

**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.**

**ACTOR: MOVIMIENTO CIUDADANO.**

**ACTO IMPUGNADO: SENTENCIA DEL  
EXPEDIENTE TEEA-REN-009/2019.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL ESTADO DE  
AGUASCALIENTES.**

**MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS DE LA SALA REGIONAL MONTERREY,  
SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**JOSÉ CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH**, en representación del Partido Político Movimiento Ciudadano, en virtud de mi carácter de Coordinador de la Comisión Operativa Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1, 8, 14, 16, 17 y 41 párrafo segundo, base I y VI, inciso a), 99 párrafo cuarto, fracción II, IV, V y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 86, 87 y 88 inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y demás correlativos aplicables, vengo a promover **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL**, a efecto de impugnar la **SENTENCIA RECAÍDA EN EL RECURSO DE NULIDAD TEEA-REN-009/2019**, dictada por el **TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES**.

En tal virtud, señalo como domicilio para oír y recibir notificaciones la dirección de correo electrónico autorizada por este Tribunal Electoral [rafael.cruz@notificaciones.tribunalelectoral.gob.mx](mailto:rafael.cruz@notificaciones.tribunalelectoral.gob.mx) y autorizando para esos efectos, a **RAFAEL CRUZ VARGAS, ANA LOURDES GARCÍA GASPAR, AXEL**



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

## TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

### Oficialía de Partes

O.	C.S.	C.C.	C.E.	Recibí:	Hojas
X				Juicio de Revisión Constitucional en contra de la sentencia recaída dentro del Expediente TEEA-REN-009/2019, que presenta el C. J. Isabel Moreno Martínez y signa el C. José Clemente Castañeda Hoeflich, en su carácter de Coordinador de la Comisión Operativa Nacional del Partido Político Movimiento Ciudadano.	27
<b>Total</b>					<b>27</b>

(0744)

Fecha: 03 de septiembre de 2019.

Hora: 09:00 horas.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES  
Oficialía de Partes

P.A.

**Juan Reynaldo Macías Ramírez**  
**Oficial de Partes Del**  
**Tribunal Electoral del**  
**Estado de Aguascalientes.**

O.- original  
C.S.- copia simple  
C.C.- copia certificada  
C.E.- correo electrónico

IZTLI RAMÍREZ JIMÉNEZ y CARLOS ANTONIO DE LA SOTA RIVA VILLEGAS,  
indistintamente uno del otro.

## ABREVIATURAS

Abreviaturas utilizadas en el presente escrito:

Partido Movimiento Ciudadano: **MC**

Partido Verde Ecologista de México: **PVEM**

Partido Revolucionario Institucional: **PRI**

Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes: **IEEAGS**

Consejo General del Instituto Estatal Electoral de  
Aguascalientes: **CG IEEAGS**

Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes: **TEEA, tribunal  
local o autoridad responsable.**

Instituto Nacional Electoral: **INE**

Consejo General del Instituto Nacional Electoral: **CG INE**

Suprema Corte de Justicia de la Nación: **SCJN**

Sala Regional Monterrey: **Sala Monterrey**

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: **TEPJF**

Sala Superior del TEPJF: **Sala Superior**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:  
**Constitución federal**

Ley General de Instituciones y Procesos Electorales: **LGIPE**

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia  
Electoral: **LGSMIME**

Constitución Política del Estado de Aguascalientes:  
**Constitución local**

Código Electoral del Estado de Aguascalientes: **Código Local**

El presente juicio de revisión constitucional se sustenta en los siguientes:

## HECHOS

- i. **Proceso electoral local.** El 10 de octubre de 2018, dio inicio el proceso electoral ordinario en el estado de Aguascalientes, con el objetivo de renovar las presidencias municipales de los Ayuntamientos del Estado.
- ii. **Aprobación de topes de campaña.** El 31 de enero de 2019, el CG del IEEAGS, mediante el acuerdo CG-A-11/19, determinó los topes de gastos de campaña para la elección de Ayuntamientos.

Para la elección al Ayuntamiento de Cosío aprobó un monto máximo de **\$322,400.**

- iii. **Inicio de la campaña electoral.** El 30 de abril de 2019, dio inicio el periodo de campañas para contender en la elección de las presidencias municipales de los Ayuntamientos de Cosío, El Llano, San José de García y Tepezala, mismo que concluyó el 29 de mayo de 2019.
- iv. **Jornada Electoral.** El 2 de junio del presente año, tuvo verificativo la elección correspondiente al proceso electoral local 2018-2019, respecto a la elección del Ayuntamiento de Cosío del Estado de Aguascalientes.
- v. **Cómputo Municipal.** El 5 de junio del año en curso, el Consejo Municipal Electoral de Cosío, del IEEAGS, realizó el cómputo municipal respecto la elección del Ayuntamiento de Cosío, Aguascalientes, obteniendo los siguientes resultados:

Partido	PAN	PRI	PT	PEVM	MC	Morena	PLA	TOTAL
TOTAL	650	2289	662	2537	1917	160	22	8340

- vi. **Declaración de validez y entrega de constancia.** El día 6 de junio de 2019, el Consejo Municipal Electoral de Cosío, del IEEAGS, emitió el Acuerdo por el que declaró la validez de la elección y otorgó la constancia respectiva al candidato Eusebio Enrique Delgado Esparza como presidente municipal electo.
  
