



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

**JUICIO DE INCONFORMIDAD**

**EXPEDIENTE: JIN/001/2016**

**PROMOVENTE: PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DE  
QUINTANA ROO**

**MAGISTRADA PONENTE:  
NORA LETICIA CERÓN  
GONZÁLEZ**

**SECRETARIOS: ELISEO  
BRICEÑO RUIZ , KARLA JUDITH  
CHICATTO ALONSO Y ALMA  
DELFINA ACOPA**

Chetumal, Quintana Roo, a los cinco días del mes de marzo del año dos mil dieciséis.

**VISTOS:** para resolver los autos del expediente **JIN/001/2016**, integrado con motivo del Juicio de Inconformidad promovido por el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietaria ciudadana Cinthya Yamilié Millán Estrella, ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en contra del Acuerdo **IEQROO/CG/A-045-15**, emitido por éste, en sesión extraordinaria de fecha veintidós de diciembre del año dos mil quince, por medio del cual se determinan los topes de gastos de campaña y precampaña, para las modalidades de Gobernador del Estado, miembros de los Ayuntamientos y Diputados que serán vigentes en el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis; y en cumplimiento a la ejecutoria dictada en fecha veinticuatro de febrero del presente año por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de los autos del expediente SUP-JRC-41/2016; y

**R E S U L T A N D O**



**I. Antecedentes.** De lo manifestado por el partido actor en su demanda y de las constancias del expediente en que se actúa, se desprenden los antecedentes siguientes:

**A. Acuerdo.** Con fecha veintidós de diciembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, emitió el Acuerdo **IEQROO/CG/A-043-15**, por medio del cual se determina lo relativo a la prerrogativa de financiamiento público a otorgarse a los partidos políticos acreditados ante el referido Instituto, durante el ejercicio presupuestal dos mil dieciséis.

**B. Acuerdo.** Con fecha veintidós de diciembre del año próximo pasado, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, emitió el Acuerdo **IEQROO/CG/A-045-15**, por medio del cual se determinan los topes de gastos de campaña y precampaña, para las modalidades de Gobernador del Estado, miembros de los Ayuntamientos y Diputados que serán vigentes en el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis.

**II. Juicio de Inconformidad.** Inconforme con lo resuelto en el Acuerdo señalado en el punto inmediato anterior, el siete de enero del dos mil dieciséis, la ciudadana Cinthya Yamilié Millán Estrella, en su calidad de Representante Propietaria del Partido Acción Nacional, interpuso ante la autoridad responsable Juicio de Inconformidad.

**III. Tercero Interesado.** Mediante razón de retiro de fecha doce de enero del año en curso, expedida por el Instituto Electoral de Quintana Roo, se advierte que feneció el plazo de cuarenta y ocho horas previsto en la Ley Adjetiva de la materia, para la interposición de escritos por parte de los terceros interesados, haciéndose constar que no se presentó tercero interesado alguno.



**IV. Informe Circunstanciado.** Con fecha doce del mes de enero del año en curso, la ciudadana, Maestra Mayra San Román Carrillo Medina, en su calidad de Consejera Presidenta del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, presentó ante este Tribunal, el informe circunstanciado relativo al Juicio de Inconformidad señalado.

**V. Turno.** Con fecha doce de enero del año en curso, por Acuerdo del Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional, se integró el expediente respectivo y se registró bajo el número **JIN/001/2016**, y una vez realizadas todas las reglas de trámite a que se refiere la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se remitieron los autos en estricta observancia al orden de turno a la ponencia de la Magistrada Nora Leticia Cerón González, para realizar la instrucción del referido medio de impugnación de conformidad con lo que establece el artículo 36 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VI. Auto de requerimiento.** Con fecha catorce de enero del año dos mil dieciséis, se dictó auto de requerimiento a la Junta Local Ejecutiva en Quintana Roo, del Instituto Nacional Electoral, a fin de que envíe a este órgano jurisdiccional el padrón electoral relativo al último corte previo al veintidós de diciembre de dos mil quince.

**VII. Acuerdo de cumplimiento de requerimiento.** Con fecha veinte de enero del año en curso, se tuvo por cumplimentado el requerimiento referido en el antecedente inmediato anterior.

**VIII. Auto de Admisión y Cierre de Instrucción.** En atención a que el referido escrito de impugnación cumplió con los requisitos previstos en ley, por Acuerdo de la Magistrada Instructora, con fecha veintidós de enero del presente año, se admitió el Juicio de Inconformidad planteado, y una vez sustanciado el expediente y desahogadas las pruebas presentadas, se declaró cerrada la etapa de instrucción; y visto que el expediente se encontraba debidamente integrado, el juicio quedó en



estado de resolución, por lo cual se ordenó formular el proyecto de sentencia.

**IX. Sentencia.** Con fecha veintiséis de enero de dos mil dieciséis, este órgano jurisdiccional dictó la sentencia en el Juicio de Inconformidad interpuesto revocándose el Acuerdo impugnado **IEQROO/CG/A-045-15**, para efecto de que la autoridad responsable emitiera uno nuevo en atención a lo precisado en el considerando CUARTO de la referida sentencia.

**X. Cumplimiento de sentencia JIN/001/2016.** Con fecha veintinueve de enero de la anualidad, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, aprobó el acuerdo **IEQROO/CG/A-017/2016**, mediante el cual se dio cumplimiento al punto resolutivo **PRIMERO** de la sentencia de fecha veintiséis de enero del año dos mil dieciséis, quedando los topes de gastos de campaña y precampaña en los siguientes términos:

#### TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA 2016

Gobernador del Estado	
Monto Base	Tope de Gastos de Campaña
\$13'345,777.70	\$13'345,777.70

Miembros de los Ayuntamientos	
Municipio	Tope de Gastos de Campaña
Othón P. Blanco	\$1'983,132.57
Bacalar	\$337,648.18
José María Morelos	\$294,941.69
Felipe Carrillo Puerto	\$600,560.00
Tulum	\$306,952.89
Solidaridad	\$2'019,216.17
Puerto Morelos	\$173,495.11
Cozumel	\$787,400.88
Benito Juárez	\$6'376,612.59
Isla Mujeres	\$232,216.53
Lázaro Cárdenas	\$233,551.11
Total	\$13'345,777.70

Diputados de Mayoría Relativa		
Distrito	Cabecera	Tope de Gastos de Campaña
I	Kantunilkin	\$936,873.59
II	Cancún	\$991,591.28
III	Cancún	\$758,040.17
IV	Cancún	\$778,058.84
V	Cancún	\$952,888.53
VI	Cancún	\$834,111.11
VII	Cancún	\$882,155.91
VIII	Cancún	\$883,490.48



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

IX	Tulum	\$1'345,254.39
X	Playa del Carmen	\$980,914.66
XI	Cozumel	\$787,400.88
XII	Felipe Carrillo Puerto	\$718,002.84
XIII	Bacalar	\$815,427.02
XIV	Chetumal	\$836,780.26
XV	Chetumal	\$844,787.73
<b>Total</b>		<b>\$13'345,777.70</b>

