4. Contempló la duración de la campaña. En este paso, el Instituto local multiplicó el valor del voto actualizado con el padrón electoral (\$4,181,539.92) por el número de días de la campaña (60), lo cual le dio

SUP-JRC-100/2018 Y ACUMULADOS

como resultado la cantidad de \$250,898,395.20, que constituye el **tope global simple de gastos de campaña**.

Segunda etapa. En esta etapa el Instituto local determinó el factor socioeconómico con base en: a) la densidad poblacional, relativa al número de habitantes por kilómetro cuadrado, b) la Unidad de Medida y Actualización, y c) la marginación.

La información de los aludidos elementos la tomó de fuentes oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la Comisión Nacional del Salarios Mínimos (CONASAMI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

1.- Densidad poblacional. Para obtener este valor dividió el número de habitantes (8,112,505) entre la superficie en kilómetros del Estado (72,815) lo cual arrojó el resultado de 111.41 habitantes por kilómetro cuadrado. Así, asignó un factor de **0.4500**.¹⁹

2.- Unidad de Medida y Actualización (UMA). En este caso el Instituto local tomó en consideración que el valor de la UMA es de \$80.60 para toda la entidad federativa y le asignó un factor de **1.00**.²⁰

3.- Marginación. En este rubro el Instituto local determinó, con base en información oficial, que en el estado de Veracruz existe un grado de marginación alto, por lo que asignó un factor de **0.4375**.²¹

Posteriormente, el Instituto local sumó los factores asignados a cada uno de los rubros (densidad, UMA y marginación) $(0.4500) + (1.0000) + (0.4375)$, para obtener una sumatoria de 1.8875, lo cual finalmente dividió entre los tres factores y le dio como resultado final un **factor socioeconómico de 0.6291**.

¹⁹ Los factores que corresponden según la cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado son: Hasta 64, un factor de 0.5000; **más de 64 y hasta 135, un factor de 0.4500**; y más de 135, un factor de 0.4000 (página 44 y 45 del acuerdo OPLEV-CG138/2018).

²⁰ Considerando que sólo hay un área geográfica integrada por todos los municipios del país y demarcaciones territoriales de la CDMX, el estado de Veracruz, al igual que el resto del país, integra **una** sola zona económica, de lo que se puede desprender a eso atiende un factor de 1.0000 (página 44 del acuerdo OPLEV-CG138/2018).

²¹ Los factores que corresponden según el grado de marginación son: muy alto, un factor de 0.5000; alto, un factor de 0.4375; medio, un factor de 0.3750; bajo, un factor de 0.3125; y muy bajo, un factor de 0.2500 (página 45 del acuerdo OPLEV-CG138/2018).

Tercera etapa. Una vez que el Instituto local estableció el tope global simple de gastos de campaña **(\$250,898,395.20)** le aplicó (mediante multiplicación) el “factor socioeconómico” **(0.6291)**, lo cual dio como resultado el tope de gastos de campaña definitivo para la elección de gobernador **\$157,840,180.42**.

Tope de gastos para la elección de diputados. Siguiendo las tres etapas descritas, el Instituto local determinó que el tope de gastos para candidatos a diputados locales de mayoría relativa sería de \$94,340,649.41 (noventa y cuatro millones, trescientos cuarenta mil, seiscientos cuarenta y nueve pesos 41/100 M.N).

c. ¿Por qué revocó el Tribunal de Veracruz ese cálculo?²²

Consideró que el Instituto local distorsionó el “factor socioeconómico” y, por ende, trascendió en el resultado del monto del tope de gastos de campaña para gobernador.

Lo anterior, bajo los siguientes razonamientos:

- La **densidad poblacional ya estaba considerada dentro del índice de marginación**, específicamente dentro de los parámetros de localidad y tamaño de localidad.

- **Integró la UMA tomándola como un entero y no únicamente su variación porcentual**, lo cual sesgó el promedio obtenido de las tres variables que integran el factor socioeconómico.

Para el Tribunal, el factor correspondiente a la UMA no debía ser el **1.00**, sino un promedio de variación de la UMA en el periodo de los últimos tres años, (dos mil dieciséis a dos mil dieciocho).²³

Así, en plenitud de jurisdicción, determinó que para calcular el tope de gastos de campaña para gobernador se debía determinar el “factor socioeconómico” sólo con: i) el grado de marginación estandarizado y ii) el promedio de variación porcentual de la UMA.

²² Sentencia emitida en el expediente TEV/RAP-20/2018 y acumulados.

²³ Porque consideró que es el lapso que transcurrió entre la elección anterior y la actual.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

Marginación. Así, el Tribunal local al reformular el factor económico determinó que conforme a lo que estableció el propio Instituto local el factor de marginación corresponde a **0.4375**.

UMA. El factor asignado al UMA correspondió a **0.05062**, que es el promedio de variación de la UMA entre los años dos mil dieciséis y dos mil dieciocho.

Determinación del factor socioeconómico, Para determinar el factor socioeconómico sumó el índice de marginación (**0.4375**) y el promedio de variación porcentual de la UMA (**0.05062**) y obtuvo como resultado **0.48812**.

Finalmente, el Tribunal local en plenitud de jurisdicción fijó un nuevo tope de gastos de campaña para gobernador, para lo cual tomó en consideración el tope global simple de gastos de campaña (**\$250,898,395.20**), obtenido del procedimiento realizado por el Instituto local y le aplicó el factor socioeconómico reconsiderado (**0.48812**), lo cual dio como resultado un tope de gastos de campaña para la gubernatura de **\$122,468,524.67**.

Tope de gastos para la elección de diputados. Siguiendo su procedimiento reformulado, el Tribunal local determinó que el tope de gastos para candidatos a diputados locales de mayoría relativa sería de \$65,799,529.68 (sesenta y cinco millones, setecientos noventa y nueve mil, quinientos veintinueve pesos 68/100 M.N.).²⁴

B) ESTUDIO DE LAS DEMANDAS

Del análisis de los escritos correspondientes, se observa la existencia, en algunos casos, de argumentos similares. En este sentido, cuando haya identidad de planteamientos, éstos serán revisados de forma conjunta. Los conceptos de agravio distintos se examinarán de forma individual.²⁵

Los temas expuestos por los actores son los siguientes:

²⁴ Visibles en las páginas 83 y 84 de la sentencia recaída en el expediente TEV-RAP-20/2018 y acumulados.