- vii. **Determinación del CG INE sobre rebase al tope de gastos.** El 08 de julio de 2019 tuvo verificativo la sesión extraordinaria del CG INE, mismo que mediante la resolución INE/CG332/2019 determinó el rebase de topes de campaña en el municipio de Cosío, Aguascalientes, por parte de los partidos políticos PVEM y PRI.
  
- viii. **Acto impugnado.** Ante la verificación de tal circunstancia, se impugnó la validez de la elección municipal por actualizarse la causal de nulidad prevista en el artículo 41 base VI inciso a) de la Constitución federal y 352 fracción I del Código Electoral local, recurso radicado bajo el número de expediente TEEA-REN-09/2019 y resuelto por el Tribunal Electoral local el pasado 28 de agosto de 2019.

## **COMPETENCIA**

Esta Sala Regional Monterrey es competente para conocer del presente juicio de revisión constitucional electoral, por tratarse de una resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes como autoridad competente para calificar las elecciones en dicha entidad, entre ellas, la que constituye el objeto de este asunto, por corresponder a una entidad dentro de la segunda circunscripción electoral, donde esta Sala ejerce su jurisdicción y por tratarse de una elección municipal, con fundamento en el artículo 87 inciso b) de la LGSMIME.

## **ACTO IMPUGNADO**

Se impugna la sentencia del Tribunal Electoral local dictada en sesión del pasado 28 de agosto de 2019 mediante la cual resolvió el recurso de nulidad de número TEEA-REN-09/2019 en el sentido de confirmar la validez de la elección municipal en Cosío, Aguascalientes.

## PROCEDENCIA

El medio de impugnación que se promueve cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia establecidos en los artículos 86, 87 y 88 de la LGSMIME, como se demuestra a continuación:

### REQUISITOS GENERALES

**OPORTUNIDAD.** El artículo 8 de la LGSMIME señala que los medios de impugnación deben presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto impugnado; por su parte, el artículo 7 señala que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.

En este sentido, si tenemos que la resolución fue notificada por la vía señalada para ello el pasado 30 de agosto de 2019, en términos de los artículos citados, el plazo para impugnar ha de correr en los siguientes términos:

<b>Notificación del acto</b>	<b>Día 1.</b>	<b>Día 2.</b>	<b>Día 3.</b>	<b>Día 4.</b>
<b>30 de agosto de 2019</b>	31 de agosto de 2019.	1 de septiembre de 2019.	2 de septiembre de 2019.	<b>3 de septiembre de 2019.</b>

Por lo que su presentación se realiza de manera oportuna.

**DEFINITIVIDAD.** Se cumple con el requisito pues en la legislación del estado no se prevé algún otro recurso que proceda para revocar o modificar el acto impugnado.

**LEGITIMACIÓN.** El partido que represento cuenta con legitimación activa para la interposición de los juicios de revisión constitucional electoral, tal como se desprende del artículo 88 de la LGSMIME.

**PERSONALIDAD.** Como el mismo artículo 88 lo requiere en su inciso d), los partidos pueden actuar a través de sus representantes legítimos. En este sentido, desde el expediente de origen se tiene reconocida mi personalidad como representante de MC, en mi calidad de Coordinador de la Comisión Operativa Nacional, con facultades suficientes para interponer los medios de impugnación ante las autoridades electorales, con fundamento en los artículos 19 numeral 2 inciso s) y 20 de los Estatutos Generales del partido.

**INTERÉS JURÍDICO.** Se actualiza el interés jurídico del partido que represento, pues fungió en calidad de actor en el medio de impugnación cuya sentencia ahora se impugna, pues la misma afecta de manera directa su esfera jurídica al haber resultado contraria a la pretensión de declarar la nulidad de la elección municipal de Cosío, Aguascalientes, por la presencia de la causal de nulidad relativa al rebase del tope de gastos de campaña.

Lo anterior, con sustento en el criterio jurisprudencial 07/2002, de rubro **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.**

## **REQUISITOS ESPECIALES**

**VIOLACIÓN DE ALGÚN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** En la presente demanda se aduce la

violación a los artículos 14, 16, 17 y 41 base VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual es suficiente para tener por satisfecho el requisito en comento, toda vez que dicha exigencia es de naturaleza formal, de manera que basta el señalamiento de que el acto o resolución impugnados se vulneran determinados preceptos constitucionales, al margen de que se actualice o no tal violación, porque esto último constituye la materia de fondo de la controversia planteada.

Lo anterior, se apoya en el criterio contenido en la Jurisprudencia número 2/97, de la SS del TEPJF, de rubro JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.

**DETERMINANCIA DE LA VIOLACIÓN RECLAMADA.** Se colma tal exigencia, pues en el caso, se impugna la declaración de validez de la elección del Ayuntamiento de Cosío.

Entonces, de resultar fundada y acogida la pretensión del partido que represento, la sentencia respectiva conduciría a la nulidad de la elección, lo que evidentemente resultaría determinante y repercutiría en el desarrollo del proceso electoral en curso.

**REPARACIÓN JURÍDICA Y MATERIALMENTE POSIBLE.** Con relación al requisito contemplado en los incisos d) y e) del artículo 86, párrafo 1 de la LGSMIME, se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, ya que, de conformidad a lo establecido en la Constitución local, particularmente en el artículo 66, el Ayuntamiento de Cosío en Aguascalientes iniciará su encargo el día 15 de octubre de 2019; es decir, dentro de más de 30 días contados a partir de la presentación del presente escrito.