### TOPES DE GASTOS DE PRECAMPANA 2016

Gobernador del Estado	
Tope de Gastos de Campaña	Tope de Gastos de precampaña
\$13'345,777.70	\$2'669,155.54

Miembros de los Ayuntamientos	
Municipio	Tope de Gastos de Precampaña
Othón P. Blanco	\$396,636.51
Bacalar	\$67,529.64
José María Morelos	\$58,988.34
Felipe Carrillo Puerto	\$120,112.00
Tulum	\$61,390.58
Solidaridad	\$403,843.23
Puerto Morelos	\$34,699.02
Cozumel	\$157,480.18
Benito Juárez	\$1'275,322.52
Isla Mujeres	\$46,443.31
Lázaro Cárdenas	\$46,710.22
<b>Total</b>	<b>\$2'669,155.54</b>

Diputados de Mayoría Relativa		
Distrito	Cabecera	Tope de Gastos de Campaña
I	Kantunilkín	\$187,374.72
II	Cancún	\$198,318.26
III	Cancún	\$151,608.03
IV	Cancún	\$155,611.77
V	Cancún	\$190,577.71
VI	Cancún	\$166,822.22
VII	Cancún	\$176,431.18
VIII	Cancún	\$176,698.10
IX	Tulum	\$269,050.88
X	Playa del Carmen	\$196,182.93
XI	Cozumel	\$157,480.18
XII	Felipe Carrillo Puerto	\$143,600.57
XIII	Bacalar	\$163,085.40
XIV	Chetumal	\$167,356.05
XV	Chetumal	\$168,957.55
<b>Total</b>		<b>\$2'669,155.54</b>

**XI. Juicio de Revisión Constitucional Electoral.** Inconforme con la resolución señalada; con fecha dos de febrero del presente año, el Partido Acción Nacional, promovió ante la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

**XII. Auto de Incompetencia de la Sala Regional.** Con fecha de cinco de



febrero del año en curso, dentro de los autos del cuaderno de antecedentes SX-18/2016, el Magistrado Presidente de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó un auto mediante el cual determinó que toda vez que el acto impugnado se encuentra relacionado con los topes de gastos de campaña y precampaña, en el que se elegirán gobernador, integrantes de ayuntamientos y diputados locales, del Estado de Quintana Roo; siendo que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver entre otros, de los juicios relacionados de gobernador, y a fin de no dividir la continencia de la causa, determinó remitir los originales de la documentación a la propia Sala Superior para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**XIII. Acuerdo de Radicación y Competencia de la Sala Superior.** En atención al resultando inmediato anterior, con fecha diez de febrero del año en curso, se radicó el expediente en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el número de expediente **SUP-JRC-41/2016**, asumiendo competencia para conocer y resolver el citado medio de impugnación de control constitucional.

**XIV. Sentencia del Juicio de Revisión Constitucional Electoral.** Con fecha veinticuatro de febrero de la anualidad, la Sala Superior, dictó la sentencia en autos del expediente **SUP-JRC-41/2016**, precitado, mediante la cual determinó revocar la resolución emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente que nos ocupa, a efecto de emitir una nueva, en los términos precisados en la ejecutoria dictada en el expediente referido.

**XV. Notificación de la Sentencia.** Mediante acuerdo de fecha veinticinco de febrero del presente año, se tuvo por notificada la sentencia dictada en autos del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, radicado bajo el número de expediente SUP-JRC-41/2016.



**XVI. Acuerdo de remisión de expediente.** Por acuerdo de fecha veintiséis de febrero del mismo año, se determinó remitir el presente asunto a la Magistrada Nora Leticia Cerón González, para efecto de elaborar el proyecto de resolución, de conformidad con lo ordenado por la Sala Superior, en la sentencia dictada en el expediente antes referenciado, y

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

**PRIMERO.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su resolución de fecha veinticuatro de febrero del año en curso, dictada en el expediente **SUP-JRC-41/2016**, ordenó a este Tribunal emitir una nueva sentencia conforme a lo señalado en el considerando **QUINTO** de la ejecutoria de mérito.

**SEGUNDO. Jurisdicción y Competencia.** Este Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente Juicio de Inconformidad, atento a lo dispuesto por los artículos 49 fracciones II, párrafo octavo y V, ambas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 1, 2, 5, 6 fracción II, 8, 44, 49, 76 fracción II y 78 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 1, 4, 5 párrafo primero y 21 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Quintana Roo, en relación con los artículos 3 y 4, primer párrafo del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de Quintana Roo, por tratarse de un Juicio de Inconformidad interpuesto por el Partido Acción Nacional, para controvertir la determinación contenida en el Acuerdo **IEQROO/CG/A-045-15**, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, de fecha veintidós de diciembre de dos mil quince.

**TERCERO. Causales de improcedencia.** Este órgano jurisdiccional electoral local, del análisis a la demanda de mérito se advierte que no se actualiza ninguna de las causales de improcedencia previstas en el



artículo 31 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; dado que el examen de éstas, constituye una exigencia para el juzgador, que debe atender antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto.

**CUARTO. Fundamento jurídico.** Previo al estudio de fondo de las cuestiones planteadas por el partido actor en su escrito de demanda, es menester delimitar el fundamento jurídico que servirá de base para la resolución del presente asunto, siendo estos los artículos 1, 16 párrafo primero, 17 segundo párrafo, 41 fracción V, primer párrafo, y 116, fracción IV, incisos b), g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, fracciones I, II, III párrafo sexto, y numeral 6, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 1 y 4 de la Ley Electoral de Quintana Roo; 2 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 6 y 9 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

**QUINTO. Estudio de Fondo.** De una lectura integral del escrito de demanda, se advierte que la pretensión de la parte actora, radica en que este Tribunal, revoque el Acuerdo del Consejo General de Instituto Electoral de Quintana Roo, IEQROO/CG/A-045-15, que determina los topes de gastos de campaña y precampaña que aplicará para la elección de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos, en el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis, y emita uno nuevo, porque a su decir, viola en su perjuicio los artículos 1, 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 1, 3, 4, 75 fracción II, 179, 180 y 304 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, y 6, 9 y 14 fracción XI de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

**A. Síntesis de agravios.** Para sostener lo anterior, el partido político inconforme, plantea en su escrito de demanda un agravio, no obstante,



para este órgano jurisdiccional, a fin de cumplir con los principios de exhaustividad y congruencia, advierte que en el cuerpo del escrito en comento, el partido inconforme hace valer dos conceptos de agravio, los cuales serán analizados y estudiados por este Tribunal en el apartado correspondiente.

Al respecto resulta criterio orientador por similitud jurídica sustancial las razones contenidas en la Jurisprudencia 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro dice: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRARIOS, PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD.”<sup>1</sup>**

En este mismo sentido, vale mencionar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que los agravios que se hagan valer en un medio de impugnación, pueden ser examinados en su conjunto o separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno, en el propio orden de su exposición o en orden diverso, ya que no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión a las partes en el juicio, sino que lo trascendental es que todos sean estudiados.