²⁵ Tesis de jurisprudencia 4/2000, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

- I. Falta de exhaustividad (MORENA, PT y PRI)
- II. Falta de fundamentación y motivación (MORENA y PT)
- III. Violación al principio de congruencia (MORENA, PT y PRI)
- IV. Violación a la facultad reglamentaria (PRI)
- V. Violación al principio de equidad (PRI)

TEMAS I, IV Y V. FALTA DE EXHAUSTIVIDAD, VIOLACIÓN A LA FACULTAD REGLAMENTARIA, ASÍ COMO VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUIDAD.

1) ARGUMENTO DE LA DEMANDA

En concepto de los actores, el Tribunal de Veracruz omitió:

1. Resolver todos los planteamientos vinculados con la vulneración al principio de equidad.
2. Explicar el vínculo entre el tope de gastos fijado y el financiamiento público aprobado para los partidos políticos.
3. Hacer un test de proporcionalidad para determinar un tope de gastos idóneo y proporcional.
4. Analizar la inconstitucionalidad de la base de cálculo para el tope de gasto de campaña, en la cual se tomaron variables no previstas en la ley.
5. Considerar que, en la elección de gobernador en dos mil dieciséis, para obtener el costo unitario del voto se usó la lista nominal de electores y no la votación válida emitida. Con ello, en ese año, el valor unitario se fijó en **\$24.22** (veinticuatro punto veintidós pesos) y ahora se obtuvo un costo de **\$42.95** (cuarenta y dos punto noventa y cinco pesos)
6. Considerar que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

7. Para los actores el Instituto local excedió su facultad reglamentaria al fijar un tope de gastos evidentemente superior al financiamiento total que los partidos políticos pueden utilizar para gastos de campaña, lo cual no es proporcional.

8. El Tribunal de Veracruz eligió de manera arbitraria los elementos para realizar las operaciones que derivaron en una suma de imposible configuración legal. Así, es inexistente una proporción razonable entre lo que los partidos políticos pueden recibir como financiamiento total de campaña y el tope de gasto de ese recurso, lo anterior en violación al principio de equidad.

2) DECISIÓN

Los conceptos de agravio son **ineficaces**, por una parte, e **infundados** por otra.

Lo anterior es así, porque si bien es cierto que el Tribunal de Veracruz no se pronunció sobre todos los planteamientos de los actores, también lo es que al analizar uno de ellos lo declaró fundado y suficiente para revocar el acto primigeniamente controvertido, y en plenitud de jurisdicción, calculó el monto máximo para gastos de campaña.

Por otra parte, no se vulnera el principio de equidad, porque el monto establecido como límite al gasto de campaña es igual para todos los partidos políticos.

3) JUSTIFICACIÓN.

Falta de exhaustividad.

El Tribunal local tuvo en consideración todos los argumentos de los actores, precisó la pretensión de éstos y su causa de pedir. Es más, el PRI reconoce expresamente que la autoridad responsable “*sintetizó*

correctamente y con precisión, la causa de pedir esgrimida en el escrito de juicio de revisión constitucional primigenio promovido per saltum [...]»²⁶.

En este sentido, el Tribunal de Veracruz consideró que los actores pretendían que se revocara el acuerdo por el cual se determinó el tope de gastos de campaña tanto para la elección de la gubernatura como para diputaciones.

La autoridad responsable precisó que la causa de pedir de los demandantes se sustentó en la presunta vulneración al principio de equidad al considerar que el tope de gastos era excesivo y elevado, sin tomar en cuenta el test de proporcionalidad, porque esa medida no cumplía los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Asimismo, el Tribunal local explicó que analizaría el argumento relativo a la vulneración al principio de equidad y, en caso de ser fundado, sería suficiente para estudiar el cálculo del tope de gastos de campaña, sin ser necesario emitir pronunciamiento sobre los restantes conceptos de agravio.

En este contexto, el Tribunal local declaró fundado el planteamiento sobre la violación al principio de equidad, porque el Instituto local calculó indebidamente el tope de gastos de campaña al distorsionar el “factor económico”.

En el caso, la autoridad responsable determinó que no se debía tomar en consideración la densidad poblacional porque este elemento estaba inmerso en el índice de marginación.

Asimismo, resolvió que la unidad de medida y actualización no se debía considerar como factor uno, sino que, se debía obtener un promedio sobre el valor de esa medida correspondiente a los años dos mil dieciséis a dos mil dieciocho.

²⁶ Página 5 del escrito de demanda.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

Con base en lo anterior, **el Tribunal local revocó el acuerdo primigeniamente impugnado y, en plenitud de jurisdicción, desarrolló el nuevo cálculo para obtener el límite máximo al gasto de campaña.**

En este sentido, debido a que el Tribunal local declaró fundado el planteamiento sobre la violación al principio de equidad, fue correcto que ya no analizara los restantes conceptos de agravio, dado que se sustituyó en la autoridad administrativa electoral local y determinó el límite al gasto de campaña.

Por lo expuesto, es evidente que la falta de estudio de los restantes planteamientos por el Tribunal de Veracruz tiene justificación al haber analizado un concepto de agravio que declaró fundado, el cual fue suficiente para revocar el acto controvertido y resolver en plenitud de jurisdicción.

De hecho, los actores obtuvieron su pretensión de revocar el acuerdo originalmente impugnado.

En ese sentido, no resulta válido que los actores pretendan controvertir la sentencia del Tribunal responsable con base en agravios que iban dirigidos a impugnar el acuerdo originalmente controvertido.

Sin embargo, dicho acuerdo fue sustituido por la determinación del Tribunal local, el cual fijó un nuevo tope de gasto de campaña.

Por tanto, los argumentos de los promoventes deberían dirigirse a controvertir precisamente la sentencia impugnada.

A pesar de ello, los demandantes se limitan a señalar que el Tribunal local no fue exhaustivo con lo cual pretenden controvertir la sentencia en cuestión, con agravios que iban dirigidos a impugnar el acuerdo originalmente controvertido, el cual, como se mencionó, fue revocado y sustituido por la determinación del Tribunal responsable, por lo cual tales agravios resultan evidentemente ineficaces.

Facultad reglamentaria y vulneración al principio de equidad.

Los actores manifiestan que los montos establecidos por el Tribunal local como límite máximo para el gasto de campaña son desproporcionados, excesivos o elevados con relación al monto asignado a los partidos políticos para gastos de campaña.