## PLANTEAMIENTO DE LA IMPUGNACIÓN

Mi **pretensión** es que se revoque la sentencia que se impugna y, a su vez, sea declarada la nulidad de la elección municipal de Cosío, Aguascalientes, por actualizarse la causal de nulidad establecida en el artículo 41 base VI, inciso a) de la Constitución federal.

Mi **causa de pedir** se sustenta en la indebida interpretación que del propio artículo 41 base VI inciso a) constitucional efectúa el tribunal responsable, pues esta interpretación le llevó a realizar valoraciones que no son de su competencia y a integrar de manera excesiva la disposición en comento. En efecto, el Tribunal local, a partir de un criterio de la Sala Superior que considero debiera ser rebasado, decidió que un análisis del elemento relativo a la determinancia, al momento de analizar la causal de nulidad relativa al rebase de tope de gastos de campaña, debe pasar por elementos extraños a la propia conducta de erogar gastos más allá de los límites establecidos por la autoridad, tales como, el grado del monto aprobado por la autoridad administrativa electoral como tope de gastos; la distribución de los gastos por parte del partido infractor, distinguiendo entre *gastos operativos* y *gastos de campaña* y la calificación de las violaciones al sistema de fiscalización entre formales y materiales.

En primer lugar, no corresponde a los tribunales electorales valorar si un monto de tope de gastos de campaña es bajo o alto, pues la autoridad administrativa lo determina a partir del cálculo que le mandata la legislación, en todo caso, tal discusión debiera darse a nivel legislativo, o bien, ante la impugnación de la constitucionalidad de las leyes aplicables. Asimismo, ni la constitución ni la ley distinguen entre *gastos operativos* y *gastos de campaña* para verificar si se tiene o no por actualizada la causal de nulidad en comento, por lo que hacer dicha distinción viola el principio de legalidad. Finalmente, tampoco corresponde a la instancia jurisdiccional calificar las violaciones al sistema de fiscalización entre

formales o sustanciales/materiales, pues ello es facultad de la autoridad fiscalizadora.

Por lo tanto, se observa que el criterio adoptado para analizar la determinancia en lo que a la causal de rebase del tope de gastos respecta, descrito en el precedente SUP-REC-1048/2018 y adoptado íntegramente en la sentencia que se impugna, no cuenta con ningún sustento legal y jurisdiccional, sino que fue creado, en su momento, y aplicado en este caso de manera arbitraria, con efectos perjudiciales para el sistema jurídico electoral. Por un lado, implica un estándar excesivo que hace casi imposible la actualización de la causal de nulidad y que cancela la pretensión inicial del legislador y, por el otro, coloca al poder judicial en el papel de *parte* en un juicio donde no le corresponde a éste desvirtuar la presunción de determinancia cuando se actualicen los elementos fácticos descritos en el artículo 41 constitucional base VI inciso a), es decir, el rebase por un monto mayor al 5% del tope de gastos y una diferencia de votos menor al 5% del total entre el primero y segundo lugar en la elección, sino al partido o candidatura interesada en su superación.

## **CONSIDERACIONES PREVIAS**

Uno de los aspectos fundamentales de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 fue la fiscalización de los ingresos y egresos efectuados por los partidos políticos y sus candidaturas durante las campañas electorales. Desde una cuestión de transparencia en cuanto a la fuente de sus recursos económicos, como de rendición de cuentas, con el objetivo de que tanto la autoridad fiscalizadora como la ciudadanía tengamos en claro de dónde vienen y en qué se destinan, particularmente, con la obligación por parte de los partidos de destinarlo únicamente para el cumplimiento de sus fines: en el caso de los gastos de campaña, para todas las actividades necesarias para la consecución y defensa del voto. Asimismo, el sistema de fiscalización de los recursos de los contendientes en los procesos electorales fungiría como garantía del principio de

equidad en la contienda, haciendo efectivo el cumplimiento de las disposiciones relativas al tope de gastos de campaña, bajo el entendido de que un partido o candidatura que hubiere efectuado gastos más allá de lo permitido por el tope, en realidad, está obteniendo indebidamente un beneficio sobre los demás partidos y candidaturas, creando una situación de inequidad, pues los recursos económicos son los que hacen verdaderamente posible una campaña.

En este sentido, una de las grandes decisiones tomadas por el poder reformador de la Constitución, fue la de incluir expresamente como causal de nulidad el exceso del gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado (artículo 41 base VI inciso a)). Esta violación se presumirá determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida por el primero y segundo lugar sea menor al 5%.

De la interpretación de dicha disposición, la Sala Superior ha desprendido los siguientes criterios para su análisis (SUP-CDC-02/2017):

1. La determinación por la autoridad administrativa electoral del rebase del tope de gastos de campaña en un 5% o más por quien resultó triunfador en la elección;
2. Por regla general, quien sostenga la nulidad de la elección con sustento en el rebase tiene la carga de acreditar que la violación fue grave, dolosa y determinante; y
3. La carga argumentativa y probatoria del carácter determinante dependerá de la diferencia de votación entre el 1º y 2º lugar:
  - Cuando sea igual o mayor al 5% corresponde a quien sustenta la invalidez; y

- Cuando dicho porcentaje sea menor, la misma constituye una presunción relativa y se revierte la carga al que pretenda desvirtuarla.