Tiene sustento lo anterior en la Jurisprudencia 4/2000, de rubro: **“AGRARIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”<sup>2</sup>.**

Hechas las especificaciones anteriores, se clasifican los agravios en el orden siguiente:

---

<sup>1</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo 2010, p. 830.

<sup>2</sup> Consultable en la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia Volumen 1 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 119 y 120.



- 1. Violación al principio de legalidad, por la incorrecta aplicación de la fórmula prevista en el artículo 179 de la Ley Electoral de Quintana Roo.**
- 2. Indebida aplicación del padrón electoral con corte al mes de octubre de dos mil quince, en lugar de otro más reciente.**

#### **B. Análisis de Agravios.**

- 1. Violación al principio de legalidad, por la incorrecta aplicación de la fórmula prevista en el artículo 179 de la Ley Electoral de Quintana Roo.**

El Partido Acción Nacional, aduce que la responsable viola el principio de legalidad, porque al aprobar el Acuerdo IEQROO/CG/A-045-15, por medio del cual determinó los topes de gastos de campaña y precampaña para la elección de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos para el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis, no aplicó la fórmula prevista en el artículo 179 de la Ley Electoral local, toda vez que multiplica el monto del financiamiento más alto del partido político que lo obtuvo, por el uno punto cinco (1.5), omitiendo dividir la cantidad obtenida como monto base, esto es, la cantidad de \$13'345,777.70 (Trece millones trescientos cuarenta y cinco mil, setecientos setenta y siete pesos, 70/100 M/N), entre el número de elecciones de que se trate, y de ahí, dividirla entre el total de las candidaturas que correspondan a cada una de ellas.

Señala el partido actor que el texto literal establecido en el artículo 179 de la Ley Electoral de Quintana Roo, establece la fórmula aritmética sobre la cual se determinará el tope de gastos de campaña que deberá ser aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo y que aplicará para todos los candidatos sea cual fuere su procedencia, sea independiente, de un partido o coalición, para el Proceso Electoral Local Ordinario.



El impetrante, aduce que la responsable debió observar lo referido en el numeral 179 de la Ley Electoral local, y seguir los tres pasos que a continuación señalan:

- a) Multiplicar por uno punto cinco el monto otorgado para gastos de campaña al partido político con mayor financiamiento público.  
(\$8'897,185.13X1.5=\$13'345,777.70)
- b) Dividir la cantidad que haya resultado entre el número de elecciones de que se trate. (\$13'345,777.70/3=\$4'448,592.00)
- c) La cantidad que resulte, dividirla por el total de las candidaturas que correspondan a cada una de ellas, que da el resultado siguiente:

**\$4'448,592 / 1 Gobernador = \$4'448,592.00**

**\$4'448,592 / 11 Ayuntamientos = \$404,417.00**

**\$4'448,592 / 15 Diputados = \$296,872.00**

Así mismo, el impetrante aduce que al introducir el padrón electoral como elemento adicional a la fórmula, al momento de determinar los topes de gastos de campaña y precampaña, la responsable se aparta del principio de legalidad y por tanto el Acuerdo controvertido, resulta contrario a derecho.

Manifiesta que dicha disposición es la base sobre la cual debió emitirse el acuerdo impugnado, sin modificar o introducir elemento alguno, en virtud de tratarse de reglas fijadas previamente por el legislador local con la finalidad de aplicarlas durante el proceso electoral en curso, de ahí que el instituto local debía observar dichas disposiciones.

También refiere el partido actor que derivado de la reforma constitucional del año dos mil catorce, es una obligación que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garanticen que se fijen los criterios



para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, por lo que el legislador local estableció reglas ciertas y determinadas con el propósito de no dejar a la discrecionalidad de las autoridades electorales el establecimiento de los topes de gastos de campaña.

De ahí que, a consideración del partido actor, el actuar de la responsable contraviene lo dispuesto por el legislador local, pues la intención de la reforma en materia electoral es evitar el dispendio innecesario de los recursos en las campañas electorales, máxime que el rebase del tope de gastos de campaña y precampaña son objeto de sanciones en la normativa electoral, hasta el grado de causar nulidad de elecciones.

Por lo que, expresa, resulta trascendente que el establecimiento de los topes de gastos de campaña se realicen en completo apego a la legalidad evitando interpretaciones subjetivas y respetando el objeto de la reforma electoral local.

También se advierte que el partido impugnante basa su afirmación en que la responsable no aplicó en forma gramatical el texto del artículo 179 de la Ley Electoral local, por lo que refiere se vulneró el principio de legalidad.

Dicho agravio deviene en **infundado**, en virtud de las consideraciones siguientes:

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido reiterativo en el sentido de señalar que el sistema de medios de impugnación tiene como objetivo el garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución y en las disposiciones legales aplicables.



Así mismo, dicho Tribunal ha sostenido que el principio de legalidad es “la piedra angular sobre la que se levantan las elecciones y cuya observancia es de importancia fundamental en todo estado de Derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, a los vigentes ordenamientos jurídicos.”

Así se advierte en la Jurisprudencia 21/2001<sup>3</sup>, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.**”

El principio de legalidad encuentra sustento en la normativa siguiente:

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup> y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>5</sup> establecen la garantía de legalidad en los actos de autoridad.

Por su parte, el artículo 116 fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal establece que las constituciones y leyes locales deben garantizar que las autoridades administrativas y judiciales en la materia, gozen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Asimismo, el citado artículo 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 párrafo segundo de la Ley Electoral de Quintana Roo y 6º de la Ley Orgánica del Instituto

---

<sup>3</sup> Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 494-495.

<sup>4</sup> **Artículo 14.** ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

**Artículo 16.** 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.

<sup>5</sup> **Artículo 8.** Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.



Electoral de Quintana Roo, establecen que en el ejercicio de sus funciones, las actividades del Instituto se regirán por los principios constitucionales rectores en materia electoral de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

De manera que, no le asiste la razón al impetrante, respecto que la responsable violó el principio de legalidad al señalar que ésta se apartó de la aplicación de la fórmula prevista en el artículo 179 de la Ley Electoral de Quintana Roo, al determinar los topes de gastos de campaña y precampaña para el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis, dado que si bien es cierto el principio de legalidad impone a la autoridad electoral adecuar sus actos o resoluciones a la normativa vigente; no menos cierto resulta, que al aplicarse dichas normas la autoridad debe hacerlo interpretándola conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, según lo disponen los artículos 3 y 4 de la Ley Electoral de Quintana Roo.<sup>6</sup>

Es de advertirse que la autoridad responsable, observó las reglas establecidas en la normativa electoral local al fijar los topes de gastos de precampaña y campaña en las elecciones de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos del Estado, realizando una interpretación **gramatical, sistemática y funcional** de los artículos 116 fracción IV inciso b), g) y h) de la Constitución Federal; 49 fracción II párrafos cuarto y fracción III, párrafo sexto de la Constitución Local; 179 párrafos primero y segundo, y 304 de la Ley Electoral de Quintana Roo, de conformidad con lo que establecen los artículos 3, 4 de la Ley Sustantiva en la materia, y 3º de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, a fin de **salvaguardar los principios constitucionales de certeza y equidad** en la contienda electoral.