En este sentido, los demandantes aducen que no existe una proporcionalidad razonable entre lo que los partidos políticos pueden recibir como financiamiento total de campaña y el tope de gasto de ese recurso, ya que el límite de gasto de campaña tan elevado puede generar una contienda inequitativa y puedan erogar recursos de origen ilícito.

A juicio de esta Sala Superior los argumentos son **infundados** por las siguientes consideraciones.

Conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución, se debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

En este sentido, se establece que en la ley se deben fijar las reglas que se han de observar para la asignación del financiamiento público que les corresponde, tanto para actividades ordinarias, de campaña electoral, como actividades específicas, y en todo caso, se debe garantizar que el financiamiento público prevalezca sobre el de origen privado.

Los artículos 50 y 51 de la Ley de Partidos establecen que los partidos políticos tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base II de la Constitución, así como lo dispuesto en las constituciones locales.

Asimismo, se prevé que en el año en que se elija Presidente de la República o Gobernador del Estado, los institutos políticos tienen derecho a recibir financiamiento para gastos de campaña, el cual será equivalente

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

al cincuenta por ciento del financiamiento que corresponda a actividades ordinarias.

Asimismo, el artículo 53 de la Ley de Partidos dispone que además del financiamiento público, los partidos políticos pueden recibir financiamiento privado, ya sea de la militancia, simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Por otra parte, el artículo 243 de la Ley Electoral prevé que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

En este sentido, el artículo 50 del Código Electoral local establece que los partidos políticos tienen derecho al financiamiento público para actividades ordinarias, de campaña y para actividades específicas.

Para determinar el monto de financiamiento anual para actividades ordinarias, el Instituto local multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

La cantidad resultante se distribuye entre los partidos políticos de la siguiente forma:

- 1) Un treinta por ciento del monto total del financiamiento público estatal se distribuirá en partes iguales.
- 2) Un setenta por ciento se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal que hubiese obtenido cada uno de los partidos políticos en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa.
- 3) Cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas.

4) Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político debe destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

5) En el año en que se renueve el Poder Ejecutivo y el Congreso local, a cada instituto político se le otorgará, para gasto de campaña electoral, un monto equivalente adicional al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda para actividades ordinarias.

De igual forma, los artículos 52 y 55 del citado Código Electoral local prevén que los partidos políticos pueden recibir financiamiento privado proveniente de sus militantes, de sus simpatizantes, del autofinanciamiento o bien del financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, así como los límites sobre ese tipo de financiamiento.

Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, se establece un límite del diez por ciento del tope de gasto para la elección de diputados inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos.

Finalmente, como ya se expuso en otro apartado de esta sentencia, en el artículo 77 del Código Electoral local establece que el Instituto local es la autoridad competente para fijar el tope de gastos de cada una de las campañas electorales.

Para llevar a cabo lo anterior, la autoridad administrativa electoral local debe tomar en consideración los siguientes elementos: **1)** El valor unitario del voto en la última elección ordinaria que corresponda; **2)** El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral; **3)** El índice de inflación; **4)** La duración de la campaña electoral; y **5)** El factor socioeconómico con base en datos y cifras oficiales.

Ahora bien, de lo expuesto se advierte que la determinación de los montos que corresponde a cada partido político ya sea por financiamiento público para actividades ordinarias, gasto de campaña y fijación del tope de esta

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

última, así como los límites del financiamiento privado, es competencia del Instituto local.

En este sentido, lo infundado de los conceptos de agravio radica en que contrario a lo expuesto por los demandantes, no se vulnera el principio de equidad en la contienda electoral.

En efecto, el tope de gastos de campaña fijado, en plenitud de jurisdicción, por el Tribunal local, constituye el resultado de lo previsto en el artículo 77 del Código local.

Como ya se explicó en el apartado “A) CONSIDERACIONES DE CONTEXTO” de esta sentencia, para fijar el tope al gasto de campaña, el Instituto local, lo cual fue retomado por el Tribunal local, tomó en consideración los siguientes elementos: a) el valor unitario del voto de la elección ordinaria inmediata anterior; b) el índice de la inflación; c) la duración de la campaña; d) el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en esa entidad federativa y, e) el factor socioeconómico.

De lo anterior, no se advierte que el mencionado precepto legal establezca una fórmula para obtener el tope de gastos de campaña, sino que fija parámetros para dar contenido a la disposición legal.

En ese sentido, aunque se advierta que el Tribunal local hizo uso, en plenitud de jurisdicción, de su facultad discrecional para determinar las variables para fijar el monto de tope de gastos de campaña, lo cierto es que la decisión se encuentra justificada, pues se advierte que la autoridad se basó en criterios objetivos y razonables que no pudieron desvirtuarse por los partidos políticos actores.

Esto es así porque, como se expuso en el mencionado apartado “A) CONSIDERACIONES DE CONTEXTO”, para obtener el valor unitario de la elección ordinaria, el Instituto local, en un primer momento, y luego el Tribunal local, tuvieron en consideración el total de gastos de campaña para gobernador y para diputados de mayoría relativa inmediata anterior,

respectivamente, la cual se dividió entre la correspondiente votación válida emitida en esas elecciones.

El valor obtenido fue actualizado conforme al índice de inflación y multiplicado por el periodo que dura la campaña de la elección respectiva, cuyo resultado se multiplicó por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral que corresponde a esa entidad federativa.

Finalmente, se aplicó el factor socioeconómico, el cual como se dijo, se obtuvo a partir de dos elementos, conforme a lo resuelto por el Tribunal local, la Unidad de Medida y Actualización y el índice de marginación, datos que obtuvo a partir de las cifras oficiales emitidas por la CONAPO, el INEGI y la CONASAMI.

Además, se advierte que el Tribunal local reajustó el índice de factor socioeconómico de 0.6291 a 0.48812 a través de un ejercicio que, en principio, se estima razonable, pues determinó no aplicar el factor de densidad poblacional –ya que esta se encontraba incluida en el índice de marginación– y, asimismo, tomó en cuenta solo el promedio porcentual de variación de la Unidad de Medida y Actualización –en lugar de la medida unitaria determinada por el OPLEV–.

En consecuencia, se estima que se encuentra justificada la actuación del Tribunal de Veracruz al actuar en plenitud de jurisdicción ya que, para dar contenido a la norma que prevé la determinación del tope de gastos de campaña, tuvieron en consideración elementos objetivos que les permitieron arribar a las conclusiones plasmadas en dos diferentes actos; sin que, en el caso concreto, se observen elementos adicionales que permita advertir una actuación arbitraria e injustificada por parte del Tribunal local en la sentencia impugnada.