Por la naturaleza de la causal y partiendo del análisis realizado por la Sala Superior en la contradicción de criterios en cita, considero que además de debe de tomar en cuenta un alto grado de deferencia hacia la autoridad administrativa electoral en la entidad federativa y a la autoridad fiscalizadora de los ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidaturas en todo lo relativo a la acreditación objetiva y material de la violación. Efectivamente, como se desprende de la lectura de la base VI del artículo 41 constitucional, la violación al ordenamiento jurídico electoral se determina a partir del **exceso en un 5% del monto total autorizado**, determinación que corresponde al INE, a partir del cálculo que del tope de gastos que realice la autoridad administrativa electoral de la entidad, así como la clasificación de los gastos erogados por los partidos políticos para distinguir cuáles habrán de ser catalogados como gastos de campaña y, finalmente, efectuar la declaración sobre el exceso del tope respectivo.

Tales determinaciones pueden ser revisadas en sede jurisdiccional en todo momento. En la medida en que sean confirmadas o modificadas por el TEPJF, llega un momento en el cual son definitivas y se deben considerar como *verdad jurídica*, por lo cual no pueden ser revaloradas por ninguna otra instancia.

En efecto, en el caso de las elecciones locales, la legislación local deberá fijar los criterios que deberá seguir la autoridad administrativa de la entidad para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; a partir de lo cual, corresponderá al INE verificar si dichos límites fueron respetados o no de lo que se desprenda de los informes de gastos que se presenten en los períodos respectivos.

Cualquier valoración, ya sea de los criterios legislativos para el establecimiento de tales límites, su aplicación por parte de la autoridad administrativa electoral local o, bien, la verificación que realice el INE en ejercicio de sus facultades de fiscalización, puede ser cuestionada ante los tribunales competentes para la revisión de su constitucionalidad o legalidad.

En el caso que nos ocupa, el artículo 51 del Código Electoral local dispone que:

*El tope máximo de gastos de campaña para la elección de ayuntamientos será la cantidad que resulte de multiplicar el 0.20 del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por el número total de ciudadanos empadronados en el Registro Federal de Electores en el Ayuntamiento de que se trate; en aquellos ayuntamientos en que el tope máximo de gastos de campaña en aplicación a la presente fórmula sea menor a cuatro mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en la fecha en que se haga el cálculo, se tomará como tope ésta cantidad.*

Entonces, el criterio utilizado para el cálculo del tope de gastos de campaña para la elección de ayuntamientos en el Estado de Aguascalientes es más bien de carácter poblacional, pues se toma un valor constante, como lo es la unidad de medida y actualización (UMA), para ser multiplicado por una variable de tipo poblacional: el total de ciudadanos empadronados en el Registro Federal de Electores en cada municipio. Luego, tomando en consideración que existen municipios con una población pequeña, a fin de no impactar en la capacidad de los partidos y sus candidaturas para llevar a cabo una campaña con un mínimo de recursos suficientes, se estableció un tope mínimo equivalente a 4,000 veces el valor diario de la UMA, es decir, un tope mínimo de \$322,400.

Bajo tales criterios, fijados por el legislador en el Código Electoral local, el IEEAGS determinó que el monto total autorizado de egresos para las campañas en la elección del Ayuntamiento de Cosío fuese, precisamente, el de \$322,400, pues se encuentra en el supuesto señalado en la parte final del artículo 51 citado.

Luego, el pasado 08 de julio de 2019, mediante acuerdo INE/CG332/2019, el Consejo General del INE declaró que el PRI y el PVEM excedieron el tope de gastos del período de campaña<sup>1</sup> en la elección municipal en Cosío en los siguientes términos:

<b>Partido</b>	<b>Tope de gastos<sup>2</sup>.</b>	<b>Monto erogado</b>	<b>Exceso</b>	<b>% del rebase</b>
<b>PVEM</b>	\$322,400	\$350,147.47	\$27,747.47	<b>8.60%</b>
<b>PRI</b>	\$322,400	\$345,882.57	\$23,482.57	<b>7.28%</b>

Esta determinación fue desafiada ante esta Sala Regional Monterrey donde se decidió su confirmación, sentencia que a su vez fue impugnada ante la Sala Superior, impugnación que se declaró improcedente, por lo que la declaración del INE quedó firme.

Cabe aclarar que lo determinado por el INE fue que el universo de gastos erogados por estos partidos políticos excedió el monto autorizado por la autoridad local, lo cual presenta, de por sí, una violación a las reglas en materia de fiscalización pero también a los principios electorales de equidad en la contienda, transparencia y rendición de cuentas. Si bien parte de los montos erogados fueron determinados a partir de un ejercicio de matriz de precios ejercido por el INE, debido a la omisión en el reporte de ciertos gastos, lo cierto es que del total de gastos, tanto los determinados por el INE como los reportados por los propios partidos, suma un monto mayor al tope autorizado, lo cual actualiza una violación que es independiente a otras violaciones que se pudieron haber detectado en las funciones de fiscalización. Es decir, pudiera darse el caso en el cual los partidos no hubieran cometido ninguna otra violación o irregularidad en su contabilidad y el INE no hubiese tenido necesidad de efectuar ejercicios de detección de gastos, no obstante, de los gastos reportados en el informe final resulte que excedieron el

<sup>1</sup> Conclusiones 5\_C13\_P1 y 2\_C26\_P1, respectivamente.

<sup>2</sup> Autorizado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes en el acuerdo CG-A-11/2019 del 31 de enero de 2019.

tope de gastos de campaña. En tal caso, no se podría negar que la actualización del rebase de tope de gastos de campaña. Lo que significa que esta violación no depende de ninguna manera de la comisión de infracciones adicionales.