---

<sup>6</sup> **Artículo 3.** La interpretación de esta ley se realizará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal.

**Artículo 4.** La aplicación e interpretación de las disposiciones de la presente Ley corresponde al Instituto Electoral de Quintana Roo, al Tribunal Electoral de Quintana Roo y a la Legislatura del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.



Se arriba a dicha conclusión en razón de que a fin de determinar los topes de gastos, la responsable se fundamenta en lo establecido en el precepto legal de la Ley Electoral de Quintana Roo, que contiene las reglas a seguir para fijar dichos topes, el cual es del tenor literal siguiente:

**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 por ciento 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.

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.

Tal dispositivo legal debe aplicarse bajo los siguientes parámetros:

- a) El monto otorgado para gastos de campaña al partido político con mayor financiamiento público, que en el caso resulta ser el del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con la cantidad de \$8'897,185.13 debe multiplicarse por uno punto cinco.
- b) Lo que resulte de dicha operación aritmética, dice el precepto legal, deberá ser “dividido entre el número de elecciones de que se trate y el total de las candidaturas que correspondan a cada una de ellas”.

La lectura de la porción normativa determina que lo que resulte de la operación aritmética aludida en el inciso a) debe ser dividido entre el número de elecciones, entendiéndose que para el caso que nos ocupa, son tres elecciones, a saber: de Gobernador, de Miembros de los Ayuntamientos, y de Diputados de Mayoría Relativa; divididas estas a su vez en un gobernador, once ayuntamientos, y quince distritos uninominales, respectivamente, ya que de la conjunción copulativa “y” se infiere que no puede separarse el cargo del número de elecciones.



Ahora bien, el término *dividir* a que hace alusión la norma en comento, debe ser interpretado acorde al significado gramatical (semántico) que quiso darle el legislador racional al momento de emitir el precepto en estudio; empero, del texto normativo bajo estudio se desprende que causa confusión en el actor, pues se advierte que pretende interpretar de manera literal el sentido estricto de la palabra, sin dilucidar la connotación que el legislador le da, pues pretende dividir el monto base fijado entre los tres tipos de elección.

Esto es así, porque el impugnante hace valer que la palabra *dividir*, significa que el monto base obtenido, debió dividirse entre tres, por ser el número de elecciones; sin embargo, de la interpretación gramatical (semántica) 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.

El Diccionario de la Real Academia Española conceptualiza los términos *dividir* y *distribuir* de la siguiente manera:

**Dividir**

1. tr. Partir o separar algo en partes. Dividió el libro en doce capítulos. U. t. c.
2. tr. Distribuir o repartir algo entre varios. Dividió sus propiedades ENTRE sus herederos.

**Distribuir**

- 1. tr. Dividir algo entre varias personas, designando lo que a cada una corresponde, según voluntad, conveniencia, regla o derecho.**

Lo anterior, implica que el término *dividir*, establecido en la norma bajo estudio no debe entenderse en el sentido estricto de la palabra, es decir, partir o separar algo en partes, como pretende hacerlo valer el impugnante, pues de los conceptos transcritos se arriba a la conclusión que la acepción *dividir* tiene diversas connotaciones, entre las cuales podemos advertir que también significa *distribuir* o *repartir algo entre varios*, siendo éste el verdadero significado que le quiso dar el legislador,



en el entendido que tal repartición deberá hacerse de acuerdo a lo que a cada uno corresponda, según la regla o derecho que proceda.

En este orden de ideas, 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.

Por consiguiente, al realizarse la interpretación gramatical (semántica) del término *dividir*, concluimos que la responsable, ajusta 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.<sup>7</sup>

Para reforzar lo anterior, debe decirse que el impetrante realiza una interpretación asistemática entre el párrafo primero y el párrafo segundo del artículo 179 de la Ley Electoral local, en el párrafo primero señala que debe establecerse el tope de gastos de campaña y como puede verse en el párrafo segundo se establece que ese tope de gastos fijado en el primer párrafo no podrá rebasarse en cada una de las elecciones de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos, respectivamente, tal como se advierte a continuación:

**"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 por ciento 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.

Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes en actividades de campaña, **no podrán**

<sup>7</sup> Gobernador (1), Diputados locales (15) y miembros de los ayuntamientos (11). Sin tomar en cuenta que existen candidaturas por Representación Proporcional.



**rebasar ese tope en cada una de las elecciones de Gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos, respectivamente.**

(...)".

Por otra parte, la norma es omisa en lo relativo a 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.

Lo anterior, trae como consecuencia jurídica la necesidad que la autoridad electoral administrativa, al momento de establecer los topes de gastos de campaña por distrito electoral y por municipio, deba incorporar un elemento necesario y confiable como lo es el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del distrito o municipio de que se trate, en aras de privilegiar los principios rectores en materia electoral en la contienda -certeza y equidad-, a fin de establecer una garantía para los actores políticos, pues como lo manifiesta la responsable en el párrafo segundo del Considerando doce del acuerdo impugnado, no sólo debe de propiciar su ejercicio sino que debe de vigilar que se respete.

Por cuanto hace a la certeza, es un principio constitucional rector en materia electoral, y por cuanto a la equidad es un principio que las autoridades electorales están obligadas a garantizar entre los actores políticos en todo momento.

Por su parte, el jurista Rafael de Pina Vara en su obra intitulada “Diccionario de Derecho”, define la palabra *equidad* como el atributo de la justicia que cumple la función de corregir y enmendar el derecho escrito, restringiendo unas veces la generalidad de la ley y otras extendiéndola para suplir sus deficiencias, con el objeto de atenuar el rigor de la misma, **(...) la equidad es para muchos la expresión de la idea de la justicia no encerrada dentro de los límites del derecho positivo sino en su**



**esfera y acepción más alta, aquella que se llama elemento filosófico del derecho.**

En esta misma tesitura, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis P.J. 89/2001 de rubro “**EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO VIOLA ESTE PRINCIPIO EL ARTÍCULO 69, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, QUE ESTABLECE LAS REGLAS GENERALES CONFORME A LAS CUALES DEBERÁ DISTRIBUIRSE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL ENTRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**”, establece que el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal consagra como principio rector en materia electoral la equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos, la cual estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades ordinarias y las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera tal que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad.

Asimismo, conforme al principio de equidad en materia electoral los partidos políticos se diferencian por el grado de representatividad que tengan entre los ciudadanos votantes, sin que ello limite su derecho a obtener mayores recursos si logran una representación mayor pues, de estimarse lo contrario, se llegaría al extremo de reconocer una condición igualitaria entre partidos con distinta representatividad, concediéndoles mayores derechos para la asignación de recursos a los que no hubieren obtenido una votación mayor de los que sí la tienen.<sup>8</sup>

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define la palabra “equidad” como la disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece, mientras que la palabra “igualdad” se refiere a la

---

<sup>8</sup> Consultable en: <https://www.scjn.gob.mx/>, lo referenciado en la jurisprudencia de mérito se encuentra previsto en los incisos g) y h) del apartado cuarto del artículo 116 de la Constitución Federal vigente.



conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad.

Por tanto de haberse establecido el tope de gastos para la elección de Diputados y miembros de los Ayuntamientos en forma igualitaria como pretende el impugnante, podemos concluir que en el caso concreto, tal principio se estaría vulnerando pues el tope de gastos de campaña y precampaña, sería inequitativo para los diversos tipos de elección y los cargos respectivos que se elegirán durante el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis, toda vez que debe garantizarse que los institutos políticos cuenten de manera equitativa más no igualitaria con elementos para llevar a cabo sus actividades.

Lo anterior tiene sustento en lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que en su parte conducente dice:

**"Artículo 49.-** El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

...

La ley garantizará que los partidos políticos **cuenten de manera equitativa** y gratuita con elementos para llevar a cabo sus actividades... Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, así como las reglas para el acceso de los candidatos independientes a dichas prerrogativas, a efecto de que se encuentren en aptitud de participar en la elección en la cual hayan sido registrados como tales."

En este sentido, debemos entender que resultaría inequitativo establecer un mismo tope de gastos a los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes para llevar a cabo sus actividades, durante el desarrollo de las campañas y precampañas electorales, en aquellos municipios y distritos donde existe disparidad territorial y poblacional dadas las circunscripciones municipales y distritales de cada uno de estos, esto es, se daría un trato igual entre desiguales, de ahí lo inequitativo que resultaría aplicar la fórmula como lo hace valer el impetrante en su escrito de demanda.



Así las cosas, si bien la fórmula para determinar los límites o topes en los gastos de campaña y precampaña de los partidos políticos en la entidad federativa, es una facultad que no deja a las autoridades electorales potestad para variarla, y que por el contrario, las vincula a actuar en el sentido de llevar a cabo los cálculos u operaciones descritos en el precepto legal controvertido, 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, para la determinación de los topes de gastos de campaña en las elecciones de miembros de los Ayuntamientos y Diputados de Mayoría Relativa, la autoridad electoral administrativa, **tal como lo manifiesta en el informe circunstanciado, realizó una interpretación gramatical, sistemática y funcional** de los artículos 116 fracción IV inciso b), g) y h) de la Constitución Federal; 49 fracción II párrafos cuarto y fracción III, párrafo sexto de la Constitución Local; 179 párrafos primero y segundo, y 304 de la Ley Electoral de Quintana Roo, de conformidad con lo que establecen los artículos 3, 4 de la Ley Sustantiva en la materia, y 3º de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Lo anterior es así, toda vez que las disposiciones constitucionales y legales antes referidas facultan al Instituto Electoral local para que todos sus actos y resoluciones garanticen el cumplimiento de los **principios constitucionales** que rigen los procesos electorales, tales como los de legalidad, certeza y equidad.

Es por ello, que de la interpretación al marco normativo antes referido y atendiendo a dichos principios, determinó que el monto base de cada una de las elecciones, tratándose de la elección de Gobernador, toda vez que el candidato del partido político, coalición o independiente habrá de



competir en todo el territorio del Estado, por ser una sola circunscripción territorial, se tiene que el tope de gastos de campaña será el correspondiente a **\$13'345,777.70**.fijado como monto base y en la elección de Diputados y miembros de los Ayuntamientos, sea la cantidad de **\$13'345,777.70** para cada una de ellas, y que ésta se distribuya tomando en cuenta a los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del municipio o distrito electoral respectivo.

Para justificar lo anterior, la responsable señaló en el Acuerdo impugnado, que esta medida fue tomada porque los candidatos para las modalidades de miembros de los Ayuntamientos y Diputados por el principio de mayoría relativa no competirán sobre superficies y límites iguales, pues tanto los municipios como los distritos electorales uninominales del estado tienen sus propias características geográficas, socioeconómicas y poblacionales, por lo que dejar de observar esta realidad podría traducirse en ventajas y desventajas entre los propios actores políticos, situación que en poco o nada abonaría a la equidad en la contienda.<sup>9</sup>

Así, a juicio de este órgano resolutor de la interpretación gramatical, sistemática y funcional que hace la responsable, 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.

Además, la finalidad del legislador es establecer una fórmula que permita fijar el tope de gastos de precampaña y campaña que sea utilizado en los

---

<sup>9</sup> Véase foja 4 del Acuerdo impugnado.



procesos electorales en que concurran la elección de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos, o en aquellos procesos electorales en los que únicamente se elijan Diputados o miembros de los Ayuntamientos, dando con lo anterior certeza y equidad a los participantes en el desarrollo de las contiendas electorales.

En este orden de ideas, de aplicar la fórmula con la interpretación literal que sugiere el partido actor, resultaría imposible determinar el tope de gastos de campaña entre el número de elecciones de que se trate y el **total de las candidaturas que corresponda a cada una de ellas**, en razón de que en términos de lo dispuesto por el **artículo 163 párrafos cuarto y quinto de la Ley Electoral de Quintana Roo**, se establece que los órganos electorales correspondientes, celebrarán una sesión cuyo único objeto será **register las candidaturas** que procedan en los plazos siguientes:

- A. Para candidatos a Gobernador el **2 de abril del año de la elección**;
- B. Para miembros de los Ayuntamientos el **13 de abril del año de la elección**;
- C. Para Diputados por el principio de mayoría relativa, el **19 de abril del año de la elección**, y
- D. Para Diputados por el principio de representación proporcional, el **24 de abril del año de la elección**.

Al término de la sesión que corresponda, se hará pública la conclusión del registro de candidaturas, fórmulas o planillas, dando a conocer los nombres de los candidatos o de la integración de las fórmulas o planillas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos.”

De la disposición normativa antes transcrita, se colige que la responsable estaría imposibilitada de aplicar en forma literal el artículo 179 en comento, pues como ya se señaló, dicha autoridad electoral estará en condiciones de conocer **el número total de candidaturas** para el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis hasta que concluya la etapa de registro de las mismas; esto es hasta el mes de abril del presente año, de manera que calcular de manera hipotética los topes de gastos de campaña y precampaña en las condiciones señaladas por la norma, es decir, tomando en cuenta el total de las candidaturas, se violaría el



principio de certeza<sup>10</sup> que debe regir en los procesos electorales, aunado a que el artículo 179 en sus párrafos primer y segundo debe interpretarse de forma sistemática y funcional con los demás ordenamientos legales aplicables al caso que nos ocupa, tal como se realiza con el numeral 163 antes referido.

Lo anterior es así, porque conforme a lo previsto en el artículo 304 de la Ley Electoral de Quintana Roo, la autoridad administrativa electoral debe aprobar los topes de gastos de campaña y precampaña en el mes de diciembre del año anterior al de la elección; situación que pone de manifiesto el desfase temporal que hay entre la realización de un acto, y otro.

Es por ello, que de atenderse a la literalidad de la norma llegaríamos al absurdo de obligar a la autoridad administrativa a determinar un tope de gastos de campaña y precampaña con base a un número inexistente del total de candidaturas, toda vez que como ha quedado señalado, el registro de las mismas inicia en el mes de abril del año de la elección, y hasta esa fecha se estará en posibilidad de conocer con exactitud el total de candidaturas registradas para el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis.

En consecuencia, al no contar con un dato cierto al momento de aplicar la fórmula, se estaría vulnerando el principio de certeza al que está obligada a observar la autoridad administrativa electoral en el ejercicio de sus funciones, conforme lo dispone el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Electoral de Quintana Roo, de ahí que se interprete que el artículo 179 en su primer párrafo de la Ley Electoral local establece el número de elecciones en el que habrá de distribuirse el monto base, como un mismo elemento y no de manera separada como lo interpreta el partido actor, atendiendo a una interpretación gramatical, sistemática y funcional.

---

<sup>10</sup> Entiendo como certeza todas las acciones que desempeñe la autoridad electoral deberán estar dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables. Consultable en: <http://www.ine.mx>.



Independientemente de la interpretación que pretenda darle el actor al artículo 179 de la Ley Electoral local, respecto a la porción normativa “*(...) entre el número de elecciones de que se trate y el total de las candidaturas que correspondan a cada una de ellas (...)*”, es de señalarse que el tope de gastos de campaña y precampaña se determina para Gobernador en la misma proporción fijada como monto base por ser un cargo unipersonal, para cada una de las planillas de los miembros de los ayuntamientos de los once Municipios y para la fórmula de Diputados de los quince Distritos Electorales Uninominales, y no así a cada una de las personas que las integran, esto es, el tope de gastos de campaña y precampaña se fija en razón del número de cargos y no de candidaturas.

En este mismo sentido, la autoridad en su informe circunstanciado señala que los topes de gastos aprobados en el acuerdo impugnado, se determinaron atendiendo los criterios de interpretación gramatical, sistemático y funcional, de acuerdo a la potestad que establece el artículo 3º de la Ley Electoral de Quintana Roo, toda vez que atendió precisamente a una **distribución proporcional** del monto a dividir, conforme a las características poblacionales de cada circunscripción electoral; pues de lo contrario se estarían aprobando topes de gastos de campaña totalmente irreales y fuera de toda proporción, que además pueden resultar en que se haga nugatorio el ejercicio de los derechos de los partidos políticos y candidatos a realizar sus actos tendientes a la obtención del voto ciudadano, acentuándose esto en los municipios y distritos electorales con mayor densidad poblacional, **de ahí que resulte como un elemento necesario y no como un elemento adicional la utilización del padrón electoral en la aplicación de la fórmula.**

En ese orden de ideas, tenemos que el hecho que la autoridad responsable haya tomado en consideración el corte del Padrón Electoral por cada Distrito y Municipio del Estado, para el establecimiento de los topes de gastos de campaña de Diputados y miembros de los Ayuntamientos, constituye un elemento necesario en razón de las



características tanto geográficas, socioeconómicas y poblacionales que tienen los Municipios y Distritos en el Estado; sin pasar por alto que el padrón electoral es uno de los instrumentos de política y de estadística más importantes con los que cuenta nuestro país, que nos permite conocer con más detalle a la población ciudadana del mismo y, sobretodo, para su fin último, que es garantizar el ejercicio al derecho de elegir a nuestros gobernantes.

Para exemplificar lo anterior, tenemos que de aplicar la fórmula en los términos que propone el actor en su interpretación asistemática al artículo 179 de la Ley Electoral local, se tendría como tope de gasto de campaña para la elección de los once miembros de los ayuntamientos **\$404,417.00** y los quince diputados por el principio de Mayoría Relativa **\$296,872.00**, sin embargo resultarían desproporcional e inequitativo para cada elección municipal, ya que si tomamos en cuenta que en el Municipio de Benito Juárez su padrón electoral asciende a la cantidad de 513,689 ciudadanos inscritos, que representa el **47.71% del padrón electoral en el Estado**, en tanto que el Municipio de Lázaro Cárdenas cuenta con un padrón electoral de 16,318 ciudadanos inscritos, representando el **1.51% del referido padrón electoral estatal**, resulta evidente la desproporción poblacional que existe entre un Municipio y otro, de ahí que la distribución de los topes de gastos se realice atendiendo al padrón electoral de cada municipio y distrito electoral uninominal.

De lo anterior, se advierte que de lo propuesto por el actor se tendría un tope de gastos de campaña y precampaña igualitario entre los Municipios y entre los Distritos en las próximas elecciones de miembros de los Ayuntamientos y Diputados, lo cual resulta a todas luces **desproporcionado e inequitativo** pues dichas elecciones se llevarán a cabo en superficies y límites territoriales diferentes, toda vez que éstos cuentan con características propias, que son las que precisamente deben considerarse para establecer los topes de gastos de precampaña y campaña de una manera equitativa, ya que para el caso de hacerlo en



forma igualitaria, de acuerdo a la interpretación que hace el actor de la parte final del primer párrafo del referido artículo 179, se vulneraría el principio de equidad consagrado en la Carta Magna, de ahí lo ajustado a derecho al haber utilizado el padrón electoral como **elemento necesario** para determinar los topes de gastos de campaña y precampaña, con lo cual se garantizó la **equidad en la contienda electoral** para el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis.

Ahora bien, el Partido Acción Nacional se duele de que el actuar de la responsable contraviene lo dispuesto por el legislador local, porque a su decir, la reforma constitucional de dos mil catorce, obliga a los Estados, a que en sus constituciones y leyes en materia electoral se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, y evitar el dispendio innecesario de los recursos en las campañas electorales, ya que aduce que debido a la fórmula utilizada por la responsable, estableció topes de campaña y precampaña tres veces más alto, que el que legalmente debió fijarse.

Al respecto, es dable mencionar que contrario a lo afirmado por el impetrante, los topes de gastos de campaña y precampaña fijados para el presente proceso electoral local, son equitativos y proporcionales, ya que permite un tope distinto para cada elección, sin que por ello se pase por alto la intención que tuvo el legislador, tanto en la reforma constitucional federal del año dos mil catorce, como en la reforma constitucional y legal local del año dos mil quince, cuyo objeto fue reducir los topes de gastos de campaña en los procesos electorales.

Para demostrar lo anterior, se puede observar que de los topes de gastos de campaña fijados para la elección dos mil diez y los determinados para el presente proceso electoral, donde en ambos casos se eligen Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos, se advierte que en el desarrollo de la fórmula aplicada por el Instituto Electoral de



Quintana Roo, lejos de aumentar los topes de gastos de campaña, se reducen de manera considerable, tal como se observa en los cuadros siguientes:

### TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA 2016

Gobernador del Estado	
Tope de Gastos de Campaña 2010 <sup>11</sup>	Tope de Gastos de Campaña 2016
\$25,321,383.08	\$13'345,777.70

Miembros de los Ayuntamientos		
Municipio	Tope de Gastos de Campaña 2010	Tope de Gastos de Campaña 2016
Othón P. Blanco	\$4'962,424.60	\$1'989,855.46
Bacalar	-	\$338,982.75
José María Morelos	\$643,750.52	\$294,941.69
Felipe Carrillo Puerto	\$1'282,557.64	\$595,221.69
Tulum	\$585,118.80	\$316,294.93
Solidaridad	\$2'853,000.92	\$1'861,735.99
Puerto Morelos	-	\$356,332.26
Cozumel	\$1'755,386.36	\$790,070.04
Benito Juárez	\$12'354,665.12	\$6'367,270.54
Isla Mujeres	\$414,706.32	\$233,551.11
Lázaro Cárdenas	\$469,772.80	\$201,521.24
Total	\$25'321,383.08	\$13'345,777.70

Diputados de Mayoría Relativa			
Distrito	Cabecera	Tope de Gastos de Campaña 2010	Tope de Gastos de Campaña 2016
I	Kantunilkín	\$469,772.80	\$936,873.59
II	Cancún	*	\$982,249.24
III	Cancún	*	\$755,371.02
IV	Cancún	*	\$782,062.57
V	Cancún	*	\$959,561.42
VI	Cancún	*	\$839,449.42
VII	Cancún	*	\$879,486.75
VIII	Cancún	*	\$886,159.64
IX	Tulum	*	\$1'337,246.93
X	Playa del Carmen	*	\$982,249.24
XI	Cozumel	\$1'755,386.36	\$784,731.73
XII	Felipe Carrillo Puerto	\$1'282,557.64	\$713,999.11
XIII	Bacalar	*	\$816,761.60
XIV	Chetumal	*	\$842,118.57
XV	Chetumal	*	\$847,456.88
Total			\$13'345,777.70

Nota: Debido a la creación de los Municipios de Bacalar y Puerto Morelos, así como al cambio de la nomenclatura de los distritos electorales uninominales en el Estado, no resulta posible, realizar el comparativo de los distritos marcados (\*)

Como se ve en el cuadro anterior, el tope de gastos de campaña para el proceso electoral dos mil dieciséis resultó ser un 47.3% menor al del año dos mil diez; en el caso de la elección de Gobernador, el tope de gastos establecido en la elección local de dos mil diez, fue de \$25'321,383.08, en tanto que para el presente proceso electoral local, se estableció la

<sup>11</sup> Consultese en <http://www.ieqroo.org.mx>



cantidad de \$13'345,777.70, cifra que resulta menor a la fijada para el Proceso Electoral Local Ordinario del año dos mil diez, y es de observarse que para la elección de Diputados y miembros de los Ayuntamientos hay una reducción en una proporción aproximada de hasta la mitad o menos.

Por citar un ejemplo, se observa que para la elección de Ayuntamientos, el Municipio de Benito Juárez tuvo un tope gastos de campaña de \$12'354,665.12 en la elección de dos mil diez, para el presente proceso electoral, se fijó como tope de gastos de campaña para la misma elección la suma de \$6'367,270.54, y de la misma forma ocurre con los demás Ayuntamientos.

De ahí que no le asista la razón al partido inconforme, cuando señala que la fórmula empleada por la responsable para determinar dichos topes permite el dispendio de recursos públicos.

Para mayor abundamiento, a continuación se hace referencia a un ejercicio hipotético: es sabido que en el Estado de Quintana Roo, durante el año dos mil dieciocho se llevará a cabo el Proceso Electoral para elegir a los miembros de los Ayuntamientos, y en el año dos mil diecinueve se realizará el Proceso Electoral para renovar únicamente a los integrantes de la Legislatura.

Por lo que de realizar con la interpretación del artículo 179 de la Ley sustantiva de la materia, como lo sostiene el partido político inconforme, en el sentido de dividir el monto base de tope de gastos de campaña entre cada uno de los tipos de elección, y bajo el supuesto de que los partidos políticos mantengan el mismo porcentaje de financiamiento público en el Proceso Electoral que se verificará en el año dos mil dieciocho, a efecto de determinar el tope de gastos de campaña para la elección Municipal, ocurriría que con base en lo dispuesto en la fracción II, del artículo 85 de la Ley Electoral del Estado, tendríamos que tomar el



equivalente al treinta por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias del partido con el financiamiento más alto y multiplicarlo por uno punto cinco, y lo que resulte, dividirlo entre los tipos de elección, lo que nos daría el resultado siguiente:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORDINARIO AÑO 2016 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$ 17'794,370.26
--	------------------

PASOS	ELECCIÓN CONCURRENTE (GOBERNADOR, AYUNTAMIENTOS, DIPUTADOS) 2016		ELECCIÓN NO CONCURRENTE AYUNTAMIENTOS 2018	
1	PARA GASTOS DE CAMPAÑA SE OTORGA EL 50% DEL MONTO DETERMINADO PARA FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORDINARIO.	\$ 8'897,185.13	PARA GASTOS DE CAMPAÑA SE OTORGA EL 30% DEL MONTO DETERMINADO PARA FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORDINARIO.	\$ 5'338,311.07
2	EL MONTO MAYOR, OBTENIDO POR EL PRI SE TOMA COMO BASE Y SE MULTIPLICA POR	1.5	EL MONTO MAYOR, OBTENIDO POR EL PRI SE TOMA COMO BASE Y SE MULTIPLICA POR	1.5
3	MONTO BASE.	\$ 13'345,777.70	MONTO BASE.	\$ 8'007,466.61
4	SE DIVIDE ENTRE EL TIPO DE ELECCIONES.	<u>ENTRE 3</u>	SE DIVIDE ENTRE EL TIPO DE ELECCIONES.	<u>ENTRE 1</u>
5	MONTO OBTENIDO COMO TOPE DE CAMPAÑA EN CADA ELECCIÓN.	\$4'448,592.56	MONTO OBTENIDO COMO TOPE DE CAMPAÑA EN UNA SOLA ELECCIÓN.	\$8,007,466.61

El resultado anterior, se obtiene realizando las operaciones siguientes:

1.  $(\$17'794,370.26) \times (30\%) / 100\% = \$5'338,311.07$
2.  $(\$5'338,311.07) \times (1.5) = \$8'007,466.61$
3.  $(\$8'007,466.61) / 1 = \$8'007,466.61$ .

Como puede observarse, en la elección de miembros de Ayuntamiento que se verificará en el año dos mil dieciocho, tendríamos un tope de gastos de campaña superior al que propone el actor para ese mismo tipo de elección en este Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis, y peor aún, superaría la cantidad que propone el actor como tope de gastos



de campaña para la elección de Gobernador en el actual proceso, lo que resultaría desproporcionado e incongruente; lo que confirma la errónea interpretación que realiza el actor al artículo 179 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

En consecuencia, a juicio de este Tribunal resulta apegada al principio de legalidad el acuerdo **IEQROO/CG/A-045/15**, y correcta la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 179 y 304 de la Ley Electoral local y demás disposiciones constitucionales y legales en la materia, la fórmula aplicada en la fijación de topes, así como la introducción del padrón electoral como elemento necesario en la determinación de topes de gastos de campaña y precampaña, de acuerdo a las consideraciones y fundamentos jurídicos referidos en el presente Considerando.