Ahora bien, la determinación asumida por la autoridad jurisdiccional electoral local no vulnera el principio de equidad porque el tope de gastos de campaña aplica para todos los partidos políticos por igual, sin que implique la posibilidad de erogar el monto fijado por la autoridad responsable.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

Los actores parten de una premisa incorrecta, porque asumen que el tope de gastos es la cantidad que necesariamente van a gastar los partidos políticos, cuando en realidad el monto de financiamiento público y privado ya fue fijado por la autoridad electoral, esto es, se establecieron límites conforme a lo previsto en la ley electoral.

Es decir, los montos que pueden erogar los institutos políticos ya están establecidos conforme al financiamiento público para obtención del voto que se les asignó para este proceso electoral, en tanto que, el financiamiento privado también está fijado, lo cual, como se dijo, aplica para todos los partidos políticos por igual.

Esto es así, porque el financiamiento para gasto de campaña corresponde al cincuenta por ciento del financiamiento que cada partido político obtuvo para actividades ordinarias, esto es que, del total de financiamiento ordinario, el treinta por ciento se distribuyó de manera equitativa entre todos los partidos políticos, en tanto que, el setenta por ciento restante se distribuyó conforme a la fuerza electoral que cada instituto político obtuvo en la elección inmediata anterior de diputados locales.

Por tanto, el financiamiento asignado y fijado son proporcionales a lo que por derecho les corresponde, sin que puedan gastar más de lo que la ley les autoriza, esto es, el financiamiento privado no puede prevalecer sobre el público y este último está plenamente definido en la forma y términos en que se asigna.

Asimismo, el cálculo realizado por el Tribunal responsable sólo corresponde a un límite máximo a usar por los partidos políticos en actos de campaña.

Sin embargo, en modo alguno implica, que los institutos políticos puedan obtener recursos hasta por el límite precisado, en contravención a las disposiciones constitucionales y legales, menos aún que lo puedan obtener de manera ilícita, como argumentan los demandantes.

Es decir, el tope de gastos establecido por el Tribunal responsable de ninguna manera significa que esa cantidad se tenga o pueda gastar, ni mucho menos, que los institutos políticos no deban justificar el origen, uso y destino de los recursos.

En efecto, el monto obtenido como límite al gasto de campaña, únicamente impone que los egresos de los recursos se mantengan por debajo de la cantidad asignada por la autoridad administrativa electoral local.

Al respecto, el Instituto local determinó el financiamiento público que corresponde a cada partido político en la entidad, para gasto de campaña electoral.²⁷

De igual manera, el Instituto local señaló cuáles son los límites que los partidos políticos pueden obtener por concepto de financiamiento privado.²⁸

Así, los partidos políticos no pueden gastar más allá de lo establecido en la propia ley. Esto es, carecen de la posibilidad de obtener mayor financiamiento público para gastos de campaña que los autorizados por el Instituto local. A su vez, el financiamiento privado no puede prevalecer sobre el público.²⁹

En este contexto, con independencia de que el tope de gastos de campaña sea superior al financiamiento público y privado de los partidos políticos, lo jurídicamente importante, es que los partidos políticos en modo alguno pueden gastar más recursos a los otorgados por la autoridad administrativa electoral local y, en cuanto a los recursos privados, estos siempre deben ser menores a los públicos.

²⁷ OPLEV/CG247/2017

²⁸ OPLEV/CG300/2017

²⁹ En el artículo 41, Base II, de la Constitución federal se prevé que: la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que **los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.**

Por lo expuesto, a juicio de esta Sala Superior el tope de gastos de campaña fijado por el Tribunal local no vulnera el principio de equidad, porque es un parámetro que aplica para todos los partidos políticos por igual, aunado a que se sustenta en elementos objetivos y razonables que están previstos en la propia normativa electoral local y en información oficial proporcionada por las autoridades competentes para medir factores socioeconómicos, de ahí que los planteamientos de los actores sean inoperantes e infundados.

TEMA II. FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN

1) ARGUMENTO DE LA DEMANDA.

El Tribunal de Veracruz no fundó ni motivó su sentencia, porque no justifica el tope de gastos de campaña para la elección de la gubernatura y diputaciones de mayoría relativa.

2) DECISIÓN.

Es **infundado**, porque el Tribunal de Veracruz sí expuso los motivos y razones por los cuales revocó la resolución del OPLE y determinó el tope de gastos de campaña.

3) JUSTIFICACIÓN

La Constitución federal establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.³⁰

Esta Sala Superior ha considerado que los actos o resoluciones deben ser emitidos por autoridad competente, así como expresar las normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas, para lo

³⁰ Artículo 16, párrafo 1, de la Constitución federal.

cual deben establecer su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto.³¹

En tal sentido, por fundamentación se entiende la exigencia de señalar el precepto legal aplicable. Y, por motivación, demostrar que el caso está comprendido en el supuesto de la norma.

La falta de tales elementos ocurre cuando se omite argumentar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para juzgar que el caso se puede adecuar a la norma jurídica.

En el caso, el Tribunal de Veracruz sí señaló los fundamentos y motivos en los que basó su decisión, conforme a lo siguiente:

En primer lugar, precisó el marco normativo respecto al: principio de equidad en los procedimientos electorales; el principio de legalidad; el financiamiento de los partidos políticos; los topes de gastos de campaña tanto en el orden federal como local.

En un segundo apartado analizó el caso concreto, en el que consideró vulnerado el principio de equidad, respecto del que determinó que el OPLEV no debió utilizar la densidad poblacional como variable de la fórmula para determinar el tope de gastos de campaña ni considerar el cien por ciento (100%) del valor del UMA, sino respecto a esta última, únicamente sumar el promedio de la variación porcentual de la UMA en el periodo dos mil diecisiete a dos mil dieciocho.

Al considerar fundado uno de los conceptos de agravio, el Tribunal local señaló que lo procedente era revocar el acuerdo controvertido y, en plenitud de jurisdicción, fijó el tope de gastos de campaña.

Para lo anterior, determinó que el “factor socioeconómico” se debía basar sólo con: i) el grado de marginación estandarizado y ii) el promedio de variación porcentual de la UMA.

³¹ Tesis de jurisprudencia 5/2002, de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)**”.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

Conforme a los elementos considerados, el Tribunal local determinó que el tope de gastos de campaña para gobernador es de \$122,468,524.67 (ciento veintidós millones, cuatrocientos sesenta y ocho mil, quinientos veinticuatro pesos 67/100).