Lo anterior, porque las resoluciones del INE pueden, en realidad, estructurarse en dos momentos particulares: en primer lugar, en la determinación del total de gastos erogados por parte de los partidos, reportados o no reportados (los no reportados se calcularán a partir del ejercicio de matriz de precios), y en segundo lugar, en la verificación de que tal monto no exceda del tope autorizado por la autoridad respectiva. En el primer momento se pueden detectar irregularidades propias de la llamada fiscalización en tiempo real, generalmente, la omisión del reporte de gastos o de las actividades de campaña, donde se habrá de hacer un análisis respecto de la naturaleza de los gastos y del cumplimiento de los requisitos para su debido reporte a la autoridad fiscalizadora. En el segundo, el análisis es meramente matemático.

En el caso que nos ocupa, el INE declaró, además, que el rebase de tope de gastos por parte de los partidos señalados constituyó una violación **sustantiva o de fondo y grave**, por la trascendencia de los principios vulnerados y por el impacto en los bienes jurídicos tutelados. De nuevo, esta calificación se debe tener como firme y definitiva, pues corresponde a la autoridad fiscalizadora electoral y no fue modificada por esta Sala Regional en su oportunidad.

A partir de lo anterior, el análisis del presente asunto debe partir de las siguientes premisas, mismas que ya no pueden ser revaloradas:

- Los criterios fijados por el legislador local para calcular el tope de gastos de campaña son válidos, razonables y proporcionales, pues no fueron cuestionados;
- El IEEAGS calculó debidamente el tope siguiendo los criterios establecidos por el legislador local;

- Los partidos políticos PRI y PVEM **excedieron el tope de gastos de campaña**, por un monto mayor del 5% del monto autorizado para la campaña municipal en Cosío;
- Lo anterior constituyó una violación de fondo y grave;
- La diferencia entre el 1º y 2º lugar en la elección municipal mencionada fue del 3.02% de la votación, como se desprende del cómputo definitivo por el Consejo Municipal Electoral.

## **A G R A V I O S**

### **ÚNICO. INDEBIDA INTERPRETACIÓN DE LA CAUSAL DE NULIDAD RELATIVA AL REBASE DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA.**

El tercer párrafo de la base VI del artículo 41 de la Constitución federal establece lo siguiente:

*La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:*

*a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;*

*Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.*

Por su parte, el Código Electoral de Aguascalientes, en su artículo 302, reproduce hasta aquí lo señalado por la Constitución federal y añade las definiciones de las conductas graves y dolosas de la siguiente manera:

*Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.*



*Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.*

A partir de lo anterior se advierten los elementos normativos de la causal de nulidad por rebase al tope de gastos de campaña:

- a. El exceso del gasto sea del 5% del monto total autorizado o mayor;
- b. La acreditación objetiva y material de la infracción; y
- c. Tratarse de una violación grave, dolosa y determinante.
  - Graves serán aquellas conductas que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales electorales;
  - Dolosas aquellas realizadas con pleno conocimiento de su ilicitud con la intención de obtener un efecto indebido en el proceso;
  - Se presumirán determinantes cuando la diferencia de votación entre el 1º y 2º lugar sea menor o igual al 5%.

Al respecto, la Sala Superior al resolver la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017 enlistó una serie de criterios objetivos a efectos de tener por actualizada la causal de nulidad:

1. La determinación por la autoridad administrativa electoral del rebase del tope de gastos de campaña en un 5% o más por quien resulto triunfador en la elección;
2. Por regla general, quien sostenga la nulidad de la elección con sustento en el rebase tiene la carga de acreditar que la violación fue grave, dolosa y determinante; y

3. La carga de la prueba del carácter determinante dependerá de la diferencia de votación entre el 1º y 2º lugar:
  - Cuando sea igual o mayor al 5% corresponde a quien sustenta la invalidez; y
  - Cuando dicho porcentaje sea menor, la misma constituye una presunción relativa y se revierte la carga al que pretenda desvirtuarla.

En el caso concreto, como ya lo validó esta Sala Regional, efectivamente se tuvieron por acreditadas las circunstancias tanto del exceso en el monto total del gasto autorizado por parte del PVEM y del PRI, así como la diferencia mínima existente entre el 1º y el 2º lugar de la elección, que resulta que son los mismos partidos. Sin embargo, el tribunal responsable consideró que no se satisfacían los elementos suficientes como para proceder a la nulidad de la elección, básicamente por considerar que la violación no fue determinante en el resultado de la elección.

Para afirmar lo anterior, siguió la línea argumentativa de la Sala Superior en el recurso de reconsideración 1048/2018, según la cual el análisis de la determinancia en estos casos de partir tanto del monto del rebase, como del contexto en el cual se efectúa así como de su trascendencia en dicho contexto. En tal virtud, deberá considerar, al menos, los siguientes aspectos:

- a. El monto del tope de gastos de campaña deberá analizarse bajo una perspectiva que distinga: si se trata de un tope alto o elevado o si se trata de tope bajo.

La racionalidad del tope y la racionalidad del porcentaje que implica el rebase, bajo la lógica de las reglas de la experiencia y la sana crítica, reconocidos como criterios de valoración jurídica.

Esto, porque, ante la existencia de libertad configurativa en las entidades federativas para regular los topes de gastos de campaña, los montos que se fijan entre entidades federativas varían en atención a criterios territoriales, poblacionales y socioeconómicos, según los criterios que se fijan en cada estado. Esto, sin que ello implique que se comparen los montos entre elecciones distintas ni entre entidades federativas, sino que se tome en cuenta el monto en sí fijado como tope.

- b. Asimismo, tendrá que valorar el monto del rebase, en sí mismo, y en el contexto de la elección concreta. Esto es, su trascendencia en la demarcación geográfica y circunstancias del supuesto analizado.
- c. En todos los casos, el análisis concreto de los elementos con los que se pretenda desvirtuarla, también deberá partir de la presunción de determinancia y será el operador jurídico el que tendrá la carga argumentativa de superarla o desvirtuarla, conforme a los principios jurídicos mencionados.
- d. También es importante valorar las condiciones de participación del candidato.
- e. El parámetro que conforman los aspectos contextuales a la participación del candidato ajenos a su persona.

Desde esta perspectiva, el tribunal responsable consideró que para analizar estos aspectos se debía efectuar una distinción entre el catálogo de gastos de campaña entre operativos y de campaña (en sentido estricto) llegando a afirmar que sólo los gastos estrictamente de campaña son trascendentes para el estudio de la determinancia. Por otro lado, estimó que *el rebase de tope de gastos de campaña derivó de una violación al procedimiento de fiscalización por aspectos formales*, pues, según su apreciación, el rebase únicamente se configuró a partir de los gastos determinados por el INE en virtud de la omisión del debido reporte de

gastos relativos a la representación en casillas por parte de los partidos que incurrieron en el rebase y, en menor medida, por los gastos prorrateados, considerando además que el tope de gastos aprobado por el IEEAGS era un monto *bajo*, pues es el más bajo del Estado, y que el rebase debe ser considerado también como un monto *bajo*.

Por lo que el presente agravio pasa, en primer lugar, por desatender el criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-REC-1048/2018 y, en consecuencia, por desestimar los argumentos vertidos por el Tribunal responsable. Lo anterior, pues considero que es un criterio que vuelve inoperante la causal de nulidad en cuestión y, por otro lado, abre una brecha de alto grado de discrecionalidad a los órganos jurisdiccionales al momento de su aplicación, pues incluye aspectos no contenidos en la Constitución ni en la ley y les otorga la carga probatoria y argumentativa de desvirtuar la presunción establecida en la Constitución federal, actividad que corresponde más bien a aquellas partes en el juicio interesadas en la confirmación de la validez de una elección impugnada por esta causal.

Me encargaré del análisis de los aspectos referidos en el orden propuesto por la propia Sala Superior:

- *Nivel alto o bajo del tope de gastos:*

Como se mencionó en el apartado de consideraciones previas, resulta impertinente que en el análisis de la actualización de la causal de nulidad relativa al rebase del tope de gastos de campaña se haga una valoración respecto de la razonabilidad del monto y hacer una distinción entre topes bajos o altos. Pues los criterios bajo los cuales se aprueban tales montos son perfectamente conocidos por cualquier interesado desde el momento en el que el legislador aprueba dichos criterios en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 116 constitucional.

Asimismo, la autoridad administrativa electoral está impedida de desapegarse de los criterios legales para su determinación, por lo que su rol al momento de aplicarlos es de una simple operación matemática en uso de los elementos fijados por el legislador. Como en el caso, en que el IEEAGS únicamente se dispuso a obtener el valor del 20% de la UMA y la cantidad de personas enlistadas en el padrón de cada municipio para luego aplicar la fórmula de multiplicación entre ambos valores. En este sentido, está claro que el tope de gastos es el que es. *A priori*, no es dable calificar un tope de gastos como bajo o como alto. En todo caso, si algún interesado pretendiera cuestionar la razonabilidad del monto aprobado, entonces se debiera impugnar o bien la constitucionalidad de los criterios adoptados por el legislador respectivo o bien el cálculo efectuado por la autoridad administrativa. No compete al órgano jurisdiccional hacer tal estudio cuando lo que se está analizando es la actualización de los elementos de la causal de nulidad; afirmar lo contrario sería como afirmar que únicamente está prohibido rebasar un tope de gastos *alto*.

Cuando el artículo 41 Constitucional establece como causal de nulidad el rebase al tope de gastos, se refiere al monto debidamente aprobado por la autoridad competente bajo los criterios señalados por el legislador, sea cual sea el monto.

Por lo tanto, no es aceptable que en esta ocasión el Tribunal responsable pretenda declarar que el monto aprobado para los gastos de la campaña municipal en Cosío sea un monto *bajo* o irrazonable. No forma parte de la litis y el monto quedó firme desde el momento en que fue aprobado por el IEEAGS y que no fue cuestionado de ningún modo por parte de ningún interesado en el momento en que ello era oportuno. La única pregunta que se tiene que hacer entonces el Tribunal es si se verificó el rebase o no y si éste fue determinante para el resultado de la elección, para lo cual, la propia Constitución federal ofrece los elementos suficientes, como se describirá más adelante.

- *Valoración del monto del rebase.*

De nuevo, el criterio de la Sala Superior y adoptado por el Tribunal responsable en el acto que se impugna carece de cualquier sustento constitucional o legal. En efecto, la disposición constitucional en comento ya señala un criterio más que objetivo para señalar si el monto de un rebase puede ser calificado como *alto* o *bajo*, pues estableció la proporción del 5% respecto del total del monto autorizado como parámetro. Si la Constitución señala que un rebase por un monto mayor a dicho parámetro es suficiente como para establecerse como una **causal constitucional** de nulidad, entonces se tiene que **cualquier rebase por un monto mayor a este 5% debe ser considerado como alto**.

Por otra parte, el Tribunal responsable procedió a depurar el monto del rebase al tope de gastos, excluyendo los *gastos operativos*, por lo que supuestamente el monto excedido es de únicamente \$8,747.71, ignorando por completo que la Constitución únicamente se refiere al exceso por el 5% del monto total autorizado en el tope de gastos de campaña, por lo que el Tribunal estaba impedido a efectuar dicha depuración, pues parte de una distinción que no se hizo desde la disposición jurídica aplicable. Por otro lado, la calificación de la naturaleza de un gasto, si se trata de un gasto de campaña o no, compete a la autoridad fiscalizadora y, como ya se comentó, el monto del rebase es definitivo y firme pues no fue modificado por esta propia Sala Regional cuando tuvo la oportunidad.

- *Será el operador jurídico el que tenga la carga de superar o desvirtuar la presunción de determinancia.*

No es así. Según la jurisprudencia 2/2018 a quien toca desvirtuar o superar la presunción de determinancia corresponde a quien tenga la pretensión de hacerlo, por lo que se debe entender que se trata de alguna de las partes en el proceso y no al juez. Al juez le corresponde decidir sobre su actualización, pero lo hará a partir de los elementos probatorios y los argumentos que viertan las partes en su oportunidad, basculando el estándar según se trate de quien pretenda hacer valer

la causal o quien pretenda la validez de la elección según la litis. Lo afirmado en el criterio ahora cuestionado coloca al operador jurídico en la obligación de hacerse cargo de la pretensión de una de las partes, violando el núcleo mismo del deber de independencia e imparcialidad y el principio de equidad procesal.

Entonces, en el caso en concreto, no tocaba al Tribunal responsable hacerse cargo de la argumentación para desvirtuar o superar la presunción de determinancia surgida a partir de las circunstancias del caso, sino que tocaba a quien tuviera la pretensión de que se confirmara la validez de la elección. Lo que le tocaba era el estudio de los argumentos vertidos y de la valoración de las pruebas ofrecidas por las partes para tomar su decisión.

- *Condiciones de participación del candidato.*

De nuevo, partiendo de la supuesta distinción que debe hacerse entre la distribución de los gastos efectuados por los partidos políticos, el Tribunal responsable infiere que, como los gastos fueron los relativos a la jornada electoral y al prorrateo que se hace entre las candidaturas, no tuvieron ninguna injerencia en el resultado de la elección municipal que se impugna.

Se insiste en la falta de sustento jurídico para distinguir entre los supuestos gastos operativos y gastos *estrictamente* de campaña. Según el Tribunal responsable, también siguiendo el criterio de Sala Superior en el REC-1048, los gastos de campaña se distinguen por ser los destinados a las actividades *tendientes a la obtención del voto*. Al contrario, los gastos operativos serían aquellos que no tienden a ello. Esta distinción no cuenta con ningún soporte legal ni constitucional.

Según el artículo 76 de la LGPP, los llamados gastos operativos de la campaña forman parte de los **gastos de campaña**. Dicha disposición es la relevante para los casos en que se pretenda hacer valer la causal de nulidad relativa al tope de gastos. La autoridad fiscalizadora tiene la obligación de sumar todos los gastos

establecidos en el catálogo de este artículo para luego contrastarlo con el monto total autorizado y así verificar si se rebasó el tope o no. No existe disposición normativa alguna que admita o infiera alguna excepción que haga entender que para el estudio de la causal de nulidad en cuestión los gastos operativos no puedan ser considerados como gastos de campaña.

Además, el hecho de que los llamados gastos operativos se incluyan como gastos de campaña cobra todo el sentido, pues en período de campañas, todos esos gastos están destinados a la obtención o defensa del voto. Adquirir artículos de papelería, rentar una oficina, contratar personal con un sueldo, pagar viáticos, o ejercer cualquier gasto similar en período de campañas no tendría sentido si no fuera con la finalidad última de obtener el voto o, en su caso, defenderlo.

Esta misma línea se ha seguido en la jurisprudencia del TEPJF cuando se le ha cuestionado sobre la naturaleza de los gastos efectuados durante la jornada electoral, particularmente en la representación partidista en las casillas. En palabras de la Sala Superior (SUP-RAP-687/2017):

*si bien es cierto que los representantes no realizan actividades de proselitismo electoral el día de la jornada lo cierto es que, como lo consideró la autoridad responsable, la función de los representantes generales y de casilla se **vincula a la conquista del voto**, puesto que, justamente el día de la jornada electoral, la función de los representantes adquiere una relevancia especial, dado que de su correcto actuar, depende que se logre el propósito de la campaña electoral, esto es, que la opción política-electoral a la que representa se vea favorecida por la voluntad de la ciudadanía.*

Es decir, el elemento distintivo entre gastos de campaña u otro tipo de gastos es su **vinculación con la obtención (o conquista) del voto**, lo cual incluye su defensa el día de la jornada electoral. Si se surte esta característica, entonces debe ser considerado para la verificación del respeto al tope de gastos de campaña.



Ahora bien, respecto de la participación del candidato, la misma no se puede negar puesto que: 1) como lo dice el ordenamiento jurídico las y los candidatos son responsables solidarios en materia de fiscalización, por lo que comparten la obligación de cuidar el respeto a los principios en la materia y 2) resulta que es un beneficiario directo de la inequidad creada por el simple hecho de haberse rebasado el tope de gastos, pues los mismos se erogaron en actividades tendientes a la obtención y defensa del voto emitido en su favor. Por lo cual no se pueden separar los gastos erogados por los partidos políticos de la persona de la canidata o el candidato.

Es a partir de todo lo anterior que se considera que no fue debidamente analizada la determinancia del rebase de tope de gastos de campaña, pues se adoptó un único precedente de la Sala Superior que a mi juicio debe ser superado por las razones ya expuestas.

En todo caso, me remito a lo expuesto en el escrito inicial en la primera instancia, donde se argumenta que se debe considerar que la determinancia se debe presumir actualizada pues la diferencia entre el 1º y 2º lugar de la elección es menor al 5%, además de que se le ha de agregar el factor de que precisamente fueron los dos primeros lugares en la elección quienes rebasaron el tope por un monto mayor al 5% del total autorizado. Es decir, pareciera que para ganar la elección municipal era necesario incurrir en esta violación.

Respecto a los demás elementos de la causal, también me remito a mi escrito inicial, donde se hizo valer lo siguiente:

- Gravedad de la violación: como se ha señalado, según los precedentes del TEPJF el simple hecho de que el rebase supere el 5% del monto total autorizado constituye una presunción de este elemento de actualización de la causal (SDF-JRC-65/2016). Por otro lado, esta conducta ya fue calificada

como grave por el INE como autoridad fiscalizadora, pues viola directamente el artículo 443, numeral 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y los principios de certeza y rendición de cuentas (INE/CG332/2019);

- Violación dolosa: el artículo 352 del Código Electoral de Aguascalientes prevé que la infracción será dolosa si es cometida con pleno conocimiento de su ilicitud con la intención de obtener un efecto indebido en el proceso y, como se señaló anteriormente, la ventaja obtenida por el hecho de haber tenido acceso a recursos adicionales a los expresamente autorizados generó lo que se pudiera considerar un efecto indebido. En este sentido, atendiendo a que los partidos políticos involucrados además omitieron el reporte espontáneo de sus gastos excesivos, por lo que hubo necesidad de la intervención de la autoridad fiscalizadora para su detección, puede inferirse su finalidad de obtener dicho efecto indebido, con pleno conocimiento de su ilicitud (SDF-JRC-65/2016).

Finalmente, cabe hacer mención de que se trata de una causal de nulidad establecida directamente en la Constitución federal, lo que trae consigo implícitamente la obligación de los operadores jurídicos de hacer una interpretación de alguna u otra manera reforzada; pues se entiende, entonces, que el velar por el respeto al tope de gastos de campaña protege bienes protegidos desde el más alto cuerpo normativo, lo que constituye una finalidad imperiosa que impone mayores exigencias. En este sentido, cualquier interpretación que entorpezca su aplicación u operación deberá ser desestimada (ver el SUP-REP-594/2018, particularmente el voto particular del magistrado Rodríguez Mondragón).

Al lado de la prohibición de la adquisición indebida en tiempos de radio y televisión o la obtención de recursos ilícitos o públicos, el rebase al tope de gastos de campaña es una actividad expresamente repudiada por el poder reformador de la

Constitución, por lo que su análisis se debe hacer cuidadosamente, garantizando en todo momento su operatividad y con la sospecha de que cualquier infracción a lo ahí dispuesto vulnera los principios constitucionales rectores en materia electoral. En este sentido, la interpretación adoptada por el Tribunal responsable, desde el criterio ya cuestionado de la Sala Superior, en lugar de hacer operativa esta causal constitucional de nulidad la entorpece y hace casi imposible su actualización, pues el rebase de topes, entonces:

- Tendría que hacerse únicamente por los gastos que el tribunal considere que son para la *obtención del voto*, asumiendo criterios no presentes en la Constitución ni en la Ley;
- Directamente por parte de los candidatos;
- Preferentemente en situaciones donde se haya aprobado un tope de gastos *alto* y el rebase haya sido también por un monto *alto*, o mucho mayor al 5% que sí se estableció en la Constitución y en la ley.

Por todo lo anterior es que se deben tener por satisfechos los elementos para la actualización de la causal de nulidad establecida en el inciso a) de la base VI del artículo 41 constitucional.

## **P R U E B A S**

1. **PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.** Entendiendo a estas como todas aquellas que derivadas de las convicciones que genere en el juzgador derivadas de las actuaciones tanto legales como humanas y que causen convicción a nuestro favor, en el presente medio de impugnación.
2. **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** Misma que consiste en todas y cada una de las derivadas de la instrumentación y sustanciación de las

diligencias y actos del presente juicio y que causen convicción en nuestro favor.

**Por lo expuesto anteriormente, solicito:**

**PRIMERO.** Tenerme por presentado en tiempo y forma el presente recurso, a efecto de controvertir los actos citados al rubro por las razones expuestas en el apartado de agravios.

**SEGUNDO.** Tener por acreditada mi personería con la que acudo a deducir las pretensiones de mi representación.

**TERCERO.** Se revoque la sentencia impugnada y se declare la nulidad de la elección de Presidencia Municipal de Cosío, Aguascalientes, y en consecuencia se revoque la declaración de validez y constancia de mayoría a favor de Eusebio Enrique Delgado Esparza, por actualizarse la causal de nulidad constitucional y legal de rebase de topes de gasto de campaña para incidir en la equidad en la contienda, a efecto que se convoque a elección extraordinario en dicho ayuntamiento.

**CIUDAD DE MÉXICO, A 03 DE SEPTIEMBRE DE 2019.**



**JOSÉ CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH**