TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL TOLUCA
OFICINA DE ACTUARÍA

# CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:** ST-JRC-109/2018

**PARTE ACTORA:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

**TERCERA INTERESADA:** DORA BELÉN SÁNCHEZ OROZCO

Toluca, Estado de México; **veinticinco de agosto de dos mil dieciocho**. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95 fracción I del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento a lo ordenado en la **sentencia** dictada en el expediente citado al rubro, por el Pleno de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal; a la **una hora con treinta minutos** del día de la fecha, **notifico a los demás interesados** mediante cédula que se fija en los estrados de esta Sala y anexo copia de la determinación judicial indicada. Doy fe.

Joaquín Rodolfo Hernández Vences
Actuario

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA REGIONAL TOLUCA
QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
ACTUARÍA

JRHV

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:** ST-JRC-109/2018.

**ACTOR:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

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

**TERCERA INTERESADA:** DORA BELÉN SÁNCHEZ OROZCO

**MAGISTRADO:** ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ.

**SECRETARIA:** ALEJANDRA VÁZQUEZ ALANIS[1]

Toluca de Lerdo, Estado de México, veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

**VISTOS** para resolver los autos del expediente del juicio de revisión constitucional electoral **ST-JRC-109/2018**, promovido por el Partido de la Acción Nacional, para controvertir la resolución de veintisiete de julio del año en curso, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el expediente TEEM-JIN-50/2018, relacionada con los resultados del cómputo municipal de la elección del Ayuntamiento de Peribán, en el Estado de Michoacán, así como la declaración de validez de la elección; y

[1] Colaboró Jesika Alejandra Velázquez Torres

entrega de las constancias de mayoría respectiva, de la candidata independiente; y

## RESULTANDO

**I. Antecedentes.** Del escrito de demanda y demás constancias que integran el expediente, se desprende lo siguiente:

**1. Jornada Electoral.** El uno de julio se celebró la jornada electoral para elegir, entre otros, a los integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Peribán, Michoacán.

**2. Cómputo municipal.** El cuatro de julio siguiente se llevó a cabo la sesión del Consejo Municipal, a efecto de llevar a cabo el cómputo municipal respectivo, asentándose en el acta los siguientes resultados:

| TOTAL DE VOTOS EN EL MUNICIPIO | | |
|---|---|---|
| PARTIDO | NÚMERO DE VOTOS | NÚMERO DE VOTOS (LETRA) |
| Partido Acción Nacional | 2042 | Dos mil cuarenta y dos |
| Partido Revolucionario Institucional | 192 | Ciento noventa y dos |
| Partido de la Revolución Democrática | 375 | Trescientos setenta y cinco |
| Partido Verde Ecologista de México | 2,675 | Dos mil seiscientos setenta y cinco |
| Partido del Trabajo | 184 | Ciento ochenta y cuatro |
| Movimiento Ciudadano | 127 | Ciento veintisiete |

| TOTAL DE VOTOS EN EL MUNICIPIO | | |
|---|---|---|
| PARTIDO | NÚMERO DE VOTOS | NÚMERO DE VOTOS (LETRA) |
| Nueva Alianza | 83 | Ochenta y tres |
| Morena | 1,726 | Mil setecientos veintiséis |
| | 2,886 | Dos mil ochocientos ochenta y seis |
| Coalición | 181 | Ciento ochenta y uno |
| Coalición | 25 | Veinticinco |
| Coalición | 5 | Cinco |
| Coalición | 4 | Cuatro |
| Coalición | 129 | Ciento veintinueve |
| Candidatos no registrados | 4 | Cuatro |
| Votos nulos | 471 | Cuatrocientos setenta y uno |
| **Votación total** | **11,109** | **Once mil ciento nueve** |

| VOTACIÓN FINAL OBTENIDA POR CANDIDATURA | | |
|---|---|---|
| PARTIDO | NÚMERO DE VOTOS | NÚMERO DE VOTOS (LETRA) |
| Coalición | 2,759 | Dos mil setecientos cincuenta y nueve |
| Partido Revolucionario Institucional | 192 | Ciento noventa y dos |
| Partido Verde Ecologista de México | 2,675 | Dos mil seiscientos setenta y cinco |

| VOTACIÓN FINAL OBTENIDA POR CANDIDATURA | | |
|---|---|---|
| PARTIDO | NÚMERO DE VOTOS | NÚMERO DE VOTOS (LETRA) |
| PT morena Coalición | 2,039 | Dos mil treinta y nueve |
| alianza Nueva Alianza | 83 | Ochenta y tres |
| | 2,886 | Dos mil ochocientos ochenta y seis |
| Candidatos no registrados | 4 | Cuatro |
| Votos nulos | 471 | Cuatrocientos setenta y uno |
| **Votación total** | **11,109** | **Once mil ciento nueve** |

**3. Entrega de constancias.** El consejo declaró la validez de la elección, entregó las constancias de mayoría y validez a la planilla ganadora y asignó regidurías por el principio de representación proporcional.

**II. Instancia jurisdiccional local.**

**1. Juicio de inconformidad promovido por el Partido Acción Nacional.** El diez de julio, el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Municipal presentó Juicio de Inconformidad en contra del cómputo de la elección del Ayuntamiento de Peribán, Estado de Michoacán en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, radicado con clave TEEM-JIN-050/2018.

**2. Resolución impugnada.** El veintisiete de julio siguiente, el referido Tribunal local resolvió el juicio TEEM-JIN-50/2018, en el sentido de **confirmar** los resultados consignados en el Acta

de Cómputo Municipal de la elección de Ayuntamiento de Peribán, Michoacán, toda vez que los agravios formulados por el Partido Acción Nacional fueron infundados.

**III. Instancia jurisdiccional federal.**

**1. Juicio de revisión constitucional electoral.** En contra de la anterior determinación, el uno de agosto de dos mil dieciocho, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo Municipal de Peribán del Instituto Electoral de Michoacán, presentó juicio de revisión constitucional electoral ante la autoridad responsable.

**2. Trámite del juicio.** El dos de agosto de este año, fueron recibidas en esta Sala Regional las constancias del juicio de mérito, asimismo la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente **ST-JRC-109/2018** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Alejandro David Avante Juárez para los efectos del artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; dicho acuerdo se cumplimentó en la misma data por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional federal, mediante el oficio identificado con la clave **TEPJF-ST-SGA-3399/18**.

**3. Radicación.** Mediante proveído de tres de agosto de este año, el Magistrado Instructor radicó en la ponencia a su cargo el expediente que se resuelve.

**4. Tercero interesado.** Mediante escrito presentado ante la autoridad responsable, el cuatro de agosto del presente año se tuvo a Dora Belén Sánchez Orozco compareciendo como

tercero interesado, haciendo valer lo que a su derecho estimó conveniente.

**5. Requerimiento** Mediante proveído de siete de agosto siguiente, se requirió al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a efecto de que enviara diversa documentación necesaria para la debida integración del presente juicio de revisión.

**6. Admisión.** Mediante proveído de nueve de agosto del presente año, una vez recibida la documentación correspondiente al trámite de ley, el Magistrado Instructor acordó la admisión de la demanda del presente Juicio.

**7. Cumplimiento de requerimiento.** Por acuerdo de trece de agosto del presente año, se tuvo a la autoridad administrativa electoral dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado el pasado siete de agosto.

**8. Nuevo requerimiento.** El trece de agosto del año en curso, nuevamente se requirió al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a efecto de que informara la existencia de algún medio de impugnación en contra del dictamen consolidado.

**9. Cumplimiento.** El quince de agosto del presente año, se tuvo a la autoridad administrativa electoral dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado el trece de agosto y se dejó sin efecto el apercibimiento.

**10. Cierre de instrucción.** En su oportunidad, al considerar que no había diligencia alguna pendiente por desahogar, se

declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

## CONSIDERANDO

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver este juicio de revisión constitucional electoral, por tratarse de un juicio promovido para controvertir una sentencia dictada por un tribunal local en una entidad federativa, relacionado con la elección de representantes municipales en el Estado de Michoacán, entidad en que esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso b), y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafos 1 y 2, inciso d); 4; 6; 86, y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SEGUNDO. Tercero Interesado.** Comparece como tercero interesado Dora Belén Sánchez Orozco, candidata independiente triunfadora en la elección controvertida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

**a. Forma.** En el escrito que se analiza, se hacen constar el nombre de quien comparece como tercera interesada, el nombre y firma, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

**b. Oportunidad.** El escrito de tercera interesada cumple con este requisito, pues se hizo dentro del plazo de setenta y dos horas que marca el artículo 17, párrafo 1 de la Ley Procesal Electoral, ya que dicho plazo comprendió de las diecinueve horas con cero minutos del uno de agosto del año en curso a la misma hora del cuatro siguiente, por tanto, si el citado escrito de comparecencia se presentó a las quince horas con cincuenta minutos del cuatro de ese mismo mes y año, de ahí que fue presentado oportunamente.

**c. Legitimación.** Se reconoce la legitimación de la tercera interesado en este asunto, en términos de lo establecido en el artículo 12, apartado 1, inciso c), de la Ley de Medios, al tener un interés opuesto con el del actor, pues ganó la elección que ahora se impugna.

**d. Personería.** Este requisito está satisfecho en términos del artículo 17, apartado 4, inciso d), de la referida ley procesal electoral, puesto que la tercera interesada comparece como la de la candidatura independiente triunfadora de la elección impugnada, por su propio derecho y a quienes el tribunal responsable reconoció dicha personería.

**TERCERO. Causas de improcedencia.** En su escrito de comparecencia la tercera interesada sostiene que el juicio de revisión de mérito debe desecharse, al actualizarse la causal

de improcedencia consistente en la frivolidad del medio de impugnación intentado.

Al respecto, la tercera interesada sostiene que el medio de impugnación promovido por el Partido Acción Nacional es frívolo pues el escrito presentado es intrascendente y carente de sustancia, aunado a que la promovente no demuestra con pruebas idóneas sus argumentos tendentes a revocar la resolución que combate.

Al respecto, esta Sala Regional estima que la causal de improcedencia, es **infundada**.

En términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, fracción I, en relación con los tres primeros párrafos del artículo 17, de la Constitución Federal, es obligación de los órganos jurisdiccionales del Estado cumplir con la garantía de acceso a la justicia, es decir, el derecho a la tutela judicial o a la jurisdicción, ya que la finalidad esencial de la función jurisdiccional es que los tribunales estén expeditos para impartir justicia y resolver en forma definitiva, firme, pronta, completa e imparcial el medio de impugnación de que se trate, como un derecho de carácter instrumental, sencillo, rápido y efectivo, que permita controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Por tanto, para que un medio de impugnación pueda considerarse frívolo, es necesario que resulte notorio el propósito del actor de interponerlo sin existir motivo o fundamento para ello, o bien, que aquél no pueda alcanzar su objeto.

Esto es así, dado que la frivolidad implica que el medio de defensa sea totalmente inconsistente, insubstancial, intrascendente o se contraiga a cuestiones sin importancia, y por ello, es que para desechar un juicio o recurso por esa causa, es necesario que esa frivolidad sea evidente y notoria de la sola lectura de la demanda, lo cual no sucede en el caso, en tanto que el partido actor señala los hechos y agravios encaminados a demostrar que la resolución impugnada no se ajusta a Derecho, al no estar debidamente fundada y motivada, por no respetar los principios de exhaustividad e imparcialidad y realizar una indebida valoración del material existente en autos, lo que sólo puede resolverse haciendo un análisis de fondo.

**CUARTO. Requisitos de procedibilidad.** En el caso se cumplen las exigencias legales previstas en los artículos 7, 8 y 9, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como las especiales del juicio de revisión constitucional electoral establecidas en los diversos numerales 86, párrafo 1 y 88, todos del precitado ordenamiento federal, para la procedencia del medio de impugnación como se demuestra a continuación:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, se hace constar el nombre del partido actor y firma autógrafa del representante legal, se señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto, se identifica con precisión la resolución impugnada; y se enuncian los hechos y agravios que dicha resolución le causa.

**b) Oportunidad.** El juicio se promovió oportunamente, en virtud de que como se indicó, la resolución impugnada fue notificada al actor al día siguiente de su emisión[2], esto es el veintiocho de julio del presente año, por lo que el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para promover este medio de impugnación transcurrió del veintinueve de julio al uno de agosto del año en curso.