## **2. Indebida aplicación del padrón electoral con corte al mes de octubre de dos mil quince, en lugar de otro más reciente.**

Ahora bien, aludiendo al concepto de agravio consistente en que la responsable **utilizó de manera indebida el corte del mes de octubre de dos mil quince**, en lugar de tomar otro más reciente al momento de determinar los topes de gastos de campaña y precampaña, para el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis, a juicio de esta autoridad jurisdiccional, resulta **fundado**, por las razones siguientes:

Lo anterior es así, toda vez que la responsable, si bien interpretó correctamente la fórmula prevista en el artículo 179 de la Ley Electoral de Quintana Roo, es de advertirse que tal como lo señala el partido actor, el Instituto Electoral local **debió utilizar un corte del padrón electoral más próximo a la fecha en que emitió el Acuerdo** ahora impugnado a fin de garantizar el principio de certeza en la determinación de topes de gastos de campaña y precampaña.



Asimismo, en el acuerdo impugnado, refiere la responsable que para la determinación de los topes de gastos de campaña utilizó el corte de padrón electoral del mes de octubre de dos mil quince, en virtud de que hasta la fecha de la emisión del documento jurídico impugnado era el último que le había proporcionado la autoridad electoral nacional.<sup>12</sup>

Sin embargo, a dicho del actor, no se tiene la certeza de donde obtuvo la responsable la información de los datos del padrón electoral utilizado en la determinación de los topes de gastos campaña y precampaña, toda vez que no existe documento alguno que acredite que el instituto local haya solicitado dicha información al INE.

Es por ello que en términos de lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, este órgano jurisdiccional ordenó diligencias para mejor proveer, requiriendo al Instituto Nacional Electoral, el Padrón Electoral de cada Distrito Electoral Uninominal y Municipal del Estado de Quintana Roo, al último corte previo al veintidós de diciembre de dos mil quince, a fin de tener certeza sobre el padrón electoral empleado para la aprobación de los topes de gastos de campaña en el Acuerdo impugnado.

En este sentido, la Junta Local Ejecutiva de Quintana Roo, del Instituto Nacional Electoral, al dar cumplimiento al requerimiento realizado, remitió la información relativa Padrón Electoral con corte al treinta de noviembre del año dos mil quince, desagregado por Distrito Electoral Federal, y municipio, sin que estén incluidos los municipios de Tulum, Bacalar y Morelos; y por alcance remitió el padrón electoral **con corte al dieciocho de diciembre de dos mil quince**, desagregado por Distrito Electoral Federal y Municipio, sin que esté incluido el municipio de Puerto Morelos, ni desagregado por Distrito Electoral Local, de donde se advierte que dicho padrón electoral se ha modificado con respecto al corte del treinta y uno de octubre de dos mil quince que utilizó la responsable.

---

<sup>12</sup> Véase a foja cuatro del Acuerdo Impugnado IEQROO/CG/A-045-15.



Es por ello que, siendo que la autoridad electoral local estuvo en posibilidad de solicitar un corte de Padrón Electoral más actualizado al Instituto Nacional Electoral antes de determinar el tope de gastos de campaña y precampaña, sin que se acrecrite que lo haya solicitado, de ahí que resulte fundado el agravio y siendo suficiente este motivo de disenso, lo **procedente es revocar el Acuerdo IEQROO/CG/A-045-15**, en cuanto a la parte conducente, quedando firme la fórmula aplicada por la responsable en la fijación de los topes de gastos de campaña y precampaña para el Proceso Electoral Local Ordinario dos mil dieciséis, por cuanto al tipo de elecciones de Diputados y miembros de los Ayuntamientos, con base a la interpretación que le da a los artículos 179 y 304 de la Ley Electoral de Quintana Roo.

## **SEXTO. Efectos de la sentencia.**

A. Al resultar fundado el agravio referenciado como número 2 antes reseñado, lo procedente es revocar el Acuerdo impugnado **IEQROO/CG/A-045-15**, emitido por la responsable en fecha veintidós de diciembre de dos mil quince, en cuanto a la parte que corresponde a la utilización del corte del padrón electoral, quedando firme la fórmula aplicada para obtener el tope de gastos de campaña y precampaña para el Proceso Electoral Ordinario Local dos mil dieciséis, **debiendo la responsable emitir un nuevo acuerdo en el cual utilice el corte de padrón electoral de fecha dieciocho de diciembre de dos mil quince, y aplique nuevamente la fórmula establecida en los artículos 179 y 304 de la Ley Electoral de Quintana Roo**, determinando el tope de gastos de campaña y precampaña respectivamente, que se aplicarán para las elecciones de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos, en el Proceso Electoral Ordinario dos mil dieciséis en el Estado.

Cabe señalar que este órgano jurisdiccional local al dictar sentencia en fecha veintiséis de enero del presente año, ordenó remitir a la autoridad responsable la información que proporcionó a este órgano jurisdiccional



la Junta Local Ejecutiva de Quintana Roo del Instituto Nacional Electoral, que contiene el padrón electoral con corte de fecha dieciocho de diciembre de dos mil quince.

Con dicha información, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, una vez desagregada por Distritos Electorales Locales y Municipios de esta entidad federativa, deberá **emitir un nuevo Acuerdo en el plazo de cuarenta y ocho horas** contadas a partir de la notificación de la presente resolución, debiendo informar a este Tribunal sobre el cumplimiento del mismo en **un término de veinticuatro horas**.

**B.** Hágase del conocimiento de la presente ejecutoria a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, anexando copia certificada de la misma, en la que se da cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de fecha veinticuatro de febrero del presente año, dictada en autos del expediente SUP-JRC-041/2016.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

#### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se revoca el Acuerdo **IEQROO/CG/A-045-15**, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en los términos del considerando **QUINTO**, para efecto de que la autoridad responsable emita uno nuevo en atención a lo precisado en el considerando **SEXTO** de la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Tal como lo solicita el actor en su escrito de demanda, expídasele copia certificada de la presente resolución.

**TERCERO.** Hágase del conocimiento de la presente ejecutoria a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, anexando copia certificada de la misma, en la que se da cumplimiento a



lo ordenado en la sentencia de fecha veinticuatro de febrero del presente año, dictada en autos del expediente SUP-JRC-041/2016.

**CUARTO. NOTIFÍQUESE:** Personalmente, al actor en el domicilio señalado en autos; por oficio, a la autoridad responsable, y por estrados a los demás interesados en términos de lo que establecen los artículos 54, 55, 58, 59 y 61 de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publíquese de inmediato en la página oficial de Internet de este órgano jurisdiccional, en observancia a los artículos 1 y 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firman los Magistrados Electorales que integran el Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**VICTOR VENAMIR VIVAS VIVAS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**NORA LETICIA CERÓN GONZÁLEZ**

**VICENTE AGUILAR ROJAS**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE**