

**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-86/2016

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DE QUINTANA ROO

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: MAURICIO HUESCA
RODRÍGUEZ

Ciudad de México, a seis de abril de dos mil dieciséis.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de **revocar** la resolución **JIN/001/2016**, de 5 de marzo de 2016, mediante la cual, el Tribunal Electoral de Quintana Roo revocó el Acuerdo IEQROO/CG/A-045-15, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Electoral del estado, emitiera uno nuevo en el que aplicara a la fórmula para determinar el tope de gastos de campaña y precampañas un padrón electoral más actualizado para el proceso electoral ordinario local 2015-2016 en el estado de Quintana Roo.

ANTECEDENTES¹

1. Financiamiento público por Gasto de campaña. El 22 de diciembre de 2015, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, emitió el Acuerdo IEQROO/CG/A-043-15, en el que determinó la prerrogativa de financiamiento público para el ejercicio presupuestal dos mil dieciséis a otorgarse a los partidos políticos acreditados ante el referido instituto.

¹ De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que obran en autos se advierten los hechos.

En el mismo, determinó el financiamiento público por concepto de gastos de campaña para el proceso electoral local 2015-2016, conforme a los montos siguientes:

Partido político	Financiamiento de campaña
PAN	\$3'454,442.54
PRI	\$8'897,185.13
PRD	\$2'974,579.44
PVEM	\$1'721,782.47
MC	\$1'700,848.85
PT	\$2'604,215.29
NA	\$1'650,930.20
MORENA	\$479,249.67
Encuentro Social	\$479,249.67
Total	\$23,962,483.26

2. Acuerdo IEQROO/CG/A-045-15 por el que se determina los topes de gastos de campaña y precampaña. El 22 de diciembre de 2015, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, emitió el Acuerdo IEQROO/CG/A-045-15, por medio del cual, determinó los topes de gastos de campaña y precampaña, para las modalidades de Gobernador del Estado, miembros de los Ayuntamientos y Diputados correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2016.

3. Juicio de Inconformidad. El 7 de enero del 2016, la ciudadana Cinthya Yamilié Millán Estrella, en su calidad de representante propietaria del Partido Acción Nacional², interpuso ante la autoridad responsable juicio de inconformidad, el cual fue registrado con la clave JIN/001/2016.

4. Resolución de del Tribunal Electoral Local. El 26 de enero de 2016, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, resolvió el juicio de inconformidad JIN/001/2016, en el sentido de revocar el acuerdo IEQROO/CG/A-045-15, para que el Instituto Electoral local emitiera uno nuevo utilizando el corte de padrón electoral de fecha 18 de diciembre de 2015, dejando firme lo relativo a la fórmula aplicada para obtener el tope de gastos de campaña y precampaña.

² en adelante PAN

5. JRC. Por escrito presentado el 2 de febrero de 2016, ante la Oficialía de Partes del Tribunal Electoral de Quintana Roo, el PAN promovió juicio de revisión constitucional electoral, a fin de impugnar la sentencia señalada en el punto anterior, mismo que fue registrado con la clave SUP-JRC-41/2016.

6. Acuerdo IEQROO/CG/A-017/2016 en cumplimiento a la sentencia del Tribunal Electoral local. El 29 de enero de 2016, en cumplimiento a la sentencia de 26 de enero de 2016, dictada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, el Instituto Electoral de la entidad, emitió un nuevo acuerdo en la que determinó los topes de gastos de campañas y precampañas para los cargos de gobernador, miembros de ayuntamientos y diputados, considerando el corte del padrón electoral de fecha 18 de diciembre de 2015.

7. Resolución del SUP-JRC-41/2016 por la Sala Superior. El 24 de febrero de 2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió el SUP-JRC-41/2016, en el cual, revocó la sentencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo, por haber incurrido en indebida fundamentación y motivación y ordenó emitir una nueva sentencia.

8. Resolución del juicio de inconformidad JIN/001/2016 en cumplimiento del SUP-JRC-41/2016. En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, el 5 de marzo de 2016, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, resolvió el juicio de inconformidad JIN/001/2016, en el que revocó el Acuerdo IEQROO/CG/A-045-15, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo emitiera uno nuevo en el que utilizara el corte del padrón electoral de 18 de diciembre de 2015, dejando firme la fórmula aplicada para obtener el tope de gastos de campaña y precampaña para el proceso electoral ordinaria local 2015-2016.

9. Resolución IEQROO/CG/A049-16 en cumplimiento de la sentencia Tribunal Electoral de Quintana Roo. El 7 de marzo de 2016, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en cumplimiento a lo

ordenado por el Tribunal Electoral local en el juicio de inconformidad JIN/001/2016, emitió un nuevo Acuerdo IEQROO/CG/A049-16, en el que determinó los topes de gastos de campaña y precampaña para los cargos de gobernador, miembros de ayuntamientos y diputados para el proceso electoral local ordinaria 2015-2016.

10. Medio de impugnación. El 9 de marzo de 2016, el PAN presentó escrito de demanda de juicio de revisión constitucional electoral en contra de la sentencia JIN/001/2016 de 5 de marzo del año en curso, dictada por el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

11. Recepción y turno. El escrito de demanda del juicio de revisión constitucional electoral fue recibido en esta Sala Superior y, por acuerdo del Magistrado Presidente de este Tribunal, fue turnado a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa a fin de que lo sustanciara y elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

12. Sustanciación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada instructora sustanció el expediente, admitió la demanda y declaró el cierre de instrucción por medio del cual dejó en estado de resolución, el juicio previamente apuntado.

CONSIDERACIONES

Primero. Jurisdicción y competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación³, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral interpuesto por un partido político, a fin de impugnar una sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en la que resolvió revocar el Acuerdo IEQROO/CG/A-045-15, para el efecto de que el Consejo

³ Con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, 86 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

General del Instituto Electoral de Quintana Roo emitiera uno nuevo en el que utilizara un padrón electoral más actualizado, y dejó firme la fórmula aplicada para obtener el tope de gastos de campaña y precampaña para el proceso electoral ordinaria local 2015-2016 en el estado de Quintana Roo

Segundo. Procedencia: presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad.

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, 86, 87 y 88, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Presupuestos procesales

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la que se hace constar el nombre y firma autógrafa del recurrente; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; se exponen los agravios que causa el acto impugnado; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

b) Oportunidad. El juicio fue promovido de manera oportuna, toda vez que la resolución impugnada le fue notificada personalmente al actor el 5 de marzo de 2016, por tanto, el plazo de 4 días previsto por el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para controvertir la sentencia impugnada transcurrió del 6 al 9 de marzo, en tanto que el juicio de revisión constitucional electoral se interpuso el 9 de marzo, es decir, dentro del plazo antes referido. Precisando que para el efecto de cómputo del plazo se consideró el domingo 6 de marzo en razón de que en la entidad se encuentra en curso el proceso electoral ordinaria local.

c) Legitimación y personería. Dichos requisitos se cumplen en la especie, dado que quien interpone el juicio es el Partido Acción Nacional, el cual cuenta con registro como partido político nacional.

Asimismo, fue presentado por conducto de representante con personería suficiente para hacerlo, dado que la demanda fue suscrita por Cinthya Yamilié Millán Estrella, en su carácter de representante propietaria del aludido instituto político, ante el Instituto Electoral de Quintana Roo, misma que es reconocida por la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

d) Interés jurídico. El actor cuenta con interés jurídico para interponer el juicio de revisión constitucional electoral en que se actúa, en tanto que controvierte la sentencia recaída al juicio de inconformidad local que el propio PAN promovió para controvertir el acuerdo IEQROO/CG/A-045-15 dictado por el Consejo General del Instituto Electoral de la referida entidad federativa, relativo a la fórmula aplicada para obtener el tope de gastos de campaña y precampaña para el proceso electoral ordinaria local 2015-2016.

2. Requisitos especiales

a) Definitividad. También se estima colmado este requisito ya que esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agostarse por el recurrente, antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia en cuestión.

b) Violación de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El partido actor señala los preceptos constitucionales que considera vulnerados con la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, por lo que se cumple con lo exigido por el inciso c), párrafo 1, del artículo 86, de la Ley General citada.

c) Violación determinante. Tal requisito se colma en la especie, toda vez que en el presente asunto se alega que indebidamente aplicó la fórmula para obtener el tope de gastos de campaña y precampaña para el proceso electoral local 2015-2016 en Quintana Roo, lo cual puede afectar de manera importante el proceso electoral en tanto que el actor sostiene que se debe reducir el monto del tope de gastos de campaña, lo cual podría generar un efecto determinante en la etapa de las campañas electorales.

d) Reparación posible. En la especie se satisface el requisito previsto en los incisos d) y e) del párrafo 1 del artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, ya que no existe un plazo fatal que niegue la posibilidad de que, de asistirle la razón al actor, se pudiera acoger su pretensión de revocar la sentencia impugnada.