TEMA III. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA

1) ARGUMENTO DE LA DEMANDA

El Tribunal de Veracruz resolvió de manera incongruente, porque se apartó de lo resuelto en el recurso de apelación RAP-12/2018³², en el estableció que el Instituto local vulneró el principio de equidad al fijar el tope de gastos de campaña para la elección de gobernador y diputados de mayoría relativa del actual proceso electoral que se desarrolla en esa entidad federativa.

2) DECISIÓN

Es **infundado**, porque el Tribunal local es congruente al pronunciarse respecto a la violación al principio de equidad, a la vez que sigue el criterio establecido en su propia sentencia emitida en el recurso de apelación local RAP-12/2018.

3) JUSTIFICACIÓN.

Lo **infundado** de los agravios radica en que la sentencia controvertida es acorde con la problemática planteada por los enjuiciantes y la conclusión corresponde con las consideraciones que expuso el Tribunal local, respecto a la vulneración del principio de equidad.

De conformidad con lo previsto en el 17 de la Constitución Federal, 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.

³² Caso en el cual el Tribunal local conoció por primera vez la controversia respecto al acuerdo por el que el Instituto local fijó el tope de gastos de campaña para la elección de gobernador y diputados de mayoría relativa, para el proceso electoral 2017-2018

Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia de toda resolución, en sus vertientes externa e interna.

La congruencia externa consiste en la plena coincidencia entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. A su vez, la congruencia interna exige que la sentencia no contenga consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.³³

En el caso, importa precisar que el Tribunal Electoral de Veracruz, al resolver el diverso recurso de apelación RAP-12/2018, consideró que el acuerdo del Instituto local estaba indebidamente motivado porque: 1) para determinar el valor del voto se debió utilizar la votación válida emitida conforme a los cómputos recompuestos de los órganos jurisdiccionales competentes, y 2) debió motivar adecuadamente la forma de calcular cada uno de los elementos con los que conformó el factor socioeconómico.

En este orden de ideas, el Tribunal Electoral de Veracruz precisó los efectos de su sentencia en los que ordenó que el Instituto local emitiera un nuevo acto en el que determinara el tope de gastos de campaña, conforme a dos bases torales:

1) Debía realizar los pasos establecidos en las fracciones I a la IV del artículo 77 del Código Electoral, tal como lo desarrolló en su acuerdo primigenio, pero tomando en cuenta la votación válida emitida conforme a los cómputos recompuestos de los órganos jurisdiccionales competentes, y

2) Respecto al factor socioeconómico (fracción V) ordenó explicar la metodología en la que se contemplen los datos, bases, fórmulas y ecuaciones para determinar su valor. Así como las cantidades, años y razones por las que considera que la utilización de tales o cuales elementos es viable para determinar el factor socioeconómico.

³³ Tesis de jurisprudencia 28/2009, de rubro “**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**”.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

Así como se puede advertir, el Tribunal Electoral de Veracruz, desde la resolución del recurso de apelación RAP-12/2018, precisó los efectos de su sentencia y convalidó todas las demás operaciones que no estuvieron vinculadas con la votación válida emitida recompuesta por los órganos jurisdiccionales y las motivaciones de los elementos con los que se calcularía el factor socioeconómico.

En consecuencia, los conceptos de agravio vinculados con la indebida aplicación de la fórmula o forma de determinar el tope de gastos de campaña, vinculados con las etapa convalidada por el Tribunal local, se deben considerar inoperantes, porque el órgano jurisdiccional local dejó intocadas esas operaciones, desde la resolución del recurso de apelación identificado con la clave RAP-12/2018, por lo que si los enjuiciantes consideraban que les causaba agravio esa determinación lo debieron controvertir en aquella oportunidad.

Así, la etapa convalidada por el Tribunal responsable en el recurso de apelación RAP-12/2018, ya no puede ser materia de pronunciamiento directo por esta Sala Superior, porque en el caso en análisis la *litis* se integra exclusivamente con lo resuelto por el órgano jurisdiccional de la entidad federativa y los conceptos de agravio expuestos en el escrito de demanda del juicio de revisión constitucional electoral.

Sostener lo contrario implicaría renovar la oportunidad de instancia de los actores, por cada medio de impugnación que promovieran, lo cual no es conforme a Derecho, porque los órganos jurisdiccionales debemos resolver las controversias que se nos planteen tomando en consideración el acto impugnado y los conceptos de agravio expuestos para combatirlo, sin que se puedan invocar planteamientos de cuestiones que no fueron combatidas en su oportunidad.

Ahora bien, en la sentencia impugnada, el Tribunal de Veracruz consideró que el Instituto local distorsionó el “factor socioeconómico” y, por ende, trascendió en el resultado del tope de gastos de campaña.

El Tribunal local determinó que el Instituto local aplicó de manera incorrecta el elemento de densidad poblacional, porque ya estaba incluido en el factor de marginación, específicamente dentro de los indicadores de localidad y tamaño de localidad.

Además, el Tribunal local consideró que se aplicó indebidamente la UMA, porque se tomó como un entero, siendo que se debió contemplar o valorar únicamente su variación porcentual, lo cual a consideración del Tribunal local sesgó el promedio obtenido de las tres variables que integran el factor socioeconómico.

En consecuencia, el Tribunal local consideró que el Instituto local no debió utilizar la densidad poblacional y tampoco el 100% del valor del UMA, sino respecto a esta última, únicamente sumar el promedio de la variación porcentual de la UMA en el periodo dos mil dieciséis a dos mil dieciocho.

En este orden de ideas, contrariamente a lo expuesto por los enjuiciantes, el Tribunal local resolvió congruentemente el juicio, en atención a lo planteado por las partes y sin introducir elementos ajenos a la controversia.

Por último, los enjuiciantes consideran que el Tribunal local es incongruente porque soslayó lo resuelto en el diverso recurso de apelación RAP-12/2018, en el que desde su perspectiva se consideró vulnerado el principio de equidad.

Lo infundado radica en que el Tribunal local en la sentencia controvertida, determinó que se vulneró el principio de equidad, de la misma manera que lo resolvió al dictar sentencia en el recurso de apelación RAP-12/2018, con la diferencia que en la resolución que ahora se controvierte el Tribunal local además de concluir que se vulneró el principio de equidad, analizó en plenitud de jurisdicción y fijó el tope de gastos de campaña.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

En conclusión, no les asiste razón a los actores, porque la sentencia controvertida es acorde con la problemática planteada por los enjuiciantes y la conclusión corresponde con las consideraciones.

Además, contrariamente a lo que sostienen los actores, en la sentencia controvertida el Tribunal local no se aparta de lo resuelto en el recurso de apelación RAP-12/2018, respecto a la vulneración al principio de equidad.

Por ello, con independencia de lo correcto o incorrecto de las consideraciones relacionadas con la violación al principio de equidad, el Tribunal electoral ha sido consecuente en las dos ocasiones que ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto a los acuerdos por los cuales se fijaron los topes de gastos de campaña para gobernador y diputados de mayoría relativa.

C) CONCLUSIÓN

Al ser **infundados** e **inoperantes** los argumentos contenidos en las demandas, según el caso, se debe confirmar la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

VI. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios de revisión constitucional electoral, en los términos de esta sentencia.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación, con el voto en contra del Magistrado José Luis Vargas Valdez, quien formula voto particular. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE

**TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA
EN LOS EXPEDIENTES SUP-JRC-100/2018 Y ACUMULADOS.**

Con el respeto que me merecen las Magistradas y los Magistrados, disiento de la sentencia dictada en los juicios arriba indicados, en la que se confirma la sentencia impugnada.

En primer término, no comparto el que se hayan declarado **ineficaces** los argumentos que los actores formularon para tratar de evidenciar que, al modificar el tope de gastos de campaña, el Tribunal responsable tomó elementos ajenos a los previstos en el Código Electoral de Veracruz, y al mismo modo, señalan los elementos o variables que, a su juicio, debieron haber sido considerados para reducir el valor unitario del voto y, con ello, disminuir el tope de gastos de campaña.

En la sentencia aprobada por la mayoría, se desestiman dichos agravios, **esencialmente**, sobre la base de que los actores obtuvieron su pretensión de que se revocara el acuerdo originalmente impugnado, por lo que no resulta válido que ahora pretendan controvertir la sentencia del Tribunal responsable con base en argumentos que iban dirigidos a cuestionar dicho acuerdo.

Además, se consideró que los promoventes ya no podían cuestionar nada referente a la fórmula y elementos utilizados por la responsable para fijar el tope de gastos de campaña, porque esas cuestiones quedaron intocadas al haber sido materia de análisis en un diverso medio de impugnación resuelto por el Tribunal de Veracruz.

Desde mi perspectiva, no es correcto que los promoventes hayan alcanzado su pretensión, de ser así, no hubieran promovido los juicios que nos ocupan. Además, se confunde su pretensión final, pues ésta no consistía en que se revocara el acuerdo primigeniamente impugnado, sino en que se fijara un tope de gastos de campaña proporcional al monto de financiamiento asignado por el OPLE y acorde al modelo electoral nacional y a la realidad social de Veracruz.

Sobre esa base, para mí resulta evidente que los actores sí pueden cuestionar el ejercicio realizado por el Tribunal responsable para reducir el tope de gastos de campaña, así como señalar los elementos que a su juicio tomó indebidamente (valor unitario del voto y factor socioeconómico), pues precisamente dicho actuar es el que sustenta el fallo controvertido.

Es decir, si la responsable en plenitud de jurisdicción modificó los elementos para correr la fórmula y calcular un diverso tope de gastos de campaña, es válido que los actores impugnen directamente el ejercicio matemático realizado por la responsable.

Por ende, para el suscrito lo procedente era analizar estos planteamientos de manera frontal para determinar la validez del procedimiento seguido por la responsable, esto es, si se ajustó a lo previsto en el artículo 77 del Código Electoral local al fijar el tope de gastos de campaña. La conclusión que se hubiera podido desprender de dicho análisis, potencialmente, hubiera permitido reducirlo.

Por otra parte, mi discrepancia tiene que ver con el argumento que formulan los actores, en el sentido de que no existe una proporción razonable entre el financiamiento público asignado a los partidos políticos para gastos de campaña y el tope de gasto de ese recurso, pues el límite fijado es muy excesivo y, por tanto, puede generar inequidad en la contienda.

En la sentencia aprobada por la mayoría considera que el referido planteamiento es **infundado**, debido a que el tope de gastos de campaña fijado, en plenitud de jurisdicción, por el Tribunal responsable, constituye el resultado de lo previsto en el artículo 77 del Código Electoral de Veracruz.

Asimismo, se consideró que la determinación asumida por el Tribunal de Veracruz no vulnera el principio de equidad porque el tope de gastos de campaña aplica para todos los partidos políticos por igual, sin que implique la posibilidad de erogar el monto fijado por la autoridad responsable.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

En esa línea, estimaron que los actores partieron de la premisa incorrecta de considerar que el tope de gastos es la cantidad que necesariamente van a gastar los partidos políticos, cuando sólo corresponde a un límite máximo a usar, aunado a que el monto de financiamiento público y privado ya había sido fijado por la autoridad electoral.

Así, la mayoría concluyó, respecto al tópico en comento, que el hecho de que se fije un tope de gastos de campaña elevado no significa que esa cantidad se tenga o pueda gastar y mucho menos, que los partidos políticos no deban justificar el origen, uso y destino de los recursos.

A mi juicio, contrario a lo sostenido en la sentencia aprobada, el planteamiento de los actores es **fundado**, porque tal como lo alegan los promoventes, el tope de gastos de campaña fijado por la responsable es excesivo y genera los efectos perniciosos que enseguida se exponen.

Eleva el costo de la democracia y de las elecciones en Veracruz.

En primer término, estimo relevante destacar los efectos perniciosos que de forma general acarrea el establecimiento de un tope de gastos de campaña excesivamente alto, como ocurre en el caso de la elección a la Gubernatura del Estado de Veracruz.

Es un hecho innegable que los procesos electorales implican la erogación de recursos económicos. El uso del dinero es un factor natural y normal del desarrollo de un proceso electivo, dentro de cualquier democracia moderna. La democracia no tiene precio, eso es verdad, pero debe entenderse en un costo de esfuerzos y no en un importe calculado en moneda nacional.

El dinero es un recurso indispensable para la competencia electoral, sin embargo, es un componente que permite distorsiones, y esto ocurre cuando el poder político es simplemente un espejo del poder económico, y el principio de “una persona, un voto” pierde su significado y la democracia

deja de ser un sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico.³⁴

Para evitar que el dinero figure como un elemento determinante, es necesario su regulación. Entre las medidas que ha adoptado el legislador mexicano se encuentran, por ejemplo, la relativa a la fiscalización —para conocer el origen y destino de los recursos—, la distribución de recursos públicos a todos los participantes —incluidos las candidaturas independientes—; la imposición de la regla de prevalencia de recursos de origen público frente a los de naturaleza privada, tratándose de partidos políticos, y la fijación de topes de gastos de campaña.

El límite en el gasto de las campañas electorales es un techo general para una elección en particular, el cual se traduce en el costo máximo que puede tener el voto de cada uno de los ciudadanos.

La relevancia y razón de ser del establecimiento de un margen de esta naturaleza estriba, además, en que no existe una correlación directa que indique que, a mayor gasto en un proceso electoral, ello signifique una mejor democracia, mayor calidad del debate público o gobiernos más eficientes.

El gasto hecho en campañas electorales no puede significar una erogación mayúscula en países como el nuestro, que están en camino hacia una consolidación del sistema democrático.

El tope de gastos de campaña debe guardar una relación equilibrada con los factores poblacional, social, el contexto económico, histórico y nacional en los que se desenvuelva la elección en cuestión, pues de lo contrario, el proceso se convierte en un escenario para que los oportunistas se hagan indebidamente de beneficios (como puede ser, por ejemplo, el encarecimiento de algún servicio o producto) y el ejercicio democrático se capitalice.

³⁴ SCHATTSCHEIDER, Elmer, citado por CASAS, Kevin y otro, en “El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015, p. 2.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

En el caso, el monto total de financiamiento público para gastos de campaña a utilizar en el actual proceso electoral se asignó de la manera siguiente:

Financiamiento público para gastos de campaña³⁵	
PAN	39,245,522
PRD	16,404,112
MOVIMIENTO CIUDADANO	2,789,938
PT	2,789,938
MORENA	34,132,424
ENCUENTRO SOCIAL	2,789,938
PRI	34,865,522
PVEM	14,849,309
NUEVA ALIANZA	2,789,938
Total	150,656,639.

Para la elección de gobernador se formaron tres coaliciones, por lo que el referido financiamiento quedaría repartido de la manera siguiente:

Monto de financiamiento público para gastos de campaña por coalición o partido³⁶				
Coalición	Partido	Porcentaje acordado en el convenio de coalición	Monto	Total
"Por Veracruz al Frente"	PAN	50%	19,622,761	25,380,975
	PRD	30%	4,921,233	
	MOVIMIENTO CIUDADANO	30%	836,981	
"Juntos Haremos Historia"	PT	60%	1,673,962	23,827,378
	MORENA	60%	20,479,454	
	ENCUENTRO SOCIAL	60%	1,673,962	
"Por un Veracruz Mejor"	PRI	80%	27,892,417	39,771,864
	PVEM	80%	11,879,447	
	Nueva Alianza		2,789,938.00	2,789,938.00
Suma				91,770,155

Así las cosas, tenemos que, para la elección de la gubernatura de Veracruz, el Tribunal Electoral de esa entidad, luego de revocar el acuerdo por el que el OPLE había fijado el tope de gastos de campaña, lo redujo de **\$157, 840,180 a \$122,468,524.**

Desde mi perspectiva, dicha cifra, a pesar de ya estar por debajo del monto total del financiamiento para gastos de campaña a repartir entre

³⁵ Tomado del acuerdo OPLEV/CG247/2017

³⁶ Tomado de los acuerdos OPLEV/CG096/2018, OPLEV/CG020/2018 y OPLEV/CG22/2018.

todos los partidos políticos, es desproporcionada y excesiva, pues la autoridad administrativa electoral local tiene la obligación de establecer límites que verdaderamente supriman incentivos para distorsionar el sistema democrático.

La autoridad electoral incrementó el costo máximo del voto veracruzano en una proporción de poco más de 40%.

En el contexto de una federación, el organismo electoral de Veracruz cuenta como base objetiva la experiencia de las otras entidades federativas y la correspondiente a las elecciones federales.

La distancia entre los topes de gastos de campaña para elecciones de gobernador en entidades federativas con características similares a la de Veracruz, ponen de manifiesto el encarecimiento del proceso democrático en esa entidad federativa.

En efecto, en entidades federativas con proceso electoral en curso para elegir gobernador que cuentan, incluso, con un padrón electoral mayor al veracruzano, los topes de gastos de campaña son considerablemente menores al fijado por la responsable, como enseguida se evidencia:

Elección del ejecutivo	Padrón Electoral	Monto de financiamiento público para campaña	Tope de gastos de campaña	% del tope de gastos respecto del monto de financiamiento
CDMX	7,610,412	208,321,204.11 ³⁷	30,259,504.80	14%
Jalisco	5,936,041	142,941,717.23 ³⁸	28,588,343.45	20%
Puebla	4,553,685	114,348,084.68 ³⁹	45,528,398.46	40%
Veracruz	5,821,876	150,656,639	122,468,524.67	81%

Además, si bien el tope de gastos de campaña es un margen que no necesariamente será alcanzado por quienes participan en la elección en análisis; estimo que es oportuno hacer ver que, en el caso hipotético de que las tres coaliciones que participan agotaran el límite de erogaciones permitidas, ello se traduciría en una elección de, al menos \$367,405,572.

³⁷ Tomado del acuerdo IECM/ACU-CG-022/2018 y IECM/ACU-CG-066/2018.

³⁸ Tomado del acuerdo IEPC-ACG-156/2017.

³⁹ Tomado del acuerdo CG/AC-024/18.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

Esta circunstancia evidencia un escenario donde la elección genera incentivos a las malas prácticas en el uso de los recursos económicos a cargo de los actores políticos.

En tal virtud, no encuentro beneficio o justificación en que el tope de gastos de campaña para la elección de Gobernador del Estado de Veracruz sea tan elevado, en cambio, el único efecto directo que observo es un encarecimiento de la democracia, lo cual, es un hecho, que no abona a la calidad de esta.

Vulnera los principios de equidad y de prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Contrario a lo que sostiene la mayoría, considero que el tope de gastos fijado por el Tribunal Electoral de Veracruz atenta contra el principio de equidad en el proceso electoral para renovar la gubernatura de dicha entidad federativa.

Desde mi perspectiva, las razones que se dan en la sentencia aprobada por la mayoría para sostener que no se vulnera el aludido principio son limitadas y no responden frontalmente a los agravios de los actores.

En efecto, el argumento relativo a que el tope de gastos de campaña aplica para todos los partidos políticos por igual me parece a todas luces un hecho evidente, y en lo tocante a que el monto de financiamiento público y privado ya había sido fijado por la autoridad electoral conforme a la ley electoral, me parece que es un hecho no controvertido.

Ello, porque los demandantes en ningún momento se duelen o formulan agravios para inconformarse de los montos de financiamiento público y privado que el OPLE asignó o autorizó para el proceso electoral en curso en Veracruz, sino que en todo momento enfocan sus alegatos en tratar de evidenciar lo excesivo del tope de gastos de campaña.

En mi concepto, como lo adelanté, el tope de gastos fijado por la responsable atenta contra el principio de equidad en la contienda, esencialmente, porque el margen tan amplio que se genera entre los

montos de financiamiento para campaña y el tope de gastos de ese rubro beneficia a los partidos políticos que cuentan con mayores recursos a nivel nacional.

Lo anterior es así, si tomamos en consideración que la única forma en que los partidos políticos que participan en la elección para gobernador de Veracruz podrían alcanzar con financiamiento público el tope de gasto que fijó el Tribunal local, es a través de la transferencia de recursos del financiamiento para actividades ordinarias, tanto federales como locales.

Al efecto, es de precisarse que, en principio, dichos recursos se entregan a los partidos políticos con el propósito de que los empleen para sus actividades permanentes, como lo son, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer; los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares, es decir, para el sostenimiento de la estructura partidista, la cual no se relaciona con las actividades proselitistas.

En ese contexto, no resulta idóneo que los institutos políticos desvíen o destinen recursos que tienen un propósito específico, para obtener mayores ventajas durante una contienda electoral, pues, de hecho, ya cuentan con financiamiento público para esos fines.

Por otra parte, en mi opinión, el tope tan elevado que fijó la responsable genera un efecto inequitativo, en relación con los partidos cuya capacidad económica por ingresos de financiamiento ordinario es menor o más bajo, porque se pondría en ventaja a aquellos contendientes cuyo financiamiento ordinario federal y local fuese mayor, quienes por razones obvias estarán en aptitud de aprovechar el margen creado por la responsable y, eventualmente, realizar altos gastos cercanos al límite establecido.

Inclusive, este contexto podría orillar a quienes no cuentan con recursos ordinarios suficientes para transferir a la elección respectiva, buscar otras formas de financiamiento privado, en detrimento del principio de

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

prevalencia del financiamiento público sobre el privado establecido en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal.

Sobre el particular, considero importante destacar que esta Sala Superior al resolver el **SUP-JRC-86/2016** sostuvo el criterio de que debe existir una relación entre el financiamiento público para la obtención del voto y el tope de gastos de campaña, pues cuando se fijan topes de gastos de campaña superiores a los montos máximos de financiamiento público y privado no existe sincronía entre la capacidad económica de los partidos (proveniente del financiamiento público) y el monto máximo a erogar en una campaña, además de que se torna disfuncional e inoperable el tope de gastos, pues se permite erogar más dinero que el circulante disponible y permitido recaudar por ambas modalidades de financiamiento para las campañas.

A mi juicio, la sentencia aprobada por la mayoría pasó por alto el precedente referido, sin razonar el porqué se decidió no seguirlo, o bien, argumentar el porqué del cambio de criterio.

Hace nugatoria la posibilidad de anular la elección de gobernador por rebase del tope de gastos de campaña.

En febrero de dos mil catorce, el constituyente permanente reformó la Constitución y plasmó en el artículo 41, base VI, tercer párrafo, la causal de nulidad de la elección por rebase de topes de gasto de campaña y estableció elementos que deberían de concurrir para su actualización, entre ellos, que el exceso en el uso de los recursos ocurra en un 5% del monto autorizado y que esta circunstancia se acredite de manera objetiva y material.

Esta Sala Superior ya ha llevado a cabo el análisis del propósito que persigue la norma en comento, y ha estudiado y dotado de contenido a los elementos que la componen.

En el expediente SUP-CDC-2/2017, este órgano jurisdiccional evidenció que la causal de nulidad de la elección busca tutelar, de forma destacada,

los principios de equidad en la contienda, la autenticidad en el sufragio y la libertad en el mismo.

En efecto, el texto constitucional tiene como propósito situar a los actores políticos en un escenario que les permita participar en circunstancias equiparables, esto es, que guarden un equilibrio o proporción con las características de cada uno de ellos.

Por ello, para propiciar condiciones de equidad, evitar la influencia negativa del dinero en las elecciones, y que este factor sea el elemento determinante de sus resultados, el legislador dispuso reglas para su utilización, como los topes de gastos de campaña.

De esta manera, el control de las erogaciones, entendido como un límite, es una garantía o candado que, aparejado a los deberes de comprobación del origen y destino de los recursos, tiene como finalidad que el dinero no sea utilizado para influenciar la preferencia del electorado.

En ese mismo sentido, causal en estudio tiende a impedir que la voluntad popular no esté viciada por ventajas indebidas en beneficio de algún partido político, coalición candidata o candidato.

En síntesis, la causal de nulidad en estudio tiene como objeto evitar que el dinero que se utiliza en las campañas tenga una dimensión en extremo preponderante, pues no niego que para el desarrollo de los procesos electorales sea necesario el uso de este; sin embargo, el papel que desarrolle no debe impedir un auténtico ejercicio democrático, donde el debate, la confrontación de ideas y la manifestación de propuestas, deben ser los factores sobre los cuales la ciudadanía tome su decisión.

En el caso, atendiendo al contexto y a los hechos del asunto, es mi convicción que con la fijación de un tope de gastos de campaña tan elevado será prácticamente imposible que en la elección en cuestión algún contendiente lo rebase y, consecuentemente, que ésta se anule por tal situación.

**SUP-JRC-100/2018
Y ACUMULADOS**

En mérito de lo expuesto, en concepto del suscrito, dado que el segundo de los agravios era fundado, lo procedente era **revocar** la sentencia impugnada, para el efecto de ordenar al OPLE del Estado de Veracruz que en un plazo perentorio modificara la fórmula que siguió para aprobar el tope de gastos de campaña, desde luego tomando en cuenta los elementos previstos en el artículo 77 del Código Electoral local, pero teniendo en consideración los elementos objetivos necesarios y ajustando los valores pertinentes para fijar un tope de gastos razonable y acorde tanto a la realidad social y demográfica de Veracruz, como a las bases constitucionales y legales del modelo electoral vigente.

Es por estas consideraciones es que disiento de la decisión mayoritaria.

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