En este sentido, si en el escrito de presentación de la demanda se advierte que ésta fue recibida por la autoridad responsable el uno de agosto de dos mil dieciocho, es claro que se presentó de forma oportuna[3].

**c) Legitimación y personería.** Este requisito está satisfecho en términos del artículo 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que el presente juicio fue promovido por un partido político con registro nacional ante el Instituto Nacional Electoral.

Además, es el mismo que promovió ante la instancia local, lo que se corrobora al consultar el expediente remitido y con el reconocimiento expreso de la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

**d) Interés jurídico.** Este requisito está satisfecho, porque el instituto político actor impugna la sentencia emitida por el

[2] Cómo se desprende de la foja 413 del Cuaderno Accesorio 1 del expediente citado al rubro.
[3] Sello de recepción visible en el escrito de interposición del medio, visible en la foja 4 del Cuaderno Principal del expediente en que se actúa.

Tribunal Electoral Local la cual confirmó los resultados consignados en el acta de cómputo municipal de la elección de Ayuntamiento de Peribán, Michoacán, determinación que considera contraria a sus intereses.

**e) Definitividad y firmeza.** Se satisface el requisito indicado, ya que en la legislación electoral del Estado de Michoacán no se prevé algún juicio o recurso para combatir lo resuelto por el Tribunal Local en un juicio de inconformidad, aunado a que ésta no debe ser ratificada o avalada por algún órgano distinto a la autoridad responsable.

**f) Violación de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Este requisito también se encuentra colmado, en virtud de que la parte actora aduce que la sentencia impugnada transgrede en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante precisar, que esta exigencia debe entenderse en sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia y no como el análisis previo de los agravios expuestos por el partido político actor, en relación con una violación concreta de preceptos de la Constitución federal, en virtud de que ello implicaría entrar al estudio del fondo del asunto, por tanto, dicho requisito debe estimarse satisfecho cuando en el juicio de revisión constitucional electoral se alega la violación a disposiciones de carácter constitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 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[4].

**g) Violación determinante.** Este requisito se colma en el presente juicio, ya que en caso de resultar fundados los agravios que hace valer el partido político actor, relacionados con la indebida fundamentación y motivación de la sentencia reclamada, así como del rebase al tope de gastos de campaña; sería procedente revocar la sentencia impugnada y anular la elección misma.

En consecuencia, es un hecho incuestionable que el fallo que en este asunto se emita deviene determinante para el resultado final de la elección.

**h) Que la reparación solicitada sea jurídica y materialmente posible dentro de los plazos electorales.** Se considera satisfecho este requisito, ya que es hasta el uno de septiembre de dos mil dieciocho, fecha en la que tomarán posesión de su cargo los miembros del Ayuntamiento electo de Peribán, Michoacán, conforme a lo dispuesto por el artículo 117, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, por lo que la eventual restitución de algún derecho político electoral resulta materialmente posible dentro de los plazos electorales.

En estas condiciones, al haberse cumplido los requisitos de procedibilidad del juicio de revisión constitucional, y en virtud de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas por la legislación

[4] Consultable en Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Jurisprudencia, pp. 408 y 409.

aplicable, lo conducente es realizar el estudio de los motivos de impugnación expuestos por la parte actora.

**QUINTO. Pretensión, agravios y método de estudio.** El Partido Acción Nacional pretende, de forma directa e inmediata, que esta Sala Regional revoque la resolución de veintisiete de julio de dos mil dieciocho, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el juicio de inconformidad TEEM-JIN-50/2018, por estimar que no se ajusta a la constitucionalidad y legalidad que deben observar las resoluciones en la materia electoral.

El partido actor, plantea esencialmente a manera de agravios que:

**A. Indebida fundamentación y motivación del estudio de agravios relacionados con la causal de nulidad de la votación recibida en casilla porque se ejerció presión sobre los funcionarios de casilla y los electores.**

El Partido Acción Nacional sostiene que la resolución impugnada vulnera los principios de equidad y legalidad pues, el tribunal responsable realizó una indebida fundamentación y motivación el acto controvertido, referente a la casilla 1517 Contigua 2 en que se denunciaron causales de nulidad de votación recibida en casilla por ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, es decir, no realizó un estudio minucioso al caso concreto, lo cual se traduce en una violación al principio de legalidad.

Indica que el Tribunal Electoral Local responsable fue omiso en requerir a la autoridad administrativa electoral y, en consecuencia, valorar los elementos de prueba que acreditaban

circunstancias de tiempo, modo y lugar, que daban como resultado la actualización del agravio formulado por el partido político actor atinente a la causal de nulidad de la votación recibida en casilla por la existencia de violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores.

Aduce que las circunstancias de modo, tiempo y lugar se narraron en el motivo de disenso hecho valer ante el tribunal electoral local, es decir, que el modo se advierte del actuar de la primera escrutadora Dora Orozco Gallegos (madre de la candidata independiente) al emitir amenazas en contra de la vida de los funcionarios de la mesa directiva de casilla y del electorado; el tiempo en razón de que expresó que el día de la jornada electoral (1 de julio del año en curso) y que el lugar de los hechos se refirió al espacio donde se instaló la casilla impugnada, el cual podía ser corroborado con el encarte.

Que contrario a lo razonado por el tribunal responsable no era necesario expresar con certeza el número de electores que votó bajo presión o violencia física, para acreditar la irregularidad como determinante, ya que el hecho de que la primera escrutadora permaneciera durante toda la jornada electoral era suficiente para la configurar la causal de nulidad de la votación recibida en la casilla.

**B. Indebida investigación y valoración de las quejas para acreditar el exceso en el tope de gastos de campaña.**

El instituto político actor expone que la responsable no realizó una investigación exhaustiva respecto de las quejas presentadas en sede administrativa en contra de la Candidata

Independiente en materia de fiscalización por rebase de tope de gastos y modificación irregular al Sistema Integral de Fiscalización (SIF), que a decir del instituto promovente, tales elementos configuran la causal de nulidad de la elección.

El Partido Acción Nacional sostiene que si bien a la fecha de interposición del medio de impugnación no se contaba con el Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los Informes de Campaña del Proceso Electoral Ordinario 2017-2018 del Estado de Michoacán; la autoridad responsable debió requerir a la Unidad Técnica de Fiscalización elementos de prueba, situación que a decir del actor no aconteció, por lo cual concluye que el tribunal responsable no estuvo en condiciones de determinar si se configuraba la causa grave de nulidad de la elección, y en consecuencia emitió una resolución carente de fundamentación y motivación.

Los motivos de disenso del Partido Acción Nacional, antes expuestos serán analizados en el orden que fueron expuestos. Además, resaltando que lo sustancial es que la totalidad de los argumentos sean atendidos, con independencia del orden en que ello se realice o el método que se utilice. Lo anterior acorde al criterio contenido en la jurisprudencia **4/2000**[5], cuyo epígrafe dice: ***"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".***

Así la cuestión medular a resolver en la presente determinación es si el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán actuó apegado a derecho al momento de resolver

[5] Consultable en la página 125, de la *"Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral"*, Volumen 1, Jurisprudencia, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

el expediente TEEM JIN-50/2018, relacionados con los resultados del cómputo municipal de la elección del Ayuntamiento de Peribán, en el Estado de Michoacán.

**SEXTO. Consideraciones previas.** Antes de realizar el correspondiente análisis de fondo de la controversia planteada por la parte actora, es importante destacar que la naturaleza extraordinaria del juicio de revisión constitucional electoral, implica el cumplimiento irrestricto de ciertos principios y reglas establecidos, principalmente, en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los numerales 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso d), y 86, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así, conforme a lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el presente juicio **no procede la suplencia** para el caso de la deficiencia en la expresión de agravios, en tanto que se está ante un medio de impugnación de estricto derecho, que impide a este órgano jurisdiccional suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los conceptos de agravio del promovente, por lo que se impone a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el imperativo de resolver la controversia con sujeción estricta a los agravios expuestos por el actor y conforme al acervo probatorio atinente, cuya valoración no puede apartarse de la naturaleza que el legislador le dio al

juicio de revisión constitucional electoral, en tanto es un proceso jurisdiccional de estricto derecho.

En ese sentido, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha considerado que para estar en aptitud de analizar un concepto de agravio, en su formulación debe expresarse claramente la causa de pedir, detallando la lesión o perjuicio que le ocasiona la sentencia impugnada, así como los motivos que originaron ese agravio, de tal forma que se encamine a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad en la actuación de la autoridad responsable, con independencia de la ubicación de los conceptos de agravio en cierto capítulo o sección del escrito de demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya como silogismo jurídico o mediante la utilización de cualquier fórmula deductiva, inductiva o dialéctica, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no está sujeto a un procedimiento que requiera de una especial estructura o de determinadas palabras o expresiones sacramentales o solemnes.

Al respecto, es oportuno citar la tesis de jurisprudencia **3/2000**[6], emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, de rubro:**"AGRAVIOS, PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR".**

De lo expuesto, se concluye que los conceptos de agravio deben estar encaminados a desvirtuar todas y cada una de las consideraciones o razones de hecho y de derecho, que la

[6] Consultable en las páginas 122 y 123, de la *"Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral"*, Volumen 1, Jurisprudencia, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

autoridad responsable tomó en cuenta al emitir la sentencia reclamada; esto es, el demandante debe hacer patente que los argumentos en los cuales la autoridad enjuiciada sustentó el acto reclamado conforme a los preceptos jurídicos que estimó aplicables, son contrarios a derecho.

Por tanto, cuando el impugnante omite expresar argumentos debidamente configurados, en los términos anticipados, éstos deben ser calificados como inoperantes, ya sea porque se trate de:

Una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior;

Argumentos genéricos o imprecisos de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir;

Cuestiones que no fueron planteadas en los medios de impugnación cuya resolución motivó el juicio de revisión constitucional electoral que ahora se resuelve;

Argumentos que no controviertan los razonamientos de la responsable, los cuales son el sustento de la sentencia impugnada;

Resulte innecesario su estudio ante la circunstancia de que, por el contenido o fin que se pretende alcanzar, no conduzca a algún efecto práctico o incluso teniéndolo, no sea posible resolver la cuestión planteada sobre la base de esas manifestaciones, al existir una determinación o prohibición expresa en la Constitución o ley aplicable; y

Cuando sustancialmente se haga descansar lo que se argumentó, en un motivo de disenso que haya sido desestimado, lo que haría que de ninguna manera resultara procedente, fundado u operante, por basarse en la supuesta procedencia de aquél.

Se destaca que esta Sala Regional revisará la sentencia impugnada a la luz de los agravios esgrimidos por la parte actora, en razón de que opera el principio procesal de litis cerrada.

**SÉPTIMO. Estudio de fondo.**

**A. Indebida fundamentación y motivación del estudio de agravios relacionados con la causal de nulidad de la votación recibida en casilla porque se ejerció presión sobre los funcionarios de casilla y los electores.**

Los agravios expuestos son **infundados** por las razones que se exponen a continuación.

El tribunal responsable, en el considerando sexto realizó el estudio de fondo de la controversia que le fue planteada, para lo cual dividió su análisis en tres apartados: el primero vinculado con presuntas irregularidades de nulidad de votación recibida en casilla, el segundo relativo a posibles irregularidades por la exhibición de propaganda durante la veda electoral, mientras que el último apartado los dedicó al estudio de los agravios con pretensión de nulidad de elección por el presunto rebase del tope de gastos de campaña de la candidata independiente durante el proceso electoral local.

Concretamente, de lo que es materia de impugnación de este juicio, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán analizó lo relativo a las presuntas irregularidades en torno a violencia física o presión ejercida sobre los funcionarios de casilla y electores, específicamente respecto de la casilla 1517 C2.

En primer orden, el tribunal responsable estableció el marco normativo relativo a la hipótesis de nulidad prevista en la fracción IX del artículo 69 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y luego estableció los hechos que el partido actor hizo valer en cuanto a que presuntamente en la casilla referida la ciudadana que fungió como primera escrutadora, es madre de la candidata independiente Dora Belén Sánchez Orozco y que ésta amenazó de muerte a los demás integrantes de la mesa directiva de casilla y a los electores presentes.

Desestimó la inconformidad razonando que en principio, el partido actor omitió señalar las circunstancias concretas de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron, aunado a que no existían pruebas que convalidaran las irregularidades hechas valer, pues estimó que para acreditar tales eventualidades no era suficiente la sola afirmación del promovente.

Con base en los argumentos antes resumidos respecto a los agravios relacionados con la nulidad de votación recibida en casilla, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán decidió confirmar los resultados consignados en el acta de cómputo municipal de la elección de Ayuntamiento de Peribán, en esa entidad federativa.

Ahora bien, lo **infundado** de los agravios antes expuestos consiste en que contrario a lo aducido por el promovente el tribunal local sí fundamentó y motivó la resolución impugnada.

En relación al tema, se resalta que el artículo 16, párrafo primero de la Ley Fundamental establece el **principio de legalidad**, al disponer que todo acto de autoridad necesariamente debe estar fundado y motivado, en observancia a dicho principio, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos involucrados.

De igual forma, que se exprese por escrito, que provenga de autoridad competente; y que en los documentos que lo integren se funde y motive la causa legal del procedimiento.

Cabe señalar que la primera de estas exigencias tiene como propósito evidente que pueda haber certeza sobre la existencia del acto de molestia, para que el afectado pueda conocer con precisión de que autoridad proviene, así como su contenido y sus consecuencias.

Asimismo, que el acto de autoridad provenga de una autoridad competente significa que la emisora esté habilitada constitucional o legalmente y tenga dentro de sus atribuciones la facultad de emitirlo.

Y, la exigencia de fundamentación es entendida como **el deber que tiene la autoridad de expresar los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretenda imponer el acto de autoridad**, presupuesto que tiene su origen en el principio de legalidad que en su aspecto imperativo consiste

en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite; mientras que la exigencia de motivación **se traduce en la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que basa su proceder se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar**.

Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho **supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate**, lo que en realidad implica la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

Así precisamente se sostiene en la tesis de jurisprudencia número V.2°. J/32[7], sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, que dice:

> ***"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".*

[7] Visible en la página 49, de la Gaceta 49, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época

En el caso, respecto de lo que constituye la materia de la revisión, no existe indebida fundamentación, en tanto que de la revisión de la resolución impugnada y atentos al resumen antes descrito se puede apreciar que el tribunal responsable estableció un marco normativo que le serviría para analizar la actualización o no de las irregularidades consistentes en la presunta existencia de la causal de nulidad relativa a la violencia física o presión sobre el electorado, específicamente al invocar lo dispuesto en los artículos 69 fracción IX de la Ley de Justicia en Materia Electoral de la entidad[8], así como lo dispuesto en los artículos 280, 281 y 282 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, condiciones que por sí mismas evidencian la fundamentación de que se valió la autoridad judicial local para emitir su fallo.

Por lo que hace a la motivación tampoco asiste razón al partido recurrente pues acorde al resumen de las razones antes expuestas, el tribunal utilizó una técnica de agrupamiento para el estudio de los agravios, esto es, atendiendo a que las razones que aplicarían para analizar los agravios serían similares conjuntó por temas su estudio, de tal suerte que primero desestimó los disensos vinculados con la presunta recepción de la votación por personas distintas a las facultadas por el código comicial local, atinentes a once casillas y las presuntas irregularidades en torno a violencia física o presión ejercida sobre los funcionarios de casilla y electores,

[8] ARTÍCULO 69. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las causales siguientes:
(...)
IX. Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;

específicamente respecto de la casilla **1517 C2** (irregularidad que constituye la materia de la revisión).

En el tema vinculado con presuntas irregularidades de nulidad de votación recibida en casilla, por ejercer violencia física o presión sobre el electorado, estimó lo inoperante el agravio, debido a que el partido recurrente se limitó a expresar que la ciudadana que fungió como primera escrutadora de la casilla **1517 C2**, es madre de la candidata independiente Dora Belén Sánchez Orozco y que ésta amenazó de muerte a los demás integrantes de la mesa directiva de casilla y a los electores, razonando que a pesar de ello la parte actora, omitió señalar los hechos concretos que afectaron la votación en la casilla impugnada, las circunstancias de modo, tiempo y lugar sobre tales irregularidades, así como los medios de prueba de los que la hizo depender, motivo por el cual, dicho tribunal responsable no se encontraba en posibilidad de atender la irregularidad planteada.

En ese sentido, la resolución impugnada sí contiene los motivos por los cuales el tribunal local estimó que las irregularidades hechas valer no actualizaban la hipótesis de nulidad de votación recibida en casilla que se invocó, condiciones que en su conjunto evidencian que la resolución impugnada sí cumple con los requisitos de motivación y fundamentación que debe observar toda resolución de autoridad judicial en materia electoral.

Por otra parte, se estima que, contrario a lo alegado por el instituto político, el tribunal responsable acertadamente calificó de inoperante el agravio hecho valer respecto de la violencia

física o presión ejercida sobre los funcionarios de casilla y electores, de la casilla **1517 C2**, pues para que estuviera en aptitud de analizar el incidente expresado, era indispensable que el inconforme señalara, al menos, una relación de los hechos concretos, precisando situaciones de modo, tiempo y lugar, así como relacionar el material probatorio para sustentar su dicho, evidenciando los hechos ocurridos y de qué forma encuentran sustento en ellas.

Aunado a que tampoco refirió los elementos mínimos para evidenciar en su concepto el carácter determinante de las conductas resaltando la suficiencia o idoneidad para determinar el resultado de la votación, lo cual diera elementos al tribunal local para realizar un ejercicio de ponderación jurídica en las que se analizaran las circunstancias relevantes de los hechos y establecer si resultaban suficientes, eficaces o idóneos para conducir a un resultado específico.

Incluso se debe destacar que de las constancias de autos se colige que el Instituto Electoral de Michoacán, informó que respecto de la casilla **1517 C2** no se advierte hoja de incidente, aunado a que no se encontró registro de escritos de protesta por los representantes de partidos políticos acreditados en esa casilla, ni tampoco del acta de escrutinio y cómputo de la casilla cuestionada se asentó la descripción de incidente alguno.

Es decir, solo existe el dicho del inconforme respecto de irregularidades que dice ocurrieron durante la jornada electoral, lo cual resultó insuficiente para sustentar un análisis

de nulidad de la votación ahí recibida, por tanto, es correcto lo razonado por el tribunal responsable.

De igual forma, carece de razón cuando alega que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán omitió requerir a la autoridad administrativa electoral y, en consecuencia, valorar los elementos de prueba que acreditaban circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Ello es así, debido a que de las constancias de autos se advierte que en proveído de dieciocho de julio del año en curso[9], el tribunal responsable requirió al Consejo Distrital Municipal de Peribán, entre otras, el acta de jornada electoral, la de escrutinio y cómputo, así como las hojas de incidentes.

En cumplimiento a lo anterior, el Instituto Electoral de Michoacán, remitió el acta de escrutinio y cómputo de diversas casillas, entre ellas la correspondiente a la 1517 C2 e hizo constar que de la documentación electoral recibida en el Comité Municipal de Peribán, no se encontró la hoja de incidentes ni el acta de jornada de esa casilla.

De lo anterior, es posible advertir que contrario a lo señalado por el parrido recurrente, el tribunal electoral local sí requirió información a fin de contar con los elementos para determinar si se actualizaba la nulidad de la votación recibida en casilla.

Por cuanto hace a la manifestación respecto a que las circunstancias de modo, tiempo y lugar se narraron en el motivo de disenso hecho valer ante el tribunal electoral local,

[9] Fojas 161 a 164 del cuaderno accesorio uno.

es decir, se advierten del actuar de la primera escrutadora, de lo acontecido el día de la jornada electoral y del espacio donde se instaló la casilla impugnada.

No asiste razón al actor, pues en contravención a su dicho, los argumentos fueron genéricos e imprecisos, aunado a que en materia de causales de nulidad la ley exige entre otras cosas, **mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, así como proporcionar elementos de prueba que respalden su dicho.**

En ese sentido, para que el tribunal responsable hubiera estado en condiciones de estudiar la citada causal de nulidad, resulta indispensable que en la demanda se hiciera evidente al juzgador el hecho que pretenden demostrar, **las pruebas en las que dichas menciones se apoyan y la forma en que dichos medios probatorios resultan útiles para demostrar su afirmación**.

De esa manera, el órgano jurisdiccional local hubiera contado con los elementos mínimos necesarios con los cuales pueda verificar se actualiza la causa de nulidad invocada y estar en condiciones de dictar la sentencia correspondiente.

Situación que en el caso no aconteció, pues como acertadamente lo razonó el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el recurrente se limitó a señalar que la ciudadana que fungió como primera escrutadora de la casilla impugnada, es madre de la candidata independiente Dora Belén Sánchez Orozco y que ésta amenazó de muerte a los demás integrantes de la mesa directiva de casilla y a los electores presentes, sin

aportar algún medio de prueba relacionado con los hechos que afirma ocurrieron.

Tampoco le asiste la razón al partido recurrente cuando afirma que se acreditó la determinancia en el resultado de la votación con el simple hecho de que la primera escrutadora Dora Orozco Gallegos hubiera permanecido en la casilla durante toda la jornada y ser madre de la candidata independiente.

Ello es así porque tal como lo expuso el tribunal responsable el carácter determinante de las conductas es otro elemento normativo que se debe analizar, a fin de establecer si la irregularidad es decisiva para el resultado de la elección; ya que el órgano jurisdiccional debe realizar un ejercicio de ponderación jurídica en el que analice las circunstancias relevantes de los hechos plenamente acreditados respecto de la casilla de que se trate, y de establecer si son suficientes, eficaces o idóneos para conducir a un resultado específico.

Así, este órgano jurisdiccional comparte el criterio del tribunal responsable al estimar que la sola presencia de la madre de una candidata como funcionaria de casilla el día de la jornada electoral, es insuficiente para considerar una irregularidad que anule la votación ahí recibida.

En el caso, el instituto político debió demostrar porque ese hecho era irregular, sin embargo, no demuestra lo alegado, toda vez que, se insiste, no señala los hechos concretos que afectaron la votación de la casilla en los que sustentó su impugnación y con los medios de prueba de los que la hace

depender, además de que inclusive no acreditó el parentesco de la primera escrutadora con la candidata independiente.

Así, su simple expresión resulta aislada y carente de eficacia para demostrar que se ejerció presión sobre los electores, en conformidad con la tesis: "FUNCIONARIOS DE CASILLA. SU PREFERENCIA ELECTORAL NO ACTUALIZA CAUSAL DE NULIDAD ALGUNA"[10].

De tal manera, el tribunal electoral local no se encontraba en posibilidad de atender la irregularidad planteada, de ahí lo **infundado** del agravio.

**B. Indebida investigación y valoración de las quejas para acreditar el rebase en el tope de gastos de campaña.**

El instituto político actor expone que la responsable no realizó una investigación exhaustiva en materia de fiscalización respecto de las quejas presentadas en sede administrativa en contra de la Candidata Independiente por rebase de tope de gastos y modificación irregular al Sistema Integral de Fiscalización (SIF), que a decir del instituto promovente, tales elementos configuran la causal de nulidad de la elección.

No le asiste la razón al partido actor en razón de que parte de una premisa inexacta, debido a que el tribunal electoral no estaba obligado a requerir información sobre esas quejas, ya que de las constancias de autos y de lo manifestado por el partido político, se advierte que el diez de junio del año en curso el instituto político, promovió el juicio de inconformidad

[10] Visible Tesis CXIX/2001, tercera época, suplemento 5, Año 2002, páginas 76 y 77

local en donde ofreció diversos medios de prueba; sin embargo, las quejas a que hace referencia no fueron ofrecidas como medios probatorios, pues como él mismo expresa, fueron presentadas ante el Consejo General del INE hasta el trece y dieciocho de julio de este año.

Luego, si el tribunal responsable no tenía conocimiento de la posible existencia de las quejas aludidas, no se encontraba en posibilidad de emitir un requerimiento en los términos pretendidos por el partido político actor. En este sentido, no existe la violación alegada, pues no se trataba entonces, de un asunto sometido a su consideración, por tanto, no había atribución que ejercer.

Por otra parte, el partido actor aduce que la sentencia reclamada no tiene sustento jurídico porque el tribunal responsable omitió requerir a la Unidad Técnica de Fiscalización diversos elementos de prueba, a fin de que estuviera en condiciones de determinar si se configuraba la causa grave de nulidad de la elección.

Contario a lo manifestado, con el propósito de contar con mayores elementos para resolver el doce de julio del año en curso el tribunal responsable requirió a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, para que, remitiera copia certificada del dictamen de gastos de campaña relativo a Dora Belén Sánchez Orozco, en cuanto candidata independiente a presidenta municipal de Peribán, Michoacán.

En cumplimiento a ese requerimiento el trece de julio siguiente, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del referido

Instituto, hizo del conocimiento a la autoridad jurisdiccional local que la revisión del financiamiento otorgado a la candidata denunciada y en su caso la determinación respecto de rebases de topes de gastos de campaña, serían aprobados el seis de agosto del año en curso por el Consejo General, en el Dictamen Consolidado y Proyecto de Resolución de los Informes de Campaña del Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.

Al respecto, es criterio de jurisprudencia de la Sala Superior que el Dictamen Consolidado aprobado por el Consejo General, constituye sin lugar a duda la prueba apta e idónea para acreditar el rebase de tope de gastos de campaña de un determinado candidato.

Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 2/2018 **"NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN"**[11].

Ahora bien, al momento que esto resuelve, este órgano jurisdiccional requirió al Consejo General del INE el Dictamen respectivo, por lo que es procedente analizar el rebase del tope de gastos de campaña invocado y, en su caso, sus efectos en la elección impugnada.

**C. Estudio de rebase de tope de gastos de campaña**

**c.1. Procedimiento de fiscalización.**

La finalidad de establecer un tope de gastos de campaña es

[11] Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

evitar que se generen condiciones inequitativas en una contienda electoral.

El artículo 162 de la Constitución Local de Michoacán, establece como atribución del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogarse en la elección de Ayuntamientos.

Como se advierte, para garantizar una contienda equitativa el legislador previó la facultad del máximo órgano de dirección del citado Instituto, para establecer cuál sería el gasto máximo en una campaña de Ayuntamiento, pues con ello abona a la equidad entre los contendientes y se posibilita el ejercicio libre del sufragio.

Por su parte, el artículo 192, párrafo 1, inciso i), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,[12] prevé que el Consejo General del INE ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, la cual tendrá, entre otras, facultades para elaborar a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización[13] los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local.

Asimismo, el artículo 196 de la LEGIPE establece que la UTF es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los

[12] En lo sucesivo LEGIPE
[13] En adelante UTF

recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, el artículo 199, párrafo 1, inciso g), de la LEGIPE establece que la UTF tendrá, entre otras, facultades para presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

Como se ve, la LEGIPE prevé un procedimiento mediante el cual la Unidad Técnica de Fiscalización emite el Dictamen Consolidado que se encuentra sujeto a fases de cumplimiento absoluto, ya que en la fiscalización del origen y gasto de los partidos políticos y los candidatos, se deben atender cuestiones técnicas que precisan de un conocimiento especializado, el respeto de los plazos legales y las formalidades esenciales del procedimiento de fiscalización, y está supeditado a la conclusión de la revisión contable de los informes de gastos de campaña que realiza la UTF.

De modo que cuando el Dictamen Consolidado es aprobado por el Consejo General constituye sin lugar a duda la prueba apta e idónea para acreditar el rebase de tope de gastos de

campaña de un determinado candidato, porque la Resolución arroja hechos probados y resultados concretos en cuanto a la determinación exacta de los gastos de campaña, y esto permite al juzgador electoral al momento de resolver el medio de impugnación llegar al convencimiento no sólo de la existencia de la violación a una disposición, sino de su trascendencia en el resultado de la elección[14].

De ahí que para estar en posibilidad jurídica y cierta para analizar la validez de una elección, por el supuesto rebase de tope de gastos de campaña, en el porcentaje previsto en la normativa electoral, es indispensable lo siguiente:

- Que el órgano administrativo electoral emita el dictamen de fiscalización consolidado correspondiente a los informes de campaña de los candidatos de los ayuntamientos; y que este quede firme.
- En su caso, las resoluciones recaídas a las quejas que en materia de fiscalización, se hubieran planteado[15].

Lo anterior, porque una de las exigencias para que las autoridades electorales, en sus respectivos ámbitos de

---

[14] Sirve de apoyo, como criterio orientador a la materia, la tesis aislada sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, que se publica en la página 421 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo IV, Segunda Parte-1, correspondiente a los meses de julio a diciembre de 1989, Octava Época, de rubro: **"PRUEBA IDÓNEA. SU CONCEPTO"**, que en esencia señala que dependiendo de cada tipo de prueba, las hay unas más idóneas que otras para demostrar el hecho que se pretende acreditar. La idoneidad se identifica con la suficiencia para obtener un resultado previamente determinado o determinable, esto es, una prueba será más idónea que otra mientras más suficiente sea para demostrar ante los ojos del juzgador el hecho ausente que se pretenda acreditar. En este sentido, dependiendo de cada hecho, será idónea la prueba que se ofrece, y por consiguiente, será suficiente, o no, para acreditar lo pretendido.

[15] Lo anterior, en atención al criterio sostenido por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-277/2015 y acumulados

competencia, se encuentren en condiciones de confirmar los resultados consignados en el acta de cómputo general, la expedición de la constancia de mayoría y, en su oportunidad, declarar la validez de una elección, radica en que tales autoridades deban revisar que la contienda se llevó a cabo en condiciones de equidad, lo que en el caso particular implica la obligación de revisar que el candidato triunfador, para empezar, no hubiera excedido el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado como tope de gasto de campaña.

Ello es necesario, para garantizar unas elecciones libres, justas, genuinas y competitivas[16] que ofrezcan a los votantes opciones reales, donde su voluntad se encuentre libremente expresada, ausente de elementos indebidos o agentes externos que condicionen su sentido y donde los votos se computen legítimamente.

Del dictamen consolidado que presenta la comisión de fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos y candidatos independientes a los cargos de diputados locales y ayuntamientos correspondiente al proceso electoral local ordinario 2017 – 2018 en el Estado de Michoacán, requerido por este órgano jurisdiccional, merece valor probatorio pleno y de el se advierte que el Consejo General del INE determinó

[16] Libre, justo o genuino, significa que las elecciones deben ofrecer igualdad de oportunidades para todas las partes en una contienda. Esta igualdad, entre otras cosas exige, acceso equilibrado a los medios de comunicación para todos los candidatos, la ausencia de abuso de financiamiento de las campañas y un proceso electoral independiente.

que la candidata independiente Dora Belén Sánchez Orozco rebasó el tope de gastos de campaña en un 7.07%, al excederse de un monto total de $16, 280.65.

**c.2. Nulidad por rebase de tope de gastos de campaña**

Sentado lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 41, Base VI, párrafo tercero, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 72 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo[17], se establece como hipótesis de nulidad de elección que se exceda el gasto de campaña en un 5% (cinco por ciento) del monto total autorizado.

---

[17] ARTÍCULO 72. Las elecciones en el Estado serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:
a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento o más del monto total autorizado;
b) Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la Ley; y,
c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos prohibidos por la Ley en las campañas.
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.
En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.
Para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución General, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.
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 fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de propia opinión o creencias de quien las emite.

La causal prevé que las violaciones deben acreditarse de manera objetiva y material, lo cual implica que es necesario que se presenten los medios de prueba idóneos a efecto de poder comprobar la actualización de tal irregularidad.

En cuanto a la determinancia, el citado precepto establece que se **presumirá** que se actualiza cuando la diferencia en la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al 5% (cinco por ciento).

En efecto, conforme al aludido diseño constitucional, para que se actualice la nulidad de elección por rebase al tope de gastos de campaña, deben actualizarse tres elementos esenciales:

- El **rebase** debe ser de cinco por ciento o más.
- La **acreditación** de la **irregularidad** debe ser de manera **objetiva y material**.
- Ser **determinante** para el resultado de la elección.

En ese sentido, esta Sala Regional estima importante dejar sentadas las premisas siguientes:

***(i)*** Para la aplicación de las hipótesis constitucionales de nulidad de una elección, los tribunales deben realizar una interpretación ajustada a los valores jurídicos fundamentales que se busca salvaguardar con cada una de ellas;

***(ii)*** La actualización de cualquiera de las hipótesis constitucionales de nulidad de una elección, deberá ser resultado de un análisis exhaustivo, caso a caso,

que evidencie el grado de afectación a los valores jurídicos fundamentales protegidos;

*(iii)* En el caso de las hipótesis de nulidad de elección por rebase al tope de gastos de campaña, ineludiblemente se debe contar con el Dictamen Consolidado y la resolución que en cada caso emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que determine la existencia o no del referido rebase y que la misma haya quedado firme.

*(iv)* El elemento de la determinancia requiere para su actualización el análisis desde una doble perspectiva, a saber, cuantitativo y cualitativo, atendiendo a las particularidades de cada caso concreto.

Por tanto, esta Sala Regional considera que la causal de nulidad en estudio, debe ser interpretada a partir de su núcleo o contenido esencial, el cual se inscribe en la salvaguarda al principio de equidad en la contienda electoral, a partir de la información que permita determinar plenamente el grado de afectación al principio aludido.

En el caso de la elección del Ayuntamiento de Peribán, el partido actor afirma que la candidata ganadora superó en cinco por ciento el tope de gasto de campaña.

Ahora bien, conforme al invocado precepto constitucional, se presume la **determinancia** cuando la diferencia entre el primero y segundo lugares **sea igual o menor al cinco por ciento.**

Los primeros dos elementos se encuentran actualizados con la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los procedimientos de fiscalización sobre gastos de campaña de la candidata independiente Dora Belén Sánchez Orozco, los cuales han sido confirmados por esta Sala Regional al resolver el recurso de apelación ST-RAP-48/2018, por lo que se encuentra firme.

Del citado dictamen se advierte que la candidata independiente superó el tope establecido en **siete punto siete** por ciento (7.07%).

Es así que, en concepto de esta Sala Regional, la violación se acredita de manera objetiva y material, puesto que tal conclusión derivó de la resolución **INE/CG1132/2018**[18], respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos independientes a los cargos de diputados locales y ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2017-2018, en el Estado de Michoacán, en el cual fue incluida la candidata independiente, por rebasar los topes de gastos de campaña, de acuerdo al dictamen emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización; máxime que esta Sala Regional en sentencia dictada en el

[18] **"RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE CAMPAÑA DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES A LOS CARGOS DE DIPUTADOS LOCALES Y AYUNTAMIENTOS, CORRESPONDIENTE AL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2017-2018, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO",** determinación que obra en el contenido del disco óptico (CD) agregado al l expediente en que se actúa

diverso expediente ST-RAP-482018 confirmó esa determinación.

Establecido lo anterior, sigue analizar si se configura el carácter determinante de la infracción.

Para esos efectos, este órgano jurisdiccional considera indispensable, por un lado, analizar todo el entorno que rodea la circunstancia irregular y a partir de ello estimar si se actualiza la nulidad de la elección, debiendo analizar, por ejemplo el carácter doloso de la candidata independiente, entre otros aspectos.

**c.3. Naturaleza de la determinancia.**

En la especie, cabe precisar que de la interpretación realizada por la Sala Superior, respecto de la calificación que se hace de la presunción prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base VI, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que de acuerdo a la evolución constitucional y legal de la figura de la nulidad de una elección, la determinancia tiene como finalidad primordial la protección de la voluntad popular **y que no cualquier irregularidad tenga como consecuencia la nulidad de una elección, sino que éstas deben ser de una magnitud tal que definan el resultado de la elección.**

Asimismo, cabe destacar los aspectos cuantitativos y cualitativos de la determinancia de la siguiente manera:

**a.** El aspecto cualitativo atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste

la violación o irregularidad, lo cual conduce a calificarla como grave, en la medida en que involucra la conculcación de determinados principios o valores constitucionales que se consideran indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica (como los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad en la función estatal electoral, igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o equidad en las condiciones para la competencia electoral; así como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual).

**b.** El aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, o bien, el número cierto o calculable de los votos irregulares (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indiciaria), a fin de establecer si fueron decisivos en el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma.

Precisamente, la actualización de los aspectos cuantitativo o cualitativo, justifica que sea el juez constitucional quien realice la valoración de las pruebas, hechos y el contexto en que se suscitó la violación, para establecer si es determinante al vulnerar los principios constitucionales que deben regir en los procesos electorales; toda vez que, su análisis debe ponderar la afectación de los principios constitucionales que se encuentran en juego y, con esto, salvaguardar los fines del sistema electoral mexicano.

Ahora bien, la presunción de la determinancia en manera alguna señala que se trata del único supuesto para actualizar ese aspecto, de manera que no constituye una previsión limitativa con la que se condicione la nulidad de una elección a un porcentaje específico de votos, con independencia de la naturaleza o causa de las irregularidades, pues en todo caso, el órgano jurisdiccional cuenta con amplia potestad jurisdiccional para valorar las conductas contrarias al orden jurídico que en su caso se acrediten, y ponderar si incidieron de manera determinante en los resultados de las elecciones, ya sea a través de un criterio cuantitativo o cualitativo.

En el sistema de partidos se estima que esa irregularidad genera la inequidad en la contienda, pues el partido infractor que realiza mayores erogaciones que las permitidas toma una ventaja indebida, respecto del resto de los contendientes que sí se ajustaron a los montos autorizados.

De esta forma, también es admisible concluir que, ante una irregularidad de esa magnitud, la libertad y autenticidad de los votos se vieron mermadas ya que es factible inferir que el electorado resultó influenciado en su decisión por una promoción excesiva del partido infractor.

Asimismo , en el caso de elecciones competidas se actualiza un escenario de "determinancia próxima" en las que las irregularidades que se tengan por acreditadas deben ser examinadas a la luz del efecto nocivo que puedan provocar directamente en la recepción de la votación, pues de lo contrario se afectaría la voluntad popular injustificadamente.

En el caso, es trascendente resaltar que el rebase de tope de gastos de campaña se actualiza por parte de una candidata independiente, por lo que esta Sala Regional analizará más adelante si los partidos políticos y los candidatos independientes pueden ser tratados de la misma forma.

### c.3.1. Elementos *iuris tantum* de la determinancia

En cuanto a la determinancia, el artículo 41, párrafo segundo, base VI, penúltimo párrafo de nuestra Carta Magna, establece que se presumirá que se actualiza cuando la diferencia en la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

Por su parte, el 72 de la Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo[19], también establece las puntualizaciones que estimó conducentes respecto de las causales de nulidad de elección previstas en el artículo 41, Base VI, de la Constitución.

La referida Ley de Justicia en Materia Electoral conceptualiza las violaciones graves y dolosas y, además, dispone que las violaciones serán determinantes cuando la diferencia de la votación entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento, lo cual evidentemente constituye un parámetro mínimo para que se actualice esa determinancia.

---

[19] ARTÍCULO 72. Las elecciones en el Estado serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:
[...]
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.
[...]

**c.3.2. Análisis de la determinancia en el caso concreto.**

En el caso, esta Sala Regional considera que existen elementos probatorios que desvirtúan la presunción de determinancia, del rebase de tope de gastos.

Ello es así, pues si bien se tiene por cierto que la candidata independiente ganadora de la elección municipal en Peribán, Michoacán ejerció $246,611.08 como gasto, incluyendo lo no reportado, del total del tope consistente en $230,330.43, con lo cual sobrepasó el monto por una diferencia de $16,280.65 que representa el 7.07%,[20] lo cierto es que ello no revela que se afecte el resultado de la elección por las siguientes consideraciones:

**a)** El rebase no obedece a una conducta grave y dolosa.

Al respecto, cabe señalar que el dolo, conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se define de la manera siguiente:

> Dolo: En los delitos, voluntad deliberada de cometer a sabiendas de su carácter delictivo. // En los actos jurídicos, voluntad manifiesta de engañar a otro o de incumplir la obligación contraída.

En este sentido, esta Sala Regional ha sostenido que el dolo lleva implícito, la intención de realizar la conducta a sabiendas de las consecuencias que se producirán.

Por otra parte, en el "Diccionario para Juristas" de Juan Palomar de Miguel, se define al "dolo" como "fraude, engaño,

[20] Lo que se advierte en los anexos relativos a la revisión de los ingresos y gastos reportados por la Candidata independiente.

simulación", en Derecho "En los delitos voluntad intencional, propósito de cometerlos; en los contratos o actos jurídicos, engaño que influye sobre la voluntad de otro, para la celebración de aquellos, y también la infracción maliciosa en el cumplimiento de las obligaciones contraídas."

Así, cualquiera que sea el concepto que se adopte de lo que debe entenderse por "dolo", todas las acepciones coinciden en señalar que debe ser considerado como una conducta que lleva implícito el engaño, fraude, simulación o mentira; esto es, se trata de una conducta violatoria del deber jurídico y de actuar conforme a lo previsto en la ley.

Por lo anterior, debe resaltarse que es criterio reiterado por la doctrina y los órganos jurisdiccionales, que el dolo no puede presumirse sino que tiene que acreditarse plenamente, pues la buena fe en el actuar siempre se presume a menos que se demuestre lo contrario.

No obstante, de las constancias de autos se advierte que la candidata independiente declaró de manera espontánea todos sus ingresos e intentó cumplir en todo momento con el proceso de fiscalización en todas sus etapas, empero, el Instituto Nacional Electoral al hacer uso de las facultades que el marco jurídico le confiere en materia de fiscalización, tuvo por no corregidos los errores y no atendidas las omisiones, relacionadas con la diferencia del Impuesto al Valor Agregado que la candidata consideró como saldo a favor por devolver a la asociación; por tanto, se concluye que las omisiones señaladas no tuvieron como finalidad obtener una ventaja indebida en los resultados del proceso electoral, lo que denota

la ausencia de dolo en la conducta de la candidata independiente.

De ahí que no existe base jurídica ni fáctica, debidamente probada que permitiera afirmar que el resultado de la elección fue definido a partir de una violación formal al procedimiento de fiscalización.

Lo anterior implica que deben tomarse otros elementos cuantitativos y cualitativos para determinar si se configura la determinancia, por lo que en ese sentido, es trascendente, tomar en cuenta el monto líquido total involucrado en el rebase del tope de gastos de campaña, y si ello, por sí mismo, afectó de manera grave y trascendente el resultado de la elección.

**b)** Monto involucrado.

En efecto, el instituto electoral local aprobó para la elección del Ayuntamiento de Peribán, Michoacán, un tope máximo de gastos de campaña de $230,330.43, en tanto que, el candidata independiente erogó un total de $246,611.08, con lo que, formalmente, rebasó por $16,280.65 el límite de gastos autorizado, lo cual representa el 7.07%.

En el caso, se considera que dicha cantidad no constituye un referente válido para establecer que la violación fue determinante para el resultado de la elección, puesto que no existen indicios con los que se advierta que se violentó la voluntad de los electores en el momento de sufragar, debido a que la sanción de la candidata independiente derivó del incumplimiento a los requisitos formales en el registro de sus operaciones contables, situación que no impactó directamente en la afectación de dicho derecho fundamental, pues

solamente se acreditó un rebase al límite autorizado a los gastos de campaña, por $16,280.65.

Por lo que es razonable señalar que la elección controvertida no se vio afectada de tal manera que se alterara sustancialmente el sentido del voto que originó que ganara la candidata Independiente Dora Belén Sánchez Orozco, ni afectó el derecho de los 11,109 ciudadanos que acudieron a las urnas el día de la jornada electoral, lo que representa 56.83% de la lista nominal.

Esta Sala Regional se ha pronunciado anteriormente, en el sentido de que existen principios fundamentales que deben cumplirse para que el desenvolvimiento de una contienda electoral cumpla con la finalidad de ser producto del ejercicio popular de la soberanía.

Uno de esos principios, consiste, en que en el proceso electoral deben estar establecidas condiciones de igualdad para los contendientes a un cargo de elección popular, lo que tiene el propósito de hacer efectivo el ejercicio del sufragio libre, que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, así como a cualquier otro tipo de influencia indebida, porque destruyen la naturaleza del sufragio.

En efecto, la fijación de topes de gastos de campaña por parte de la autoridad administrativa, pretende salvaguardar las condiciones de igualdad que deben prevalecer en una contienda electoral, pues tiende a evitar un uso indiscriminado y sin medida de recursos económicos por parte de alguno de

los contendientes, en detrimento de otros que cuenten con menores posibilidades económicas para destinar a esos fines, con lo cual se privilegiaría a quienes cuentan con mayores fondos, y no así la contienda sobre una base de los postulados que formulen.

Sin lugar a dudas, el rebase a los topes de gastos de campaña, representa una conducta reprochable por parte de cualquiera de los participantes en la contienda electoral, puesto que ello pudiera estimarse atentatorio de la libertad del sufragio, por ejercerse indebidamente una ventaja respecto de los demás contendientes.

Resulta claro que el excederse en los topes de gastos fijados para un proceso electoral, constituye una conducta prohibida que debe ser analizada en el contexto de su ocurrencia, a fin de no afectar en mayor medida el conjunto de principios y valores que dan origen y sustento al desarrollo de una contienda electoral.

Así, pueden existir conductas que, *prima facie,* se encuentren prohibidas, por encontrarse subsumidas en una regla que les concede tal carácter, pero a la luz de los principios que regulan su desenvolvimiento pueden devenir en intrascendentes.

Tal circunstancia, refieren Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero, en la obra "Ilícitos atípicos" (Madrid, 2000. Ed. Trotta), corresponde a la figura de la licitud atípica por existir un grado de tolerancia en la actualización de la norma prohibitiva.

Esto se explica en la medida que en un supuesto jurídico, se

actualizan las razones que subsumen una conducta en una regla prohibitiva, pero en un grado tan mínimo que el alcance de la regla resulta ser injustificada, por no vulnerarse de manera directa el principio que le da origen.

De ello surge la idea de la **tolerancia jurídica**, la cual dimana de la ponderación de argumentos a favor de la prohibición que determina la regla, y las circunstancias específicas del caso concreto para advertir si la conducta puede ser tolerada válidamente, es decir, si existen razones suficientes para determinar que la prohibición no resulta aplicable.

Luego entonces, si la conducta que encuadra en la regla, lesiona o pone en peligro en un grado mínimo el bien jurídico tutelado, debe estimarse que no atenta contra el orden jurídico que da sustento al origen de la norma, pues aun con su despliegue, no se atenta en contra de lo que protege.

En ese orden de ideas, si bien una conducta puede resultar prohibida e ilícita, atendiendo a las circunstancias particulares del caso, puede no transgredir de manera significativa los principios que regulan la materia y en consecuencia ser permitida por insignificante.

Retomando la idea de los topes de gastos de campaña, como se ha precisado anteriormente, resulta incuestionable la intención de salvaguardar la igualdad en una contienda que da origen a la norma prohibitiva para su rebase, por lo que de inicio, pudiera concluirse que la simple existencia de la conducta, que sobrepasara en cualquier monto a los topes fijados en las contiendas electorales, actualizaría el supuesto

prohibitivo de la norma y en consecuencia se convertiría en reprochable por ilícita.

Sin embargo, atendiendo a la concepción anteriormente reseñada, si al analizar el caso concreto se advierte que el contexto en que ocurrió la conducta, no afecta la igualdad que se busca proteger, la actividad desplegada no podría representar tal entidad como para ser reprochable, por no afectar el principio que da sustento a la norma que la prohíbe, es decir si de las circunstancias acaecidas se desprende que el rebase a los topes de gastos de campaña no representa un grado de afectación en el normal desarrollo de la contienda, de tal forma que si tal conducta no se hubiera desplegado, el resultado de la misma no hubiera sufrido una alteración significativa.

En ese orden de ideas, el monto que excedió la ciudadana promovente, importó la cantidad de $16,280.65.

Si se toma en consideración el monto total de erogaciones que los candidatos estaban en aptitud de destinar a sus campañas, se obtiene que la cifra que presuntivamente se excedió la hoy actora, representa 7.07% de la suma establecida, sin embargo, traducidos en moneda nacional, no puede estimarse pueda afectar trascendentemente el desenvolvimiento de la contienda, máxime que atendiendo a los topes de gastos de campaña de diversas elecciones, este rebase no es significativo en proporción tal que afecte a la libertad del sufragio.

Es decir, el monto involucrado representa apenas 184 unidades de salario mínimo vigente en la entidad, lo que

comparado con el costo que representaría el volver a organizar un proceso electivo en la demarcación implicada, es notoriamente inferior.

A modo de ejemplo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en uso de sus facultades y a fin de dar cumplimiento y certeza a las disposiciones en materia de financiamiento aprobó los Acuerdo INE/CG505/2017, por el que se determinan los topes de gastos de campaña para los procesos electorales de 2017-2018, en los montos siguientes:

| Candidatura | Tope de gastos de campaña | 5% |
|---|---|---|
| Presidente de los Estados Unidos Mexicanos | $429,633,325.00 | $21,481,666.2 |
| Diputados por el principio de mayoría relativa | $1,432,111.00 | $71,605.55 |
| Senadores por el principio de mayoría relativa en Chiapas | $18,617,443.00 | $930,872.15 |
| Senadores por el principio de mayoría relativa en Sinaloa | $10,024,777.00 | $501,238.85 |
| Diputado local en La Piedad, Michoacán | $1,824,455.44 | $91,222.775 |

Considerando lo anterior, se evidencia la diferencia que representan los topes de gastos de campaña de diferentes cargos de elección popular a nivel federal con relación al municipio de Peribán, Estado de Michoacán, se advierte que el monto involucrado no representa una cantidad significativa.

En este sentido, es incuestionable que tal extralimitación que refiere la autoridad fiscalizadora en los topes de gastos de campaña, comparados con el monto máximo de erogación permitida, representan una cantidad que, derivó de que la autoridad fiscalizadora no admitió la corrección respecto del Impuesto al Valor Agregado, pero que, no debe tenerse como de tal magnitud, que por sí sola afecte el resultado del proceso electivo.

No pasa desapercibido que la conducta desplegada por la candidata independiente constituye una irregularidad reprobable, pero el reproche debe hacerse en su justa medida, ello, para hacer prevalecer los principios de la materia y en el caso, salvaguardar el sufragio de quienes lo emitieron válidamente, pues aquella irregularidad no tuvo la trascendencia suficiente para distorsionar su voluntad, y por tanto, no puede afectar ni la certeza de los resultados, ni la legitimidad y credibilidad de los comicios.

**D. Las candidaturas independientes y partidos políticos no compiten en condiciones de igualdad respecto del gasto de campaña.**

A raíz de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, se reconoció un nuevo sistema respecto a la manera de acceder a cargos de elección popular: el registro de candidatas y candidatos dejó de ser un monopolio para los partidos políticos, instituyéndose la figura de las candidaturas independientes, como una alternativa para que la ciudadanía pudiera ser votada.

No obstante, dicha previsión constitucional no pudo ser aplicada de manera efectiva ante la falta de una instrumentación específica, lo que sucedió hasta la reforma de 2014 en donde, con la expedición de la LEGIPE, se establecieron reglas específicas para el acceso a cargos por esta vía.

En ese sentido, en el Libro Séptimo de la citada ley, así como el Título Segundo del Código Electoral del Estado de

Michoacán de Ocampo en se detallan las disposiciones que tienen por objeto regular las candidaturas independientes a un cargo de elección popular, entre las que se encuentran las reglas aplicables al proceso de selección de candidaturas independientes, derechos y obligaciones, prerrogativas como el acceso a financiamiento y a tiempo en radio y televisión; y las disposiciones aplicables en materia de fiscalización.

En cuanto a las candidaturas independientes, la Sala Superior ha señalado que es necesario garantizar que éstas tengan posibilidades reales de éxito, de modo que su reconocimiento constitucional se traduzca en su tutela desde una óptica material y no estrictamente formal[21].

Asimismo, al resolver el SUP-JRC-582/2015 y el SUP-REC-193/2015, se estableció que, si bien la diferente situación de candidatas y candidatos independientes, respecto de la de los partidos políticos ha quedado perfectamente expuesta por la Suprema Corte, lo cierto es que entre las candidaturas independientes y las postuladas por un partido político no existen diferencias materiales, de modo que el régimen jurídico que les sea aplicable durante las campañas electorales en las cuales contiendan debe ser análogo o, cuando mucho, razonablemente distinto.

Lo anterior, ya que si las personas que aspiran a un cargo de elección popular carecen de posibilidades reales de competir, y eventualmente ganar, se estarían produciendo tres violaciones de gran trascendencia para el orden constitucional:

[21] Véase SUP-JDC-1004/2015.

*(i)* por una parte se está vulnerando su derecho a ser votadas;

*(ii)* por otra parte se está afectando el derecho de la ciudadanía a elegir una opción política distinta a la ofrecida por el esquema tradicional de los partidos políticos, trasgrediendo esa dimensión colectiva del derecho de acceder a cargos de elección popular; y

*(iii)* finalmente, se estaría vaciando de contenido un derecho constitucional al limitarlo de tal forma que termina por hacerse nugatorio.

Por otro lado, es claro que, de conformidad con lo señalado en el artículo 41 Constitucional, los partidos políticos no son un fin en sí mismo, sino que su relevancia deriva del rol instrumental que tienen para la democracia, al permitir el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de modo que el diseño constitucional coloca a las personas en el centro de las normas y las instituciones.

Por ende, sería un contrasentido limitar las posibilidades reales de competir y ganar una elección de las y los candidatos independientes, en aras de favorecer a los partidos políticos como consecuencia de su rol para permitir el acceso ciudadano al poder público, ya que esto equivaldría a limitar un derecho ciudadano en aras de fortalecer el mismo derecho ciudadano ejercido por una vía distinta.

Sentado lo anterior, esta Sala Regional considera que es necesario realizar una interpretación de la normativa a aplicar, con base en lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Medios, de manera tal que sea conforme a la Constitución y a los

tratados internacionales celebrados por nuestro país, además de atender a las normas relativas a los derechos humanos **favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas**.

Para el caso en análisis, es necesario puntualizar en torno a la interpretación pro persona.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el principio en comento ordena ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas.

De ahí que se derivan exigencias de carácter positivo y negativo, dirigidas tanto a los creadores de las normas como a sus aplicadores. Las primeras, están encaminadas a la ampliación en el alcance y tutela de los derechos humanos; las segundas, imponen una prohibición de regresividad, entendida como la no limitación, restricción, eliminación o desconocimiento del alcance y tutela lograda previamente.

Así se aprecia en la jurisprudencia de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS"[22].

Bajo los principios aludidos, la función de este Tribunal Constitucional se debe orientar a lograr el pleno ejercicio y protección de los derechos político-electorales de los

[22] Visible en [J]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 47, Octubre de 2017; Tomo I; Pág. 189. 1a./J. 85/2017 (10a.).

ciudadanos que se encuentran dentro del catálogo de derechos humanos.

Esa función implica reconocer que, aun cuando el ejercicio de esos derechos es objeto de limitaciones válidas dentro de los ordenamientos legales, ello no significa que éstas deban constituir obstáculos insalvables o carentes de funcionalidad dentro del sistema democrático, ya sea por el contenido mismo de la norma o por la manera en que su aplicación se desarrolla por la autoridad competente.

Al respecto, esta Sala Regional concluye que los candidatos independientes y los partidos políticos no compiten en condiciones de igualdad respecto de gasto en campaña por las razones siguientes:

En el tema del financiamiento y su fiscalización, como condición necesaria para el adecuado funcionamiento de la democracia, encontramos en primer lugar, la necesidad de propiciar condiciones de equidad entre los participantes en los procesos electorales, de manera que los recursos económicos no sean el motivo que decida el resultado electoral; sino a partir de una competencia real y democrática en la que cada participante exponga sus propuestas y plataforma política, que coadyuven a garantizar el desarrollo de elecciones auténticas en las que se tutele la libertad del sufragio de los ciudadanos.

De ahí que, los procedimientos de fiscalización tienen por objeto la transparencia y rendición de cuentas de frente a la ciudadanía, en tanto que, es de interés general, conocer el

origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos y los candidatos independientes.

En ese sentido, se establecieron en la ley los lineamientos generales que se deben observar en la fiscalización respectiva, de los cuales destaca que se debe llevar a cabo de manera oportuna, mediante los procedimientos que garanticen que se realice de forma expedita, a fin de dotar de certeza respecto del origen y destino de los recursos que son utilizados por los partidos políticos y candidatos independientes que participan en un determinado procedimiento electoral; lo cual garantiza, por una parte, que participen en condiciones de equidad, que exista autenticidad en la competitividad de las distintas fuerzas políticas y candidatos y, por otra parte, que la voluntad popular no esté viciada por alguna ventaja indebida en beneficio de algún partido político, coalición o candidato[23].

En el particular, esta Sala Regional cuenta con suficientes razones para considerar que existió una participación desproporcionada entre los candidatos independientes y los partidos políticos, como a continuación se explican.

**d.1. Gastos para la obtención del voto.**

Acorde con lo dispuesto en el artículo 76, párrafo 1, de la Ley de Partidos, se entienden como gastos de campaña:

- Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

[23] SUP-RAP-20/2017.

- **Gastos operativos de la campaña:** Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
- Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto;
- Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;
- Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;
- Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y
- Los gastos que el Consejo General a propuesta de la Comisión de Fiscalización y previo inicio de la campaña electoral determine.

El párrafo 2 del citado precepto dispone que no se consideran gastos de campaña los que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

En tanto que, el párrafo 3 del propio artículo establece que todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones federales o locales.

En la especie, del análisis de las constancias de autos y de las documentales que obran en el ST-RAP 48/2018[24] se tiene que la candidata independiente, la coalición y el partido político que obtuvieron la mayor cantidad de votos erogan por concepto de esos rubros lo siguiente:

| RUBROS | CANDIDATO 3 | CANDIDATO 2 | CANDIDATO 1 |
|---|---|---|---|
| | **ALFREDO ARROYO ARROYO** | **CARLOS HUMBERTO LUCATERO BLANCO** | **DORA BELEN SANCHEZ OROZCO** |
| **propaganda** | $12,589.44 | $41,794.55 | $69,451.02 |
| **propaganda utilitaria** | $8,734.59 | $15,108.69 | $118,124.11 |
| **operativos de campaña** | $5,083.76 | $13,005.44 | $29,609.00 |
| **propaganda exhibida en páginas de internet** | $0.00 | $34,678.83 | $0.00 |
| **producción de mensajes en radio y T.V.** | $0.00 | $12.52 | $0.00 |
| **financieros** | $0.00 | $0.00 | $1,434.78 |
| **total** | $26,407.79 | $104,600.03 | $218,618.91 |

[24] Mismas que constituyen un hecho notorio.

Cobra relevancia que al comparar los gastos para la obtención del voto se advierte que en los gastos operativos de campaña existen erogaciones con una diferencia considerable, lo que tiene una clara explicación.

Respecto de los gastos de "estructuras electorales"[25] que comprenden las erogaciones realizadas para el pago de viáticos y alimentos de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes en las casillas quienes ejercen atribuciones de vigilancia respecto de la correcta recepción, escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos a favor del instituto político o candidato que los designó, el día de la jornada electoral, se obtiene que la candidata independiente erogó $20,000.00 a diferencia de la coalición que obtuvo el segundo lugar que gastó $5,732.73 y el partido político que obtuvo el tercer lugar de la votación no reportó gasto alguno por ese concepto.

Ello, nos conduce a inferir que la estructura que poseen los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos, les permite contar con recursos humanos suficientes propios para evitar distraer los recursos de la campaña.

Lo anterior evidencia que se trasgrede en el origen el principio de la equidad en la contienda ya que el financiamiento que se otorga a los partidos políticos y a los candidatos a fin de que puedan llevar a cabo la realización de sus actividades relativas

[25] "Gastos relativos a estructuras electorales que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido político en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas".

a la obtención del sufragio no se eroga igual, debido a que el candidato independiente debe invertir una mayor cantidad en ese concepto mientras que los institutos políticos cuentan con los servicios personales de militantes inscritos en el padrón del partido político o de simpatizantes, que hubieran sido prestados de manera gratuita, voluntaria y desinteresada y, por tanto, estos no se ven reflejados en los egresos de los partidos políticos y a la postre considerados para determinar el tope de gastos de campaña.

En otro rubro la candidata independiente erogó $6,000.00 por concepto de equipo de sonido, mientras que la coalición "Por Michoacán al frente" reportó un gasto de $80.24 y el partido Verde ecologista de México no reportó gasto por ese concepto, sin embargo, la candidata independiente realizó 141 eventos mientras que la coalición PAN-PRD-MC efectuó 95 eventos y el PVEM 13 eventos.

De lo anterior, se destaca que los candidatos independientes realizan actos proselitistas tendentes a conseguir el voto, cuya realización sería imposible si no se contara con los instrumentos necesarios como en el caso un equipo de sonido, de ahí que la cantidad erogada sea necesaria para alcanzar ese fin, por lo que al no contar con una infraestructura previa los candidatos independientes deben realizar erogaciones que en ocasiones los partidos políticos no realizan necesariamente, por aprovechar una inversión preexistente o bien por prorratear el gasto con otras candidaturas.

En el mismo tenor se advierte que los gastos reportados en algunos rubros de propaganda utilitaria en los que gastaron:

| RUBROS | CANDIDATO 3 | CANDIDATO 2 | CANDIDATO 1 |
|---|---|---|---|
| | ALFREDO ARROYO ARROYO | CARLOS HUMBERTO LUCATERO BLANCO | DORA BELEN SANCHEZ OROZCO |
| BANDERAS | $0.00 | $6,800.26 | $0.00 |
| CAMISAS | $964.67 | $1,328.94 | $5,420.35 |
| PLAYERAS | $330.72 | $5,011.38 | $70,462.38 |
| CHALECOS | $524.17 | $1,854.57 | $0.00 |
| PULSERAS | $754.96 | $23.27 | $20,000.00 |
| MOCHILAS | $4,007.28 | $0.00 | $1,434.78 |
| BOLSAS | $0.00 | $0.00 | $22,241.38 |
| total | $6,581.80 | $15,018.42 | $119,558.89 |

Por propaganda utilitaria[26] electoral se debe de entender cualquier artículo que tenga un valor de uso, cuya finalidad consista en persuadir a los electores para que voten por el partido político, coalición o candidato independiente que lo distribuye, en tanto lleva incorporada la difusión de la imagen de éstos y, en su caso, de las propuestas de gobierno; por tanto, debe contener imágenes, signos, emblemas y expresiones a través de los cuales se pueda advertir una plena identificación con el partido y sus candidatos, para que entonces válidamente se pueda afirmar que se distribuyó con la finalidad de promover dichas candidaturas y persuadir a la ciudadanía para que sufragaran a su favor.

Entre la propaganda utilitaria se suele incluir, de manera enunciativa y no limitativa, banderas, banderines, gorras, camisas, playeras, chalecos, chamarras, sombrillas, paraguas y otros similares que tenga un valor de uso para una persona,

[26] Reglamento de Fiscalización
Artículo 204. Propaganda utilitaria 1. Los gastos de propaganda utilitaria comprenden los artículos promocionales utilitarios que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición, precandidatos, aspirantes, candidatos o candidatos independientes beneficiados, los cuales sólo podrán ser elaborados con material textil, estos pueden ser: banderas, banderines, gorras, camisas, playeras, chalecos, chamarras, sombrillas, paraguas y otros similares elaborados con material textil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209, numerales 3, 4 y 5 de la Ley de Instituciones.

los cuales sólo podrán ser elaborados con material textil, estos pueden ser: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209, numerales 3, 4 y 5 de la Ley de Instituciones.

Sentado lo anterior, se evidencia que a fin de conseguir el voto del electorado la candidata independiente se vio obligada a gastar cantidades considerablemente distintas a diferencia de los partidos políticos (en razón de su estructura y funcionamiento) de ahí que este órgano jurisdiccional considera que no se cumple con el requisito de proporcionalidad pues se insiste que los partidos políticos cuentan con estructuras consolidadas que le permite orientar su gasto de campaña con una mayor ventaja para obtener el voto.

Ello significa que cuentan con un respaldo ciudadano previo a los procesos electorales, que los habilita a dar cumplimiento a los fines y objetivos que constitucional y legalmente tienen encomendados, los cuales atienden a cuestiones diversas a las candidaturas independientes, además de contar con un posicionamiento previo.

Por su parte, las candidaturas independientes surgen con la finalidad de evitar el monopolio de los partidos políticos como únicos medios de acceso al poder, posibilitando a la ciudadanía en general el ejercicio del derecho a ser votado, siempre que se cumpla con los requisitos y condiciones que establece la ley.

Dentro de ese conjunto de condiciones se encuentra el cumplimiento a las obligaciones que, en materia de ingresos y

gastos tienen encomendadas, frente a las cuales se tienen diversas prerrogativas como lo es, el acceso al financiamiento y la obligación de cumplir con el proceso de fiscalización.

Ahora bien, el único parámetro informe destinado a garantizar la equidad en la contienda entre los partidos políticos y un candidato independiente, es el tope de gastos de campaña, pues el acceso al financiamiento público y privado, estas prerrogativas también son diferentes.

Tales prerrogativas, aunque en esencia todos los institutos políticos y los candidatos tienen, también suponen diferencias sustanciales que atienden a la naturaleza que se ha señalado para cada figura, y que los distingue, por lo que mientras un partido político puede recibir mayor cantidad de recursos públicos, ello tiene sustento en que sus fines están circunscritos a todo el ejercicio de manera ordinaria y periódica.

En cambio los candidatos independientes, participan en los comicios electorales de acuerdo a su calidad de independientes, bajo condiciones diferenciadas respecto de los candidatos de partido, lo que en el caso evidencia que participen en condiciones inequitativas.

De ahí que esta Sala Regional arriba a la conclusión de que el rebase de topes no resulta determinante para el resultado de la elección y, por ello, no procede su anulación.

**d.2. Pertenencia de la candidata independiente a un grupo desfavorecido.**

De manera preliminar conviene precisar que este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, tiene el deber constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos, en especial, los de carácter político-electoral de las minorías que se encuentran en desventaja respecto al común de la población.

Pues, ante la eventual vulneración de derechos político-electorales, es dable su revisión judicial en aras de garantizar los derechos de ser votado, en la especie, de las mujeres, grupo que se puede considerar de "minorías discretas o insulares".[1]

Lo anterior, a través de la adopción de medidas razonables y proporcionales respecto de grupos que se encuentren en estado de desventaja, a fin de lograr equidad para acceder a los cargos públicos en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

En efecto, se considera procedente un mayor escrutinio judicial cuando se refiere a la protección de las minorías que se encuentran en desventaja por el proceso político habitual, en función de la debilidad política existente en ellas, estereotipos y prejuicios que sufren en una democracia pluralista, situaciones que, a la postre, representan un imposibilidad de facto para participar en los procedimientos de selección,

[1] *United States v. Carolene Products. Co.*, 304, U.S. 144 (1938), United States Supreme Court.

elección y ocupación de cargos de elección popular, por lo que la protección garantista representa una corrección a esta situación y justifica la existencia de medidas congruentes con los parámetros constitucionales.

Lo anterior, pues como se analizará en párrafos posteriores, se colige que el Estado debe promover la democracia participativa de las mujeres, el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones, a fin de consolidar el sistema democrático mexicano con lo cual se garantiza la representatividad y la pluralidad política de los órganos de gobierno.

**d.3. Acceso eficaz de las mujeres a puestos y ámbitos de poder público.**

La Sala Superior ha sido consistente al determinar que el principio constitucional de igualdad sustantiva es una exigencia de la democracia representativa y una meta para erradicar la exclusión estructural de alguno de los sexos, provocada por condiciones de género.

A la luz de lo anterior, es necesario dotar enfoques inclusivos para la participación política de la mujer y, para ello, es obligación del Estado garantizar la paridad de género a nivel federal y local en sus vertientes vertical y horizontal, criterio que se encuentra recogido en la jurisprudencia 7/2015 de la Sala Superior[2].

[2] Véase la jurisprudencia 7/2015, de rubro "**PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL**".

Al respecto, la ONU[3] ha señalado que es necesario eliminar las barreras que impiden el acceso eficaz de las mujeres a los espacios de poder y a la toma de decisiones. Asimismo, ha especificado que el hecho de que las mujeres ocupen altas responsabilidades políticas tiene un efecto multiplicador para empoderar a más mujeres en todas las esferas de sus vidas.

El acceso efectivo a los cargos contribuye a que las mujeres estén en el centro de la toma de decisiones, es una medida que incide transversalmente en varios ámbitos de la vida social y cultural.

La ONU es enfática al determinar que, el hecho de que haya más mujeres líderes políticas contribuye a generar nuevos roles y prototipos de mujeres, que refuerzan el concepto de la mujer ciudadana.[4]

Además, la participación política de las mujeres en los gobiernos locales o sub-nacionales es crucial si tenemos en cuenta su trascendencia demográfica económica y social. El municipio es la célula primaria del gobierno de las comunidades locales y la institución político-administrativa de base territorial que se encuentra más próxima y visible.[5]

Ahora bien, es necesario entender que en la actualidad el principio de paridad ha adquirido un desarrollo más sustantivo.

---

[3] IDEA-Internacional, PNUD y ONU-Mujeres. 2013. Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del derecho al voto femenino. México.

[4] Guía Estratégica. Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica. América Latina y el Caribe 2014-2017. ONU Mujeres. Oficina Regional para las Américas y el Caribe

[5] Ídem.

Asegurada la paridad -a partir de diversas acciones afirmativas-, es necesario dar un **paso hacia el acceso efectivo de la mujer como sujeto presente en la arena pública, en puestos y ámbitos de poder público.**

Por tanto, para el acceso de las mujeres a las estructuras formales de poder político, es necesario garantizar que tengan una representación **sustantiva** (haciendo valer su voz ante un órgano político), pero también desde una perspectiva **simbólica**, en la que sean visibilizadas en puestos públicos de importancia.[6]

La **representación sustantiva** se relaciona con la función política y democrática desplegada, con la voz que la representante llevará al organismo a fin de hacer valer intereses, preocupaciones, aspiraciones y demandas de justicia de un grupo que tiene, además, una incidencia demográfica.

Dicha representación electoral implica la posibilidad de presentar inquietudes ante los órganos de decisión democrática.

Así, garantizar que las mujeres desempeñen una función legislativa o tomen decisiones dentro del cabildo (paridad vertical), permite que participen en la toma de decisiones y que, éstas, no sean impuestas por un grupo que tenga un dominio ciego (no paritario), sordo a sus necesidades específicas.

[6] RODRIGUEZ Ruiz, Blanca and RUBIO-MARÍN, Ruth "Constitutional Justification of Parity Democracy". Alabama Law Review, Vol. 60, 2009.

Frente a la posibilidad de que esa representación no sea efectiva, existe -de manera complementaria- la **representación descriptiva**, que tiene que ver con una cuestión simbólica.

Para remediar la histórica invisibilidad de las mujeres es necesario destacar su identidad en la arena pública; de esta manera se hace posible un sistema de representación "espejo"[7] en el que ellas pueden identificarse con la figura pública y entender que pueden acceder a tales puestos no estereotipados.

En esta vertiente, la paridad **no se convierte en representativa porque el 50% de la población sean mujeres, sino porque exige que las mujeres sean *visibles* en la escena política** como figura ubicada jerárquicamente en una estructura y en un espacio público de importancia.

Esta representación simbólica ayuda a **desestereotipar un puesto político**, a difuminar la diferencia estructural percibida por la sociedad respecto a dicho puesto y, con ello, abrir oportunidades para la participación ciudadana.

De esta manera se busca que la sociedad, y específicamente las mujeres, asimilen la diversidad del sujeto público que toma decisiones, que no es forzosamente un varón ni alguien ajeno a las tareas de cuidado o alguien tradicionalmente asociado a la vida productiva.

Así las cosas, no es suficiente con hacer presentes a las mujeres para escuchar sus voces en la deliberación pública

[7] Ídem.

(legislativo o ejecutivo), sino que también se debe destacar la materialización de acceso a cargos de elección popular **(cabeza del cabildo).**

De esa manera, la medida genera un **acceso eficaz** importante, porque **pone a más mujeres en cargos políticos jerárquicos**, como la presidencia municipal o alcaldía, que es el cargo que simboliza el ejercicio del poder.

Cuando la ciudadanía vislumbra la figura de la presidencia municipal como un cargo en el que encuentra inspiración, se genera un cambio ideológico, porque se hace factible que la mujer aspire y llegue a esa posición en el ámbito político.

De no aceptar esa obligación simbólica, se desdibujaría la finalidad constitucional de igualdad material y el principio de paridad de género. Permitir que más mujeres lleguen a ese cargo, robustece y optimiza el acceso efectivo de las mujeres a sus derechos políticos.

**d.4. Igualdad sustantiva como valor en sí misma.**

Cabe destacar que, en los términos antes relatados, la igualdad sustantiva es un derecho fundamental complejo y las medidas para lograrla deben abarcar diferentes formas que **tienen valor en sí mismas.**

Es decir, las diversas medidas deben garantizarse en conjunto para asegurar un **acceso eficaz** de la mujer a la vida política. Unidas generan un entramado integral para combatir los resultados de la discriminación de género de los espacios públicos de toma de decisión.

En otras palabras, no es suficiente con una medida cuantitativa, sino también son necesarias medidas cualitativas, y solo uniéndolas se crea una integralidad para generar un acceso eficaz.

Permitir que **la mujer sea ese sujeto actuante**, que toma decisiones y cuestiona en la esfera pública, por sí mismo genera un balance simbólico e ideológico. Este valor busca que la sociedad, y específicamente las mujeres, asimilen la diversidad del sujeto público que toma decisiones.

A partir de esta diversificación, el sujeto público **no es forzosamente un varón ni alguien ajeno a las tareas de cuidado o alguien tradicionalmente asociado a la vida productiva**. Ello permite la emancipación y diversificación de esos puestos tradicionalmente estereotipados como femeninos.[8]

Por lo anterior, para la elección de presidencias municipales, la paridad horizontal que existió en el Estado de Michoacán, materialmente no se cumplió pese a lo dispuesto por la Constitución y la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Electoral; pues de los 112 -ciento doce- cargos a elegir en los ayuntamientos que integran el Estado, sólo se eligieron a 24 -veinticuatro mujeres, lo cual representa el 21.43% -veintiuno punto cuarenta y tres-, como se muestra en la tabla siguiente[27]:

---

[8] Zúñiga, Yanira. 2013. Paridad y cuotas. Un análisis de sus estrategias teórico normativas y de su efectividad práctica. En Mestre i Mestre, Ruth M. y Zúñiga Añazco, Yanira, (coords.), *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina*. Valencia:Tirant lo Blanch. pp. 81-109.

[27] Información obtenida del portal del IEM (Instituto Electoral de Michoacán), de la integración de las planillas y fórmulas ganadoras en los ayuntamientos electos.

| MICHOACÁN DE OCAMPO AYUNTAMIENTOS | | |
|---|---|---|
| Paridad Horizontal | | |
| Mujeres | Hombres | Total |
| 24 | 88 | 112 |
| 21.43% | 78.57% | 100% |

Por lo anterior, de los resultados vertidos en el proceso electoral ordinario 2017-2018 se evidencia que en el Estado de Michoacán de Ocampo en los cargos de elección popular para las presidencias municipales, se advierte una notoria desproporción entre hombres y mujeres.

Luego entonces, de admitir la nulidad de la elección, ello se traduciría no solo en el retiro de una posición de empoderamiento en favor de las mujeres, sino que incluso provocaría la imposibilidad de volver a contender en la elección por virtud de así ordenarlo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese contexto, atendiendo en todo momento a la finalidad de la norma, la gravedad y las circunstancias en que se cometió la falta; a efecto de dar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y seguridad jurídica al voto de la ciudadana expresada en las urnas en la pasada jornada electoral municipal, es que se considera desproporcional anular la elección.

http://iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-2017-2018/planillas-y-formulas-ganadoras-eleccion-ordinaria-2017-2018/file/20279-ayuntamientos-electos

**E. Igualdad jurídica.**

En capítulos previos de esta sentencia se ha evidenciado que, si bien está acreditado el rebase del tope de gastos de campaña por la candidata ganadora, y que la diferencia entre el primero y segundo lugar es menor al cinco por ciento, esa ilegalidad, *per se*, no constituye una presunción suficiente para fundar y motivar la nulidad de la elección, toda vez que esa presunción fue desvirtuada como se analizó en el considerando séptimo de esta sentencia.

En efecto, en sus orígenes, la nulidad de la elección por el rebase del tope de gastos estuvo orientada a inhibir conductas recurrentes **de los partidos políticos** en los procesos electorales, esto es, **se concibió como una sanción ejemplar a una conducta cometida entre partes en igualdad de condiciones jurídicas y materiales**.

En efecto, el desarrollo normativo de esa causal de nulidad no consideró, en su origen, la participación de las candidaturas ciudadanas, porque antes de dos mil catorce la postulación de candidatos a cargos de elección popular era una prerrogativa exclusiva de los partidos políticos.

En el anotado contexto, es evidente que decretar la nulidad de la elección ganada por un candidato independiente, por rebasar el tope de gastos de campaña sin considerar que el monto involucrado resulta mínimo, es una medida desproporcional, porque su participación en el proceso electivo, si bien se da en un plano de igualdad jurídica formal, también se da en un plano de desigualdad jurídica material o

sustantiva en lo que hace a la fiscalización de sus gastos de campaña.

En efecto, del marco normativo que rige la fiscalización de los gastos de campaña, se advierte que la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización, contienen disposiciones que otorgan a los partidos políticos prerrogativas que no confieren a los candidatos independientes, durante el procedimiento de fiscalización de los gastos de campaña, lo que en concepto de esta Sala Regional, constituye un principio de vulneración al principio de equidad en la contienda, que válidamente puede ser analizado para desvirtuar la gravedad de un rebase del tope de gastos en esa etapa del proceso.

En lo particular, el artículo 64 de la Ley General de Partidos Políticos, les concede el derecho de optar por realizar los pagos relativos a sus actividades durante las campañas por conducto de la Unidad Técnica.

En lo atinente, el LIBRO QUINTO del Reglamento, intitulado "PAGO DE GASTOS A TRAVÉS DE LA UNIDAD TÉCNICA", establece en sus artículos 349 y 350, que los partidos políticos y coaliciones **podrán optar** porque el Instituto, a través de la Unidad Técnica, **pague la totalidad de las obligaciones contraídas para la campaña** o en su caso únicamente la propaganda en la vía pública, conforme lo señala el artículo 64 numerales 3 y 4 de la Ley de Partidos, así como lo establecido en el propio Reglamento.

Por su parte, el artículo 77 del ordenamiento reglamentario, establece la posibilidad de que los partidos políticos amorticen

las compras de propaganda electoral o propaganda utilitaria. En lo atinente, prevé que los bienes o productos que se controlen a través de la cuenta "Gastos por amortizar", deberán ser inventariados al treinta y uno de diciembre de cada ejercicio, así como en el mes inmediato anterior al del inicio de las precampañas y campañas y durante el mes posterior a la conclusión de las precampañas y campañas.

Asimismo, establece que en caso de que la factura permita identificar plenamente al candidato beneficiado, el gasto deberá aplicarse directamente a la campaña beneficiada, sin necesidad de registrarlo en la cuenta de gastos por amortizar; caso en el que se deberá elaborar un kardex conforme a lo dispuesto en el inciso f) del numeral 3 de ese artículo.

Asimismo, el artículo 79 *in fine*, establece que, con las amortizaciones, **los costes de hacer una inversión se dividen entre todos los años de uso de esa inversión**.

Por cuanto hace a los conceptos de gastos de campaña, el artículo 199, numeral 5, establece que **no se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones**, lo que es coincidente con lo dispuesto en el artículo 76 párrafo 2 de la Ley General de Partidos Políticos y 134 penúltimo párrafo de la Ley electoral de Michoacán.

Asimismo, los artículos 83 de la Ley General de Partidos Políticos y 141 del Código Electoral Local, disponen la

existencia del beneficio de prorratear los gastos entre campañas beneficiadas cuando sea propaganda genérica.

Del análisis de esas normas reglamentarias, se concluye que el procedimiento de fiscalización electoral, si bien en el cumplimiento de obligaciones como el tope de gastos de campaña, coloca a todos en un plano de igualdad jurídica formal, lo cierto es que entraña una desigualdad jurídica material o sustantiva, porque no confiere a los candidatos independientes las mismas prerrogativas dentro del procedimiento de ejercicio y fiscalización del gasto de campaña, que a los partidos políticos.

En efecto, mientras que a los primeros les da la opción para delegar en la Unidad Técnica actividades relativas al ejercicio del gasto de campaña, no hay una norma que confiera el mismo beneficio a los candidatos independientes, lo que es relevante porque de aplicar la misma norma, se les podría liberar de erogaciones administrativas para solventar ese aspecto.

Por otra parte, no existe una garantía de retorno del beneficio financiero para los candidatos independientes, de la forma en que se otorga a los partidos, esto es, la posibilidad de amortizar lo que invierten en la campaña, lo que en principio se explicaría por el carácter permanente que tienen los partidos. Sin embargo, no sólo en términos contables sino de aplicación de recursos, la amortización en periodos mayores a los de la campaña, permite disminuir gastos a los partidos políticos mientras que los candidatos no tienen esa opción. Esto es, no es lo mismo invertir mil pesos en propaganda de

campaña amortizables **entre todos los años de uso de esa inversión**, que a los cuarenta y cinco días que dura una campaña para elegir Presidente Municipal.

Aunado a lo anterior; al existir campañas concurrentes los partidos pueden prorratear los gastos entre ellos, aspecto que no es aplicable a la candidata independiente, dado que su participación es sin contar con otras campañas que pudieran reportar una participación común.

Finalmente, los partidos están exentos de reportar dentro de los topes de campaña, los gastos relativos a su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones, esto es, que mientras que el candidato independiente debe ponderar si le reporta mayor beneficio pagar reconocimientos por actividades políticas que gastar en estructura para la jornada electoral, los órganos directivos de los partidos políticos y sus organizaciones, pueden participar activamente en la campaña, utilizando recursos (sueldos y salarios, gasolina, papelería, vehículos, etcétera) que no se contabilizan para determinar el tope de gastos de campaña.

En el anotado contexto fáctico y normativo, esta Sala Regional considera que, en cada caso particular que se someta a su jurisdicción, que tenga como elemento para anular una elección, el rebase de tope de gastos de campaña, se deben considerar los elementos normativos y reglamentarios destacados en los párrafos que preceden, a efecto de atender al principio de igualdad jurídica y analizar si se afectó el resultado de la elección.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Jurisprudencia 126/2017 de rubro "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES."[28]

En lo atinente, consideró que ese derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: **1)** la igualdad formal o de derecho; y, **2)** la igualdad sustantiva o de hecho.

La primera se constituye como una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica.

Las violaciones a esta faceta dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.

[28] Época: Décima Época Registro: 2015678 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: Página: 119

En cuanto a la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) consiste en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

Por ello, la violación a este principio surge **cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados** y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo.

En el caso concreto, tal como se ha evidenciado al resolver el recurso de apelación ST-RAP-48/2018 la aplicación normativa de las reglas contables establecidas en el Reglamento, significaron un trato diferenciado para los partidos políticos que contendieron contra la candidata independiente que ganó la elección.

En efecto, desde el hecho mismo de que existen normas reglamentarias que igualan a unos y otros en obligaciones, pero los distinguen en derechos, es evidente que no se cumple con el principio de igualdad jurídica formal.

Por otra parte, mientras que a la candidata ciudadana se le reconoció como gasto en estructura para la jornada electoral

una cantidad de $20,000, a la coalición PAN-PRD-MC un gasto de $5,732.73 y el partido PVEM no registró gasto alguno en ese concepto, lo que claramente resulta de que los partidos cuentan con una infraestructura muy desarrollada para contender en las elecciones que se deriva de su actividad ordinaria como entidades de interés público.

Por todo lo anterior, esta Sala Regional concluye que:

a) El rebase de topes no ocurrió de manera dolosa.
b) El monto involucrado resulta mínimo en proporción al monto total, por lo que no se afecta la equidad en la contienda.
c) Los partidos políticos y coaliciones compitieron con la candidata independiente en condiciones de desigualdad jurídica y material respecto del gasto de campaña.
d) De declarar la nulidad se afectaría un grupo desfavorecido que ha sido discriminado sistemáticamente.

De ahí que resulte infundada la pretensión del actor respecto de la nulidad solicitada.

Finalmente, no pasa inadvertido que el veintitrés de agosto del presente año, el promovente presentó escrito de alegatos, mismo que fue agregado al expediente para que obre como corresponda, sin embargo con ellas pretende confrontar los agravios expresados por la candidata independiente en el diverso medio de impugnación ST-RAP-48/2018, en el que constituye un hecho notorio que el Partido Acción Nacional no compareció como tercero interesado, por lo que no ha lugar a realizar pronunciamiento alguno debido a

que no guardan relación con la litis que se resuelve en el presente juicio.

En los términos expuestos, ante lo **infundado** de los agravios procede la confirmación de la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E:**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el expediente del juicio de inconformidad local **JIN-050/2018.**

**Notifíquese** por correo electrónico al partido actor, por el mismo medio a la tercera interesada, por oficio al Tribunal Electoral y al Consejo General del Instituto Estatal Electoral, ambos del Estado de Michoacán y por estrados los demás interesados en términos de Ley y conforme a derecho corresponda, conforme con lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 94, 95, y 98 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, hágase del conocimiento público la presente resolución en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron la magistrada y los magistrados que integran el Pleno de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS**

**MAGISTRADO**

**ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ**

**MAGISTRADO**

**JUAN CARLOS SILVA ADAYA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**ISRAEL HERRERA SEVERIANO**