En virtud de lo expuesto, al haberse cumplido los requisitos generales y especiales de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral en que se actúa, y en virtud de que no se actualiza alguna causal de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, lo conducente es realizar el estudio del fondo de los motivos de impugnación expuestos por el partido político actor en su escrito de demanda.

Tercero. Síntesis de agravios. El PAN solicita la revocación de la sentencia recaída en el juicio de inconformidad JIN/001/2016 emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, mediante la cual -entre otras cosas- dejó firme la fórmula aplicada para obtener el tope de gastos de campaña y precampaña; y ordenó la utilización de un padrón electoral más vigente para el desarrollo de la misma, por lo que revocó el acuerdo IEQROO/CG/A-045-15 emitido por el Instituto Electoral de la referida entidad federativa.

Sustenta su pretensión de dejar sin efectos la sentencia y el acuerdo antes referidos en los siguientes agravios:

A. Agravio relativo a la alteración de fórmula para determinar el tope de gastos de campaña.

- La sentencia impugnada indebidamente deja de aplicar el artículo 179, párrafo primero de la Ley Electoral de Quintana Roo, en el que se establece la fórmula para determinar el tope de gastos de campaña la cual se integra de los siguientes elementos:
 - Se obtiene un monto cierto a partir de la cantidad que se otorgará para gastos de campaña, al partido político que reciba el mayor monto de financiamiento público,
 - Se multiplica la cantidad anterior por el factor de 1.5,
 - Para obtener el monto base de los topes de gastos de campaña por cada elección, la cantidad que resulte de la operación anterior, se divide entre el número de elecciones de que trate, y
 - Por último, el resultado obtenido para cada elección se divide entre el total de las candidaturas.
- El tribunal responsable indebidamente confirma la fórmula desarrollada por el instituto electoral local en la que se fija el tope de gastos de campaña a partir de lo siguiente:
 - Obtiene un monto base de tope de gastos de campaña únicamente a partir de multiplicar el monto cierto (la cantidad más alta que recibió el partido político para el financiamiento público de campaña) por el factor del 1.5. Esto es, omitiendo dividir esa cantidad entre las 3 elecciones.
 - Luego de obtener el monto base, determina el tope de gastos de campaña a partir de una operación aritmética en la que toma en cuenta el padrón electoral en cada cuna a de las demarcaciones territoriales correspondientes a la división política de cada elección municipal y distrital, con lo cual, indebidamente incorpora elementos que no están incluidos en el artículo 179 de la ley comicial de la entidad como lo es el padrón electoral.

- La autoridad responsable indebidamente razona que cuando la fórmula para determinar el tope de gastos de campaña señala que se debe “dividir” entre el número de elecciones y cargos a elegir, en realidad se refiere a que se debe “distribuir equitativamente” para lo cual utiliza como elemento el “padrón electoral”.
- Indebidamente la autoridad responsable determina que no es suficiente una interpretación gramatical del artículo 179 del código comicial local sino que además se necesita una interpretación funcional y sistemática, a fin de obtener topes de gastos de campaña equitativos y proporcionales al nivel de densidad poblacional de cada distrito y municipio y no homogéneos y estandarizados.
- Alega que la autoridad responsable no toma en cuenta que la equidad y proporcionalidad en la determinación del tope de gastos de campaña, también debe hacerse cargo de que existen distritos y municipios con una densidad poblacional alta pero que su núcleo de concentración es menor territorialmente hablando, respecto de otros en los que tienen una densidad poblacional menor pero con una extensión territorial mayor, lo que genera la aplicación de mayores recursos.
- De modo que el PAN controvierte el que la responsable hubiera variado la fórmula para determinar el tope de gastos de campaña.

B. Agravio relativo a la falta de certeza en la fecha de corte del padrón electoral que se utiliza en la fórmula del tope de gastos de campaña.

- El PAN alega que existen diferencias en los padrones electorales utilizados por el Instituto Electoral de Quintana Roo para determinar el tope de gastos de campaña. Al respecto, asegura que se están utilizando cortes diferentes para el caso de determinar el padrón electoral de municipios y de los distritos electorales, además de que no queda claro qué corte en el padrón electoral se utilizará para el caso del municipio de Puerto Morelos.

Cuarto. Estudio de fondo. Por cuestión de método en primer lugar se analizará el agravio relativo la alteración de fórmula para determinar el tope de gastos de campaña, pues de resultar fundado este, tendría como resultado desarrollar la fórmula de manera distinta a como lo hizo la instancia administrativa electoral local y, por tanto, resultaría innecesario pronunciarse sobre qué padrón se debe utilizar, pues dicho elemento quedaría fuera de la fórmula para determinar el tope de gastos de campaña.

Previo a analizar los planteamientos, resulta indispensable tener en consideración las razones del tribunal electoral local por las que determinó confirmar la fórmula de tope de gastos de campaña que desarrolló el instituto electoral.

Consideraciones del Tribunal Electoral de Quintana Roo

El Tribunal Electoral de Quintana Roo, determinó que, contrario a lo sostenido por el PAN en el juicio de inconformidad, la autoridad administrativa electoral local, no violó el principio de legalidad al desarrollar la fórmula para determinar los topes de gastos de campañas y precampañas, prevista en el artículo 179 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

Lo anterior lo sustentó en lo siguiente:

- Para determinar los topes de gastos, el Instituto observó las reglas establecidas en la normativa electoral, realizando una interpretación gramatical, sistemática y funcional, a fin de salvaguardar los principios constitucionales de certeza y equidad en la contienda electoral.
- Que para determinar el monto del tope de gastos de campaña, la Ley electoral local señala que la cantidad más alta del financiamiento público para campañas que reciban los partidos políticos, se debe multiplicar por el factor de 1.5; y, lo que resulte de esta operación aritmética debe ser dividido entre el número de elecciones,

entendiéndose que para el caso, las elecciones de: 1 de Gobernador, 11 de ayuntamientos, y 15 de diputados de mayoría relativa, ya que de la conjunción copulativa “y” se infiere que no puede separarse el cargo del número de elecciones.

- Que el término dividir, establecido en la norma no debe entenderse en el sentido estricto de la palabra, sino debe ser interpretado acorde al significado gramatical (semántico). De esta manera se advierte que la intención del legislador, es que el monto base para cada tipo de elección, se distribuya entre cada uno de éstos de acuerdo al número de cargos.
- De ahí que, la distribución no debe realizarse dividiendo el monto base entre los tres tipos de elecciones (Gobernador, miembros de los ayuntamientos y diputados) como pretende el actor, sino distribuyendo para cada tipo de elección el monto base.
- Que al realizarse la interpretación gramatical (semántica) del término dividir, concluyó que el instituto, ajustó conforme a derecho su actuar, ya que después de establecer como monto base de \$13'345,777.70, lo distribuyó en su totalidad para cada tipo elección, esto es, el monto base completo para la elección de Gobernador, el mismo monto en su totalidad para la elección de diputados, y en la misma forma para la elección de miembros de los ayuntamientos.
- Luego, que al ser omisa la norma en establecer la forma en que debe distribuirse el monto base en la elección de diputados y miembros de los ayuntamientos, pues únicamente, prevé genéricamente distribuirlo *“entre el número de elecciones de que se trate y el total de las candidaturas que correspondan a cada una de ellas”*, sin señalar cómo debe distribuirse, resulta justificable y necesario la incorporación del padrón electoral para garantizar los principios de certeza y equidad, rectores en la contienda electoral.
- Establecer el tope de gastos a los partidos políticos para la elección de diputados y miembros de los ayuntamientos en forma igualitaria

como pretende el impugnante, sería inequitativo en aquellos municipios y distritos donde existe disparidad territorial y poblacional.

- Debe garantizarse que los institutos políticos cuenten de manera equitativa más no igualitaria con elementos para llevar a cabo sus actividades.
- Que si bien la fórmula para determinar los límites o topes en los gastos de campaña y precampaña de los partidos políticos, las autoridades electorales no tienen potestad para variarla, existe la posibilidad de que si estiman que no se cumplen los parámetros pretendidos por el constituyente estatal, pueden llegar a desarrollarla para la consecución de los mismos; es decir, velar por que se tutelen los principios constitucionales rectores en los procesos electorales.
- En ese contexto, concluyó que la interpretación gramatical, sistemática y funcional que hizo la responsable (instituto), de los artículos 116 de la Constitución Federal en relación con los artículos 49, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 1º, 179 primer y segundo párrafo y 304 de la Ley Electoral de Quintana Roo, resulta conforme a derecho y apegada al principio de legalidad, ya que la determinación de dichos topes de gastos de campaña y precampaña, se realiza en apego a los principios constitucionales y rectores en materia electoral, de legalidad, certeza y equidad en la contienda, que rigen el actuar de las autoridades electorales.
- De ahí su conclusión de que los topes de gastos de campaña y precampaña fijados a partir del monto base de \$13'345,777.70 para cada tipo elección, así como la incorporación del elemento del "padrón electoral" para efectos de distribuir el monto base, fueran considerados como elementos equitativos y proporcionales, ya que permite un tope distinto para cada elección.

Establecidas las consideraciones de la responsable así como los planteamientos del PAN, lo procedente es establecer el marco normativo

para fijar el tope de gastos de campaña y precampaña en el estado de Quintana Roo.

Marco normativo

Conforme con los artículos 168, 169, 179 y 180 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, la campaña es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, para la obtención del voto y se manifiestan en reuniones públicas, asambleas, marchas y en general, los eventos en que los candidatos o militantes de los partidos políticos o coaliciones se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

En el estado de Quintana Roo, las campañas electorales iniciarán a partir de la fecha del registro de candidaturas que aprueben los Órganos Electorales competentes y concluirán 3 días antes de la Jornada Electoral y, bajo ninguna causa podrán exceder de 90 días para el caso de la elección de Gobernador, y de 60 días para las elecciones de diputados y miembros de los ayuntamientos.

Conforme con el artículo 85 de la referida Ley comicial local, para realizar las actividades de campaña, los partidos políticos contarán con financiamiento público y privado.

El financiamiento público extraordinario para las actividades tendientes a la obtención del voto se otorgará al inicio de las campañas electorales y durante el año en que se elijan Gobernador, Diputados y miembros del Ayuntamiento equivaldrá al ochenta por ciento del financiamiento público que les corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando solo se elijan Diputados y miembros del Ayuntamiento equivaldrá al sesenta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

El financiamiento público para la obtención del voto, será entregado a los titulares de los órganos internos responsables de la percepción y administración de los recursos, debidamente acreditados ante el Instituto en tantas exhibiciones como elecciones haya y a partir del registro de candidatos.

Para el caso de las elecciones de diputados por mayoría relativa y miembros de los ayuntamientos, se tendrá acceso al recurso una vez que hayan registrado candidatos en por los menos el cincuenta por ciento de cada una de dichas elecciones.

En caso del financiamiento privado, en términos del artículo 83 de la ley comicial local, éste puede provenir de su militancia, de simpatizantes, del autofinanciamiento y de rendimientos financieros. En todo caso, el financiamiento público prevalecerá sobre el de origen privado.

Para efectos de tener las reglas sobre la aplicación de los recursos provenientes del financiamiento público y privado, la ley comicial determinó un mecanismo de control en la aplicación de los recursos que se aplican en las campañas y precampañas para la obtención del voto o la postulación a una candidatura.

Este mecanismo de control tiene como objetivo que los recursos que se destinan para estos propósitos, tengan una contención respecto de los recursos monetarios que se aplican en las campañas y de esta manera, exista equidad en la contienda, lo cual redundará en obtener elecciones auténticas y libres.

El establecimiento de topes de gastos de campaña no sólo homogeniza montos máximos a aplicar en las campañas sino que estandariza el costo de las elecciones y funge como mecanismo de contención para que los recursos económicos no sean los que determinen las elecciones. De modo que sin importar cuantos recursos pueda tener un partido político, un

candidato o precandidato, siempre existirá un tope de gasto que no es permitido rebasar *so pena* de declarar nula una elección al vulnerarse el principio de equidad en la contienda.

En este sentido, los topes de gastos de campaña y precampaña permiten establecer elementos de igualdad y equidad en las elecciones y estandarizan condiciones de participación en un contexto social, poblacional, económico y político. De modo que este tipo de límites al gasto deben ser acordes no sólo con las condiciones ante referidas que puedan existir en una elección sino que además deben atender a los montos de los financiamientos que reciben los institutos políticos y las condiciones sociales, demográficas, económicas y territoriales de la entidad.

En el caso concreto, en el estado de Quintana Roo, el artículo 179 de la ley electoral establece que el tope de gastos de campaña se fija de la siguiente manera:

Artículo 179.- El tope de gastos de campaña, que determinará el Consejo General para cada Partido Político, Coalición y candidato independiente será la cantidad que resulte de multiplicar por uno punto cinco el monto otorgado para gastos de campaña al partido político con mayor financiamiento público dividido entre el número de elecciones de que se trate y el total de las candidaturas que correspondan a cada una de ellas.

Luego, los artículos 179 y 180 de la referida ley comicial establecen que los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes en actividades de campaña, no podrán rebasar ese tope en cada una de las elecciones de Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos, respectivamente.

Los gastos que realicen los partidos políticos para el sostenimiento de sus órganos directivos y sus organizaciones, no serán contabilizados para los efectos de la determinación de los topes de campaña.

Quedarán comprendidos dentro de los topes de gastos de campaña, los que se realicen por los siguientes conceptos:

- Gastos de propaganda, que comprenden la celebración de eventos políticos en lugares alquilados, la producción de mantas, volantes, pancartas y la promoción realizada en bardas o mediante propaganda dirigida en forma personal a los electores;
- Gastos operativos de campaña, que comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, el arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, el transporte de material y personal, viáticos y otros similares; y
- Gastos de propaganda en prensa e internet, que comprendan los realizados en cualquiera de estos medios, tales como mensajes, anuncios publicitarios y similares, tendientes a la obtención del voto.

Señalado el marco normativo aplicable al estado de Quintana Roo para el caso de los topes de gastos de precampaña y campaña, lo procedente es analizar si le asiste la razón al PAN.

Análisis de la controversia

Esta Sala Superior considera que le asiste la razón al PAN cuando sostiene que el Tribunal local y el Instituto electoral indebidamente omitieron aplicar la fórmula para determinar el tope de gastos de campaña y precampaña prevista en el artículo 179 de la Ley Electoral del estado.

Ello porque, como se advierte de la transcripción antes insertada, el referido precepto normativo desagrega de manera sucesiva los pasos que se deben realizar para obtener el tope de gastos de campaña.

De la lectura del mismo, se tiene que la fórmula se sustentan en un monto base determinado a partir de 2 elementos: el financiamiento público más alto que reciba un partido político para el gasto de campaña y la aplicación del factor del 1.5 que equivale al 150% del monto antes referido.

Luego de obtener ese monto base, el legislador quintanarroense determinó que se debe obtener un segundo monto base para cada tipo de elección, por lo que estableció que el monto base original se dividiera entre el número de elecciones.

En el caso concreto, dado que se celebrarán elecciones para renovar Gobernador, ayuntamientos y congreso local, dicho monto base se dividirá entre 3 para obtener el segundo monto base para cada tipo de elección.

De modo que cada elección tendrá una tercera parte del monto originalmente obtenido.

Luego, cada tercera parte del monto obtenido se dividirá entre el número de cargos a elegir, para el caso se trata de 1 Gobernador, 11 municipios y 15 distritos electorales locales.

Como se observa, de la descripción anterior, fue indebido que el instituto electoral y el tribunal responsable determinaran que el monto base para fijar el tope de gastos de campaña para cada tipo de elección fuera la cantidad de \$13,345,777.70

Ello porque conforme con la fórmula prevista en el artículo 179 de la ley comicial local, para determinar el tope de gastos es necesario obtener dos montos base, el primero que surge de calcular el 150% de la cantidad que reciba el instituto político con mayor financiamiento público para esa elección y el segundo que se obtiene de dividir ese 150% entre el número de elecciones, por lo que si en la especie se tratan de 3, a cada elección se le debe fijar el tope de gastos de campaña en una tercera parte del porcentaje antes referido lo que equivale al 50% para cada tipo de elección.

En ninguna parte de la fórmula que desarrolló el legislador quintanarroense estableció que el monto base primeramente obtenido en la fórmula se aplicara de manera directa para cada tipo de elección pues esto implicaría multiplicar el monto base por 3 elecciones. Por el contrario, el legislador

previó que el monto base original se dividiera entre el número de elecciones (3) a fin de que cada elección tenga un segundo monto base de un tercio.

Haber aplicado el primer monto base obtenido de la fórmula de manera directa a cada tipo de elección, generó que el tope de gasto de campaña para gobernador fuera de \$13,345,777.70, para los miembros de los ayuntamientos fuera de \$13,345,777.70 y para los miembros del congreso fuera de \$13,345,777.70.

Lo anterior implicó que en lugar de respetar el factor del 1.5 que establece la ley electoral quintanarroense para obtener el tope de gastos de campaña, se aplicara artificialmente un factor del 4.5; esto es, elevar el tope de gastos de 150% a un 450%.

Lo anterior no tiene sustento jurídico y además resulta desproporcional a los montos de financiamiento que reciben los partidos políticos para las campañas.

En efecto, la suma de los topes de gastos de campaña aprobados por el instituto electoral local, da un resultado de \$40,037,333.10 para las 3 elecciones, mientras que, conforme con el acuerdo IEQROO/CG/A-043-15 aprobado por el instituto electoral local, el partido político que tendrá mayor cantidad de financiamiento público para las campañas tendrá acceso a un monto de \$8,897,185.13; lo cual, incluso si se le sumara el monto máximo de financiamiento privado que pudiera obtener (un peso menos que el financiamiento público) tendría una capacidad de gasto para las 3 campañas de \$17,794,369.26.

Esto es, la autoridad administrativa electoral local, al alterar el factor para obtener el monto base y llevarlo del 1.5 que prevé el artículo 179 de la ley electoral local, al 4.5 de manera artificial, genera un tope de gastos de campaña disfuncional, pues el partido con mayores recursos públicos y privados tendría una capacidad económica para gastar de \$17,794,369.26

para las 3 elecciones; mientras que, el tope de gastos de campaña de esas 3 elecciones se fijó en \$40,037,333.10.

Aplicar la fórmula como lo hizo la autoridad genera una distorsión entre el financiamiento público para la obtención del voto y el tope de gastos de campaña, que si bien, son elementos distintos y autónomos, guardan una relación entre sí. Ello porque el establecimiento de una modalidad de prevalencia del financiamiento público sobre el privado para las campañas, tiende a generar condiciones de equidad en la participación de las contiendas y además regula el flujo de dinero permitido que puede haber en las campañas; mientras que el establecimiento de topes de gastos de campaña, también tiene como propósito regular montos máximos de gasto permitido en una contienda para garantizar elecciones auténticas y libres.

De modo que cuando se fijan topes de gastos de campaña superiores a los montos máximos de financiamiento público y privado, genera una relación equidistante entre los fines que tienen. Pues no existiría sincronía entre la capacidad económica de los participantes (proveniente del financiamiento público) y el monto máximo a erogar en una campaña.

En el caso concreto, la autoridad electoral local otorgó como cantidad máxima de financiamiento público a un partido político la cantidad de \$8,897,185.13 que, sumado al financiamiento privado máximo que puede obtener, se obtiene una capacidad económica para gastos de campaña en las tres elecciones de \$17,794,369.26. Por otra parte, determina un tope de gastos de campaña de \$40,037,333.10.

El referido tope de gastos es superior en 225% respecto del monto máximo que puede recibir por ambas modalidades de financiamiento, el partido político con mayor capacidad económica en la campaña. Ese porcentaje superior vuelve disfuncional e inoperable el tope de gastos de campaña fijado por el instituto, pues permite erogar más cantidad de dinero que el

propio circulante disponible y permitido recaudar por ambas modalidades de financiamiento para las campañas.

Por todo lo anterior, es que esta autoridad jurisdiccional estima que es fundado el planteamiento del PAN cuando alega que se aplicó de manera indebida el monto base para obtener el tope de gastos de campaña.

Por otra parte, también le asiste la razón al actor cuando alega que se incorporan elementos ajenos a la fórmula para obtener el tope de gastos de campaña.

Como se desprende del artículo 179 de la ley electoral local, el legislador quintanarroense tampoco incorporó a la fórmula del tope de gastos de campaña el elemento del "padrón electoral" como instrumento de distribución. Por el contrario, determinó que una vez obtenido el monto base para cada tipo de elección (en el caso concreto una tercera parte para cada una de ellas) éste se dividiera por partes iguales entre el número de cargos a elegir, es decir, la de Gobernador el 100% del tercio que le corresponde, la de ayuntamientos en 9.09% del monto base para cada uno de los 11 ayuntamientos que se renovarían y en el caso de diputados de mayoría relativa el 6.66% del monto base para cada uno de los 15 distritos electorales locales en los que se renovará al representante ante el congreso del estado.

En efecto, conforme con la fórmula prevista por el legislador local para determinar el tope de gastos de campaña, una vez obtenido el monto base por cada tipo de elección, éste se dividirá en partes iguales para cada cargo a elegir. De modo que es incorrecto que se utilizara el factor poblacional a partir del padrón electoral para determinar el tope de gastos de campaña en cada municipio y distrito.

Si bien es cierto que cada demarcación territorial tiene condiciones territoriales, poblacionales, de comunicación, de servicios, sociales y

económicas diferenciadas, lo cierto es que el legislador quintanarroense ponderó como preferente una estandarización homogénea de topes de gastos de campaña por municipios y por distritos electorales.

Cabe precisar que en el caso de los distritos electorales, las diferencias poblacionales que pudieran existir en la entidad, estas fueron analizadas, valoradas y compensadas en la redistribución llevada a cabo por el Instituto Nacional Electoral el año pasado, por lo que esa reconfiguración territorial era el medio idóneo para poder ajustar las diferencias a fin de hacer un mapa geopolítico homogéneo.

Señalado lo anterior, se tiene que si el legislador quintanarroense determinó una homogeneización de los topes de gastos de campaña y, por tanto, resulta contrario a Derecho que la autoridad electoral local hubiera determinado el tope de gastos de campaña de manera diferenciada por municipio y por distritos en atención al padrón electoral de cada demarcación territorial.

Con base en lo anterior, lo procedente es **revocar** el acuerdo impugnado y **ordenar** a la autoridad administrativa electoral que vuelva a emitir un nuevo acuerdo en el que determine que el tope de gastos de campaña es el que a continuación se precisa:

Paso 1. Se obtiene el monto que recibirá el partido político con mayor financiamiento para la campaña electoral.

Conforme al acuerdo IEQROO/CG/A-43-15⁴ el partido político que recibirá mayor financiamiento público para campañas será el Partido Revolucionario Institucional⁵, con un monto de financiamiento de \$8,897,185.13

Paso 2. Se obtiene el monto base que se aplicará a las 3 elecciones en conjunto.

⁴ Dato obtenido del antecedente III del acuerdo impugnado

⁵ En adelante PRI

Para ello, se multiplica el monto anterior por el factor del 1.5 a fin de obtener el 150% de esa cantidad.

$$\$8,897,185.13 \times 1.5 = \$13,345,777.70$$

Paso 3. Se obtiene un segundo monto base para cada una de las elecciones, para lo cual se divide la cantidad antes resultante entre el número de elecciones. En el caso concreto al haber en este el presente proceso electoral local elecciones de Gobernador, ayuntamientos y de integrantes del congreso local, se debe dividir entre 3.

$$\$13,345,777.70 / 3 \text{ elecciones} = \$4,448,592.57$$

Paso 4. Una vez obtenido el monto base para cada una de las elecciones, se divide entre cada cargo que se elegirá par cada elección.

En el caso concreto se tiene que en Quintana Roo se renovará la gubernatura del estado, 11 alcaldías y 15 diputados de mayoría relativa.

De modo que la operación aritmética es una simple división entre el monto base asignado a cada una de las 3 elecciones entre el número de cargos a elegir en cada caso, tal como se describe a continuación:

Gobernador

Cargo	Monto base de la elección	Al tratarse de elección por cargo único el 100% del monto base se asigna como tope de gastos de campaña
Gobernador	\$4,448,592.57	\$4,448,592.57

Miembros de los ayuntamientos

Municipio	Monto base de la elección	Monto base / 11 municipios
Othón P. Blanco		\$404,417.50
Bacalar		\$404,417.50
José Ma. Morelos		\$404,417.50
Felipe Carrillo Puerto		\$404,417.50
Tulum		\$404,417.50
Solidaridad	\$4,448,592.57	\$404,417.50
Puerto Morelos		\$404,417.50
Cozumel		\$404,417.50
Benito Juárez		\$404,417.50
Isla Mujeres		\$404,417.50

Lázaro Cárdenas

\$404,417.50

Diputados de mayoría relativa

Distrito	Cabecera	Monto base de la elección	Monto base / 11 municipios
I	Kantunilkin		\$296,572.83
II	Cancún		\$296,572.83
III	Cancún		\$296,572.83
IV	Cancún		\$296,572.83
V	Cancún		\$296,572.83
VI	Cancún		\$296,572.83
VII	Cancún		\$296,572.83
VIII	Cancún		\$296,572.83
IX	Tulum	\$4,448,592.57	\$296,572.83
X	Playa del Carmen		\$296,572.83
XI	Cozumel		\$296,572.83
XII	Felipe Carrillo Puerto		\$296,572.83
XIII	Bacalar		\$296,572.83
XIV	Chetumal		\$296,572.83
XV	Chetumal		\$296,572.83

Una vez que haya obtenido los topes de gastos de campaña el Instituto Electoral de Quintana Roo deberá obtener los topes de gastos de precampaña conforme a lo previsto en el artículo 304 de la Ley Electoral del estado que señala que será el equivalente al 20% de lo establecido para las campañas, según la elección de que se trate.

Al haber resultado fundado el agravio en estudio, resulta innecesario pronunciarse sobre el tema del padrón electoral planteado en la demanda, pues dicho elemento no será utilizado para determinar el tope de gastos de campaña.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

Primero. Se **revoca** la sentencia dictada en el juicio de inconformidad **JIN/001/2016** emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

Segundo. Se **revoca** el Acuerdo **IEQROO/CG/A-045-15** emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Tercero. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo que, de manera oportuna, emita un nuevo acuerdo en el que determine

el tope de gastos de campaña que ha sido señalado en esta ejecutoria y calcule el tope de gastos de precampaña para las elecciones de Gobernador, miembros de los ayuntamientos e integrantes del Congreso del estado.

Cuarto. El Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento dado a esta ejecutoria dentro de las veinticuatro horas inmediatas posteriores a la emisión de sus determinaciones.

Notifíquese como en **derecho corresponda** a las partes y a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29 y 70, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaría General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO