

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-518/2025 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO DEL TRABAJO Y OTROS<sup>1</sup>

RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ<sup>2</sup>

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA ENCARDA DEL ENGROSE: CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIO: FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ

Ciudad de México, treinta de diciembre de dos mil veinticinco<sup>3</sup>.

Sentencia definitiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que: **a) revoca** la resolución emitida por la Sala Regional Xalapa en los juicios de revisión constitucional electoral **SX-JRC-28/2025 y SX-JRC-29/2025**, acumulados; **b) en plenitud de jurisdicción, revoca** la diversa resolución identificada con la clave **TEV-RIN-75/2025 y su acumulado TEV-RIN-76/2025**, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz; y **c) declara la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz**, al quedar acreditado que el **Partido Verde Ecologista de México y su candidata a la presidencia municipal rebasaron el tope de gastos de campaña lo que resultó determinante para el resultado de la elección.**

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES .....	2
2. COMPETENCIA .....	4
3. ACUMULACIÓN .....	4
4. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS .....	5
5. TERCEROS INTERESADOS .....	8
6. ESTUDIO DE FONDO. ....	9
6.1. Contexto. ....	9
6.2. Conceptos de agravio. ....	11
6.3. Decisión.....	12

<sup>1</sup> En adelante recurrentes, actores o promoventes.  
<sup>2</sup> En los subsecuente, Sala Xalapa, Sala Regional o Sala responsable.  
<sup>3</sup> Todas las fechas corresponden a dos mil veinticinco, salvo distinta precisión.

6.4. Justificación de la decisión.....13

6.5. Estudio en plenitud de jurisdicción de la nulidad de la elección por rebase a tope de gastos de campaña.....19

6.5.1. Conceptos de agravio. ....20

6.5.2. Decisión.....21



6.5.3. Justificación de la decisión.....21

7. EFECTOS DE LA SENTENCIA. ....33

8. RESOLUTIVOS.....35

1. ANTECEDENTES

- (1) **1.1. Inicio del proceso y jornada electoral.** El siete de noviembre de dos mil veinticuatro, inició el proceso electoral en el estado de Veracruz, a fin de renovar doscientos doce ayuntamientos. El uno de junio se celebró la respectiva jornada electoral.
- (2) **1.2. Cómputo municipal.** El cuatro de junio, el Consejo Municipal del Organismo Público Local Electoral de Veracruz llevó a cabo el cómputo de la elección del Ayuntamiento de Tamiahua, en el que se efectuó el recuento total de la votación recibida en las treinta y cinco casillas instaladas. Los resultados fueron los siguientes:

VOTACIÓN POR CANDIDATURA	
PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN
	251
	81
	4,340
	2,554
	1,610
	1,733
CANDIDATURAS NO REGISTRADAS	0
VOTOS NULOS	210
TOTAL	10,779
Diferencia entre el 1° y el 2° lugares	1,786 (16.6%)

- (3) **Declaración de validez.** Concluido el cómputo municipal, el Consejo Municipal declaró la validez de la elección y expidió las constancias de mayoría a favor de la candidatura postulada por el Partido Verde Ecologista de México.
- (4) **Procedimiento de fiscalización y medios de impugnación.** Con motivo de irregularidades detectadas en materia de ingresos y gastos de campaña atribuibles al Partido Verde Ecologista de México<sup>4</sup> y a su entonces candidata

<sup>4</sup> En adelante PVEM

a la presidencia municipal de Tamiahua, Veracruz, se desarrolló el siguiente procedimiento de fiscalización y su correspondiente cadena impugnativa:

**a) Queja en materia de fiscalización.** El siete de junio, MORENA presentó queja en contra del PVEM y de su entonces candidata, por la presunta omisión de reportar diversos ingresos y gastos de campaña, así como por el posible rebase al tope de gastos de campaña.

**b) Resolución del procedimiento administrativo sancionador.** Derivado de la sustanciación del procedimiento, el veintiocho de julio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG829/2025, en la que, entre otras cuestiones, concluyó que el PVEM omitió reportar gastos realizados en beneficio de su campaña por diversos conceptos de propaganda.

**c) Recurso de apelación.** Inconforme con dicha determinación, el cinco de agosto, MORENA interpuso recurso de apelación, registrado con la clave SX-RAP-77/2025, el cual fue resuelto por la Sala Regional Xalapa el veintinueve de agosto, en el sentido de confirmar la resolución del Consejo General del INE.

**d) Recurso de reconsideración.** Posteriormente, el uno de septiembre, MORENA promovió recurso de reconsideración, identificado con la clave SUP-REC-406/2025, a fin de controvertir la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa. El diez de septiembre, la Sala Superior determinó desechar de plano el medio de impugnación, al no satisfacerse el requisito especial de procedencia.

- (5) **Recursos de inconformidad locales (TEV-RIN-75/2025 y TEV-RIN-76/2025).** En contra de la declaración de validez de la elección del Ayuntamiento de Tamiahua, el trece de junio, MORENA y el Partido del Trabajo<sup>5</sup> promovieron recursos de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, solicitando la nulidad de la elección por el rebase al tope de gastos de campaña.
- (6) **Sentencia del Tribunal local.** El tres de septiembre, el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz dictó sentencia en el sentido de confirmar la

---

<sup>5</sup> En lo subsecuente PT.

SUP-REC-518/2025 Y ACUMULADOS

declaración de validez de la elección, al considerar que no se acreditó el carácter determinante del rebase al tope de gastos de campaña alegado.

- (7) **Juicios de revisión constitucional electoral.** Inconformes con dicha determinación, **MORENA y el Partido del Trabajo** promovieron **juicios de revisión constitucional electoral** ante la **Sala Regional Xalapa**.
- (8) **Resolución impugnada (SX-JRC-28/2025 y acumulado).** El **ocho de octubre**, la **Sala Regional Xalapa** resolvió los juicios **SX-JRC-28/2025 y su acumulado**, en el sentido de **confirmar**, aunque por razones diversas, la sentencia dictada por el Tribunal local, que a su vez había confirmado los resultados, la declaración de validez y la entrega de las constancias de mayoría a favor de las candidaturas del **PVEM** en Tamiahua, Veracruz.
- (9) **Recurso de reconsideración.** En contra de lo resuelto por la Sala Regional Xalapa, se interpusieron los siguientes medios extraordinarios de defensa:

Expediente	Parte recurrente
SUP-REC-518/2025	PT
SUP-REC-522/2025	MORENA
SUP-REC-523/2025	CINDY GABRIELA CRUZ NOLASCO <sup>6</sup>

2. COMPETENCIA

- (10) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, por tratarse de recursos de reconsideración interpuestos contra una sentencia emitida por una Sala Regional<sup>7</sup>.

3. ACUMULACIÓN

- (11) Al existir identidad en el órgano jurisdiccional responsable y en el acto reclamado, atendiendo al principio de economía procesal y con el fin de evitar el riesgo de que se dicten de sentencias contradictorias, procede acumular los recursos **SUP-REC-522/2025 y SUP-REC-523/2025** al **SUP-REC-518/2025**, por ser éste el primero en recibirse y registrarse en esta

<sup>6</sup> Candidata por MORENA a la presidencia municipal de Tamiahua, Veracruz.  
<sup>7</sup> Con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 256, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1; y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en adelante, Ley de Medios.

Sala Superior, debiéndose agregar copia certificada de los puntos resolutivos del presente fallo a los autos de los expedientes acumulados<sup>8</sup>.

#### 4. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS

- (12) Los recursos de reconsideración resultan procedentes, en tanto se satisfacen los requisitos previstos en la Ley de Medios, particularmente los relativos a su forma, oportunidad, legitimación y al requisito especial de procedencia<sup>9</sup>, como se advierte de lo siguiente:
- (13) **Forma.** Las demandas fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable, se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quienes promueven, se identifica con precisión la sentencia controvertida y a la autoridad que la emitió, así como los hechos, agravios y los preceptos legales y constitucionales que se consideran vulnerados.
- (14) **Oportunidad.** La resolución impugnada fue emitida el ocho de octubre y notificada a los recurrentes el ocho y nueve del mismo mes. En consecuencia, al haberse presentado las demandas entre el diez y once de octubre, respectivamente, se advierte que su interposición ocurrió dentro del plazo legal de tres días previsto en la legislación aplicable, por lo que debe tenerse por satisfecho este requisito.
- (15) **Legitimación.** Se encuentra acreditada la legitimación de quienes promueven en representación de los partidos políticos Partido del Trabajo y MORENA, ya que ostentan el carácter de representantes propietarios de dichos institutos políticos ante el Consejo Municipal de Tamiahua, calidad que, además, les fue reconocida durante la sustanciación de los juicios de revisión constitucional electoral cuya resolución es ahora objeto de impugnación.
- (16) Asimismo, se tiene por acreditada la legitimación de la excandidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento de Tamiahua, al estar facultada para controvertir la validez de la elección en la que participó, con

---

<sup>8</sup> Lo anterior, de conformidad con los numerales 267, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>9</sup> En términos de lo dispuesto por los artículos 8, 9, 13, inciso a), fracción III, e inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62; 63, 65 y 66 de la Ley de Medios.

independencia de que no haya sido promovente del medio de impugnación que dio origen a la sentencia impugnada.<sup>10</sup>

- (17) **Requisito especial de procedencia.** El requisito se tiene por satisfecho, toda vez que la controversia involucra de manera directa la interpretación y aplicación de principios constitucionales que rigen la función electoral, en particular aquellos relacionados con la equidad en la contienda y las condiciones de validez de las elecciones, previstos en el artículo 41 de la Constitución federal.
- (18) En la sentencia impugnada, la Sala Regional responsable sostuvo que no se actualizaba la nulidad de la elección, al considerar que la parte actora no acreditó el carácter determinante del rebase al tope de gastos de campaña.
- (19) Frente a ello, los recurrentes sostienen que obran en autos elementos probatorios suficientes y que, atendiendo a la magnitud del rebase acreditado, la infracción tuvo una incidencia sustancial en el principio de equidad en la contienda.
- (20) En ese contexto, la controversia no se reduce a un desacuerdo sobre la apreciación de determinados medios de prueba, sino que plantea un cuestionamiento sobre el alcance constitucional del análisis de determinancia, cuando se encuentra acreditado un rebase al tope de gastos de campaña por un monto especialmente significativo, así como sobre los deberes de tutela de los principios constitucionales que rigen la validez de las elecciones.
- (21) En este sentido, a juicio de esta Sala Superior se actualiza el requisito especial de procedencia previsto en la jurisprudencia a **la jurisprudencia 5/2014**<sup>11</sup> la cual prevé que estos recursos serán procedentes cuando se aleguen irregularidades graves que pudieran haber vulnerado los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de una elección, cuando la responsable no haya adoptado las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivo, o bien, cuando haya omitido

---

<sup>10</sup> De conformidad con lo dispuesto en la Jurisprudencia 3/2014, de rubro **LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.**

<sup>11</sup> De rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN, PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES.**

el análisis de tales irregularidades al realizar una interpretación que pueda limitar su alcance.

- (22) En el caso, se advierte que la controversia radica en determinar si ante la diferencia porcentual en los resultados, se justificaba declarar la validez de la elección, a pesar de que la candidatura ganadora rebasó el tope de gastos de campaña en un 63%.
- (23) Así, los planteamientos de la parte recurrente trascienden el ámbito de la legalidad ordinaria, al controvertir la compatibilidad constitucional de la sentencia impugnada, en la medida en que cuestiona si la interpretación adoptada por la Sala Regional otorgó plena eficacia normativa al régimen constitucional de nulidades, frente a una infracción grave al modelo de financiamiento electoral.
- (24) El análisis de una causal de nulidad sustentada en un rebase al tope de gastos de campaña debidamente acreditado incide directamente en el principio constitucional de equidad en la contienda, en tanto los límites al gasto electoral constituyen una garantía estructural destinada a asegurar condiciones de competencia materialmente igualitarias entre las candidaturas.
- (25) En ese sentido, el cuestionamiento relativo a un rebase equivalente al 63.73% del tope de gastos autorizado por el OPLEV plantea un problema de relevancia constitucional, pues exige examinar si, en el contexto específico del caso, dicha infracción comprometió las condiciones de equidad que deben regir la competencia electoral, conforme a los estándares previstos en el artículo 41 constitucional.
- (26) Dejar sin análisis constitucional los efectos de una infracción de esa magnitud, particularmente en lo relativo a su impacto en la equidad de la contienda, podría vaciar de contenido el régimen de nulidades previsto en la Constitución, cuyo propósito es asegurar que los procesos electorales se desarrollen bajo condiciones auténticas y válidas de competencia democrática.
- (27) De igual forma, la revisión del impacto de una infracción grave en materia de financiamiento electoral se vincula con los principios de certeza y autenticidad del sufragio, en tanto permite determinar si la voluntad ciudadana expresada en las urnas se formó bajo condiciones

constitucionalmente válidas, o si estuvo influida de manera relevante por una ventaja económica indebida.

- (28) En consecuencia, la controversia planteada actualiza el supuesto excepcional de procedencia del recurso de reconsideración, al involucrar un planteamiento directo sobre la posible vulneración de principios constitucionales que constituyen parámetros de validez electoral, cuya interpretación y tutela corresponde de manera exclusiva a esta Sala Superior.
- (29) En este sentido, esta Sala Superior estima que se debe abordar el análisis del fondo de la controversia **a fin de determinar si la responsable adoptó todas las medidas necesarias a fin de salvaguardar el principio de certeza en la elección impugnada, lo cual justifica la procedencia del recurso a fin de resolver sobre la regularidad constitucional de la elección del ayuntamiento de Tamiahua.**

5. TERCEROS INTERESADOS

- (30) El representante propietario del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del OPLEV presentó escritos de comparecencia como tercero interesado dentro de los presentes recursos de reconsideración.
- (31) No obstante, tales escritos se presentaron fuera del plazo previsto legalmente.
- (32) En efecto, conforme la Ley de Medios, la comparecencia de terceros interesados debe realizarse dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, contado a partir de la publicación de la demanda por parte de la autoridad responsable<sup>12</sup>.
- (33) En el caso concreto, la publicitación de las demandas, el vencimiento del plazo correspondiente y la presentación de los escritos de tercero interesado ocurrieron en las fechas y horarios que se precisan a continuación, de lo cual se desprende su extemporaneidad.

Expediente	Publicitación	Fin del plazo	Presentación del escrito
SUP-REC-518/2025	11 de octubre 10:20 horas	13 de octubre 10:20 horas	14 de octubre 19:17 horas
SUP-REC-522/2025	11 de octubre 23:25 horas	13 de octubre 23:25 horas	14 de octubre 19:17 horas
SUP-REC-523/2025	11 de octubre 23:40 horas	13 de octubre 23:40 horas	14 de octubre 19:17 horas

<sup>12</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley de Medios.



- (34) Conforme con lo expuesto, se advierte que los escritos fueron exhibidos de manera extemporánea respecto del plazo legal para comparecer como tercero interesado, por lo que deben tenerse por no presentados.

## **6. ESTUDIO DE FONDO.**

### **6.1. Contexto.**

- (35) La controversia tiene su origen en el cómputo municipal de la elección ordinaria del Ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz, realizado por el Consejo Municipal del Organismo Público Local Electoral de la entidad.
- (36) De los resultados oficiales se desprende que el Partido Verde Ecologista de México obtuvo el primer lugar de la votación con 4,340 sufragios, seguido por el Partido del Trabajo con 2,554 votos y MORENA con 1,733 votos, lo que generó una diferencia de 1,786 votos entre el primero y el segundo lugar, equivalente al 16.6 % de la votación emitida.
- (37) En el marco de dichos resultados, MORENA presentó queja en materia de fiscalización en contra del Partido Verde Ecologista de México y de su entonces candidata a la presidencia municipal de Tamiahua, Veracruz, al denunciar la omisión en el reporte de diversos ingresos y egresos de precampaña y campaña, relacionados, entre otros rubros, con propaganda utilitaria, bardas, lonas, eventos proselitistas y los gastos inherentes a dichas actividades, así como el rebase al tope de gastos de campaña, procedimiento que fue registrado bajo el expediente INE/Q-COF-UTF/460/2025/VER.
- (38) Concluida la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió resolución mediante la cual sobreseyó parcialmente el procedimiento; no obstante, determinó que el partido político denunciado y su candidata incurrieron en omisiones en el reporte de gastos efectuados en beneficio de la campaña, imponiendo al PVEM una sanción económica, además de considerar dichos gastos para efectos del rebase al tope de gastos de campaña.<sup>13</sup>
- (39) Dicha determinación fue impugnada por MORENA a través del medio de impugnación correspondiente, el cual fue confirmado por la Sala Regional Xalapa. Posteriormente, el recurso de reconsideración promovido ante esta

---

<sup>13</sup> INE/CG829/2025.

Sala Superior fue desechado, al estimarse que no se actualizaban los requisitos de procedencia.

- (40) De manera paralela, MORENA y el Partido del Trabajo promovieron recursos de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, mediante los cuales controvirtieron la declaración de validez de la elección y la expedición de las constancias de mayoría otorgadas a la fórmula postulada por el PVEM, solicitando la nulidad de la elección por rebase al tope de gastos de campaña.
- (41) El tribunal local confirmó los actos impugnados, al estimar que, si bien se encontraba acreditado el rebase al tope de gastos de campaña, no se demostró que dicha irregularidad fuera dolosa ni determinante, destacando que la diferencia de votación del 16.6 % superaba el umbral del cinco por ciento, por lo que no se actualizaba la presunción constitucional de determinancia.
- (42) Para arribar a dicha conclusión, el órgano jurisdiccional local tomó en consideración el dictamen consolidado de gastos de campaña elaborado por la autoridad fiscalizadora, del cual se desprende que la candidatura postulada por el PVEM efectivamente rebasó el tope de gastos autorizado pero, no obstante, consideró que no se acreditó que dicha infracción fuera grave y determinante.
- (43) Inconformes con esa determinación, las partes actoras promovieron juicios de revisión constitucional electoral, los cuales fueron resueltos por la Sala Regional Xalapa, en el sentido de confirmar la resolución emitida por el tribunal local.
- (44) La Sala Regional razonó que, aun cuando se encontraba plenamente acreditado un rebase al tope de gastos de campaña, equivalente a un porcentaje relevante del monto máximo permitido, dicha circunstancia no resultaba suficiente, por sí sola, para invalidar la elección, al no haberse demostrado el dolo ni la determinancia de la infracción.
- (45) En cuanto al dolo, refirió que no se actualizó el elemento subjetivo porque conforme a lo resuelto por el Consejo General del INE, no existían elementos que permitieran inferir una intención deliberada de vulnerar la normativa electoral, por lo que la conducta debía entenderse cometida a título de culpa, correspondiendo a las partes promoventes desvirtuar dicha conclusión, carga que —a juicio de la Sala— no fue satisfecha.

- (46) Respecto de la determinancia, la Sala Regional estimó que no se actualizaba la hipótesis constitucional de nulidad, al considerar que la diferencia de votación impedía desvirtuar la presunción de validez de la elección.
- (47) Asimismo, destacó que las personas recurrentes contaron con los elementos necesarios para sustentar sus planteamientos, en tanto tuvieron conocimiento de la resolución de la autoridad fiscalizadora, en la que se detallaron los conceptos de gasto no reportado y el monto exacto del rebase.
- (48) Finalmente, la Sala precisó que la acreditación de la determinancia exige algo más que afirmaciones genéricas o construcciones hipotéticas sobre cómo habrían variado los resultados electorales si los sujetos obligados se hubieran ajustado al tope de gastos autorizado, al estimar que tales alegaciones únicamente permiten evidenciar la gravedad de la infracción, pero no resultan suficientes, por sí mismas, para demostrar su carácter determinante.

## **6.2. Conceptos de agravio.**

- (49) Los recurrentes sostienen que la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa incurre en una inaplicación implícita del artículo 41, Base VI, de la Constitución, al reconocer la existencia de un rebase de tope de gastos de campaña extraordinariamente grave, equivalente al 63.73 %, y aun así confirmar la validez de la elección municipal de Tamiagua.
- (50) El agravio central radica en que la autoridad responsable acepta plenamente la actualización del supuesto constitucional —rebase grave, acreditado en sede de fiscalización y destinado a propaganda y actos de campaña— pero niega las consecuencias jurídicas que el propio texto constitucional prevé, dejando sin eficacia real el régimen de nulidades y el principio de equidad en la contienda.
- (51) De manera similar, los recurrentes señalan que la Sala Regional interpretó de forma restrictiva e indebida la determinancia, al reducir su análisis a un criterio exclusivamente cuantitativo basado en la diferencia de votación del 16.6 % entre el primer y segundo lugar. Sostienen que dicho enfoque desconoce que la Constitución admite —y exige— una valoración cualitativa cuando la irregularidad es de tal magnitud que distorsiona estructuralmente

la competencia electoral, como ocurre con un rebase superior al cincuenta por ciento del tope autorizado, que permite a una candidatura operar una campaña materialmente distinta a la de sus adversarios.

- (52) Asimismo, los agravios coinciden en que la Sala impuso una carga probatoria excesiva e irrazonable para acreditar la determinancia cualitativa, al exigir que se demostrara un impacto directo y específico del gasto excedente en la modificación de la voluntad del electorado. A juicio de los recurrentes, este estándar no está previsto en la Constitución, resulta prácticamente imposible de satisfacer en materia electoral y convierte la nulidad por rebase grave de gastos de campaña en una figura meramente nominal, pues aun acreditada la infracción, su magnitud y su uso en propaganda electoral, nunca produciría consecuencias en el resultado de la elección.
- (53) Finalmente, se alega que la sentencia impugnada vulnera los principios de equidad, legalidad, certeza y acceso efectivo a la justicia, al consolidar un criterio que tolera infracciones graves en materia de fiscalización sin consecuencias electorales reales. Ello genera un precedente regresivo e incentiva conductas contrarias al modelo constitucional de competencia democrática, al transmitir el mensaje de que el rebase sustancial de topes de gastos de campaña puede ser jurídicamente irrelevante cuando la diferencia de votación es amplia.
- (54) En síntesis, los agravios se concentran en que la Sala Regional reconoció la infracción constitucional, pero la dejó sin efectos, incurriendo con ello en una inaplicación implícita del artículo 41 constitucional, que neutraliza en los hechos el régimen de nulidades por rebase grave de gastos de campaña y debilita la tutela efectiva del principio de equidad en la contienda electoral.

### **6.3. Decisión**

- (55) Esta Sala Superior determina **revocar la resolución impugnada dictada por la Sala Regional Xalapa**, al estimarse fundados y suficientes los agravios relativos a la indebida valoración de la prueba y a la falta de exhaustividad en el análisis de la causal de nulidad por rebase al tope de gastos de campaña, conforme a los parámetros constitucionales y jurisprudenciales aplicables.

- (56) En efecto, del análisis del expediente se advierte que se encuentra debidamente acreditado un rebase al tope de gastos de campaña de magnitud relevante, así como el destino del gasto excedente a actividades preponderantemente de propaganda y/o propaganda utilitaria, elementos que resultaban idóneos para que la autoridad responsable examinara si dicha infracción fue dolosa y determinante, en relación con los principios constitucionales que rigen la contienda electoral<sup>14</sup>.
- (57) En ese contexto, la Sala Regional incurrió en una falta de exhaustividad, al omitir un pronunciamiento sustantivo sobre los efectos constitucionales del rebase acreditado, particularmente respecto de su impacto en los principios de equidad en la contienda, certeza y autenticidad del sufragio, previstos en el artículo 41 de la Constitución, pese a contar con la prueba técnica generada en el procedimiento de fiscalización.
- (58) En consecuencia, al haberse acreditado una deficiencia en el análisis jurisdiccional de la causal de nulidad planteada, procede revocar la sentencia controvertida, y dada la proximidad en la toma de protesta de las personas electas del Ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz, esta Sala asume jurisdicción y emite una nueva, valorando de manera integral los elementos probatorios que obran en autos.

#### **6.4. Justificación de la decisión.**

- (59) Desde la óptica del Partido del Trabajo, la resolución controvertida adolece de deficiencias sustantivas en su motivación, en la medida en que la Sala Regional reconoció expresamente la existencia de un rebase al tope de gastos de campaña de magnitud relevante y, aun así, exigió a las partes actoras una carga probatoria adicional para acreditar tanto el dolo, como la determinancia de la infracción, sin explicar de qué manera las constancias que obran en autos resultaban insuficientes para ese propósito.
- (60) Ello, pese a que en el expediente se encontraba plenamente documentado el desglose de los conceptos y montos en los que se materializó el exceso de gasto por parte del PVEM, información que fue generada en el marco del procedimiento de fiscalización y que, por su naturaleza técnica y especializada, constituía un insumo idóneo para evaluar no sólo la

---

<sup>14</sup> Procedimiento sancionador: Lona, banderas, gorras, playeras, camisas, sillas y mesas. Revisión de informes de campaña: Monitoreo en internet, propaganda colocada en la vía pública.

existencia de la infracción, sino también sus efectos sobre la regularidad constitucional del proceso electoral.

- (61) Así, sostiene que la Sala Regional llevó a cabo un análisis fragmentado del material probatorio, pues utilizó dichas constancias para reconocer la actualización del rebase y calificar la infracción como grave, pero prescindió de ellas al momento de examinar si también se acreditó el dolo y la determinancia y, por tanto, si procedía declarar la nulidad de la elección, lo que condujo a una conclusión internamente inconsistente.
- (62) De manera coincidente, MORENA y su entonces candidata sostienen que un rebase cuantificado en más del sesenta por ciento del límite legalmente permitido no puede ser tratado como un dato accesorio ni como un elemento neutro dentro del análisis de validez de la elección.
- (63) Afirman que una desviación de tal magnitud posee, por sí misma, una aptitud objetiva para incidir en las condiciones de competencia electoral, por lo que su análisis debía realizarse desde una perspectiva constitucional sustantiva y no ser descartado mediante una referencia genérica a la supuesta insuficiencia probatoria.
- (64) Al respecto, esta Sala Superior estima que los planteamientos formulados por las partes inconformes son fundados para evidenciar un vicio relevante en la sentencia impugnada.
- (65) La irregularidad advertida no se vincula con la inexistencia de prueba, sino con la forma en que ésta fue apreciada y articulada en el razonamiento jurisdiccional.
- (66) En efecto, de la lectura integral de la resolución impugnada se desprende que la propia Sala Xalapa tuvo por acreditado el rebase al tope de gastos de campaña, precisó su cuantía —equivalente al 63.73% del límite autorizado— y lo vinculó con erogaciones destinadas a propaganda y actividades de naturaleza proselitista.
- (67) Incluso, calificó la conducta como grave, al advertir que generaba un riesgo cierto para los principios de equidad en la contienda y de certeza en el resultado electoral.
- (68) Sin embargo, ese reconocimiento no fue acompañado de un examen exhaustivo, coherente e integral de tales elementos al momento de analizar la nulidad de la elección.

- (69) La Sala Regional concluyó que no se acreditó el dolo ni la determinancia de la infracción, sin explicar de qué manera las constancias previamente identificadas y valoradas perdían eficacia probatoria para ese análisis, ni por qué resultaban insuficientes para sustentar una afectación constitucional.
- (70) Esta disociación argumentativa revela un problema de congruencia interna, pues no resulta jurídicamente consistente afirmar, por un lado, que una infracción es grave y compromete principios constitucionales, y por otro, sostener que no existen elementos para evaluar su incidencia en la validez de la elección, cuando dichos elementos obran en autos, fueron generados por la autoridad competente, formaron parte de la argumentación de los partidos actores y expresamente los reconoció la propia responsable.
- (71) En los supuestos de nulidad sustentada en el rebase de topes de gastos de campaña, la función jurisdiccional no se agota en la mera constatación del hecho irregular, ni puede darse por concluido el examen de sus efectos constitucionales mediante la invocación abstracta de una insuficiencia probatoria, cuando el expediente incorpora elementos técnicos idóneos para valorar el impacto de la infracción en la equidad de la contienda y en la autenticidad del sufragio.
- (72) El parámetro jurisprudencial aplicable establece con claridad que la nulidad por rebase al tope de gastos de campaña exige verificar, de manera objetiva, la existencia del exceso y valorar si la infracción reviste los caracteres de gravedad, dolo y determinancia, atendiendo a las circunstancias específicas del caso<sup>15</sup>.
- (73) Asimismo, cuando la diferencia de votación supera el umbral constitucional, corresponde a quien impugna justificar el carácter determinante de la violación, carga que puede satisfacerse mediante la aportación de pruebas técnicas idóneas, particularmente aquellas generadas en el ámbito de la fiscalización electoral.
- (74) Bajo esa lógica, las resoluciones firmes emitidas por la autoridad fiscalizadora —incluido el dictamen consolidado— constituyen un insumo central para el análisis jurisdiccional de la nulidad.

---

(1) <sup>15</sup> Ver jurisprudencia 2/2018 de rubro: **NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN.**

- (75) No se trata de elementos secundarios ni accesorios, sino del mecanismo institucional diseñado por el Constituyente para dotar de certeza al sistema electoral respecto del origen, monto, destino y regularidad del gasto de campaña.
- (76) En consecuencia, tales constancias no pueden quedar circunscritas exclusivamente al ámbito sancionador, sino que deben proyectar sus efectos en el control jurisdiccional de la validez constitucional de la elección, particularmente cuando se alega que el rebase afectó las condiciones de equidad en la competencia electoral.
- (77) Lo anterior cobra relevancia reforzada cuando, en la etapa de resultados, se plantea la nulidad de una elección con motivo del rebase al tope de gastos.
- (78) En ese supuesto, el órgano jurisdiccional competente debe contar —y partir— de la información necesaria y suficiente para emitir un pronunciamiento fundado y motivado respecto del hecho irregular y del impacto que pudo generar en la equidad y certeza de la elección, con el objetivo de preservar que la voluntad ciudadana expresada en las urnas no quede sostenida sobre una infracción que comprometa los principios constitucionales rectores del proceso electoral.
- (79) En ese sentido, la prueba técnica generada en fiscalización delimita el universo de gastos reportados y no reportados, su procedencia, su cuantificación y su destino, razón por la cual opera como soporte imprescindible para evaluar si la contienda se desarrolló bajo condiciones de equidad real.
- (80) Por ello, la ausencia de “pruebas adicionales” no puede, por sí sola, justificar una clausura del examen constitucional cuando el expediente ya contiene el material probatorio idóneo para analizar la causal invocada.
- (81) En el caso, resulta particularmente relevante advertir que tanto el Tribunal local como la Sala Regional tuvieron a su alcance, como principales elementos de convicción para pronunciarse sobre la nulidad solicitada, las determinaciones relativas al dictamen consolidado de revisión de informes y gastos de campaña de la elección municipal de Tamiahua, Veracruz, así como la resolución del procedimiento sancionador en materia de fiscalización promovido también por MORENA en contra del PVEM y su candidatura, en el que se identificaron diversas erogaciones no reportadas



que dieron lugar al rebase del tope fijado por la autoridad administrativa local.

- (82) Cabe señalar que la calificación e individualización de las sanciones que realiza la autoridad administrativa electoral atiende a la naturaleza propia de los procedimientos administrativos sancionadores y las resoluciones que emite en materia de fiscalización, de conformidad con sus atribuciones.
- (83) No obstante, en sede jurisdiccional, el estudio que se exige ante la presunta existencia de la causal de nulidad, debe perfilarse al estudio integral de las conductas relacionadas con el rebase al tope de gastos de campaña y analizarlos a la luz de los principios constitucionales que garantizan el principio de legalidad, certeza, equidad en la contienda y libertad del sufragio.
- (84) En este punto conviene enfatizar que, si bien para que los órganos jurisdiccionales estén en aptitud de pronunciarse sobre la nulidad por rebase, corresponde a las partes manifestar los hechos y aportar las pruebas en que sustenten sus planteamientos, en el caso la prueba se localizaba en autos, por lo que correspondía a la autoridad jurisdiccional analizar si las alegaciones formuladas y la información que obra resultan suficientes, pertinentes y jurídicamente eficaces para producir las consecuencias de nulidad en el proceso electivo.
- (85) De otro modo, si se omite valorar adecuadamente los hechos del caso o se minimizan sus implicaciones constitucionales pese a estar objetivamente acreditados, el control jurisdiccional pierde su función correctiva y garantista, particularmente tratándose de una causal de nulidad que se vincula con una de las condiciones estructurales de equidad en la competencia.
- (86) Bajo esa premisa, asiste razón a los inconformes cuando sostienen que, a lo largo de la secuela procesal, alegaron la existencia del rebase al tope de gastos de campaña por parte del PVEM y su candidatura, y que dicho rebase se encuentra debidamente acreditado por la autoridad fiscalizadora a partir de la detección de omisiones en el reporte de propaganda y erogaciones asociadas.
- (87) En consecuencia, el análisis integral de las determinaciones del Consejo General del INE constituía un elemento probatorio suficiente para que las instancias jurisdiccionales previas evaluaran, con exhaustividad, si la

infracción —por su magnitud y por el destino proselitista del gasto— reunía los elementos necesarios para impactar los principios constitucionales de legalidad y equidad que deben regir cualquier proceso electivo.

- (88) En esa línea, se advierte que, en una primera aproximación, el Tribunal local omitió un examen robusto de la posible afectación a principios constitucionales a partir del contenido y alcance de la información técnica que derivaba de la fiscalización.
- (89) Posteriormente, aun cuando la Sala Regional sí reconoció la existencia del rebase y su gravedad, dejó de integrar dicho hallazgo en el estudio completo de los elementos exigidos para la nulidad, particularmente en lo relativo al dolo y a la determinancia —como categoría jurídico-constitucional exigible en este tipo de análisis— y a la evaluación exhaustiva de los efectos del gasto excedente sobre la equidad de la contienda.
- (90) Esa omisión resulta jurídicamente relevante, pues la falta de un examen integral de una infracción de magnitud extraordinaria implica el riesgo de confirmar una elección sin haber verificado de manera suficiente si cumplió con el estándar constitucional de equidad, máxime cuando el exceso acreditado supera más de la mitad del límite de gasto permitido.
- (91) En efecto, con la información contenida en las resoluciones de fiscalización, la Sala Regional no sólo estaba en posibilidad de pronunciarse —como lo hizo— sobre la existencia y gravedad del rebase, sino también de articular esa información en el análisis de la nulidad, a fin de determinar, en el marco del parámetro aplicable, si los hechos irregulares reunían los elementos de la causal y si existía afectación relevante a los principios que rigen la validez del proceso.
- (92) En consecuencia, asiste razón a las partes recurrentes al señalar que la Sala Regional efectuó una valoración indebida de los elementos existentes en autos y que el examen realizado careció de la exhaustividad exigible en asuntos de nulidad de elección, en los que se encuentra comprometida la verificación judicial de los principios constitucionales que rigen el proceso comicial.
- (93) Además, y dado que el razonamiento del Tribunal local fue similar al de la responsable, lo conducente también es revocar dicha determinación.

- (94) En virtud de lo anterior, al resultar fundada la violación analizada en este apartado por las razones expuestas, se torna innecesario emitir pronunciamiento sobre los restantes motivos de inconformidad, pues resulta suficiente para revocar la resolución impugnada para el efecto de que se emita un nuevo análisis exhaustivo a partir de la totalidad de la información técnica contenida en los expedientes de fiscalización (dictamen consolidado y procedimiento sancionador), a fin de determinar lo que en Derecho corresponda.
- (95) Ahora bien, debe tomarse en consideración como hecho notorio —en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios— que la toma de protesta de las personas electas del Ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz, se encuentra prevista para el 31 de diciembre, y el inicio de funciones del encargo para el 1 de enero de 2026.
- (96) En atención a ello, y con fundamento en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios, esta Sala Superior se encuentra en aptitud de analizar y resolver con plenitud de jurisdicción lo conducente conforme a Derecho, en relación con la nulidad de la elección derivada del rebase al tope de gastos de campaña determinado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como para examinar si dicha infracción reúne los elementos de gravedad, dolo y determinancia respecto del proceso electoral y su resultado, en términos de lo previsto en los artículos 396 y 398 del Código Electoral del Estado de Veracruz.

#### **6.5. Estudio en plenitud de jurisdicción de la nulidad de la elección por rebase a tope de gastos de campaña.**

- (97) Con base en lo anterior, y dado que se determinó revocar tanto la determinación de la Sala Xalapa como la del Tribunal local, procede abordar de manera directa el análisis de la nulidad de la elección controvertida.
- (98) En este apartado se examinará, a la luz del marco constitucional, legal y jurisprudencial aplicable, si el rebase al tope de gastos de campaña acreditado por la autoridad fiscalizadora reúne los elementos exigidos para actualizar la consecuencia anulatoria, en particular, su gravedad, carácter doloso y efecto determinante en el proceso electoral y en su resultado.

**6.5.1. Conceptos de agravio.**

- (99) Los recurrentes solicitan la nulidad de la elección con base en la causal relativa al rebase al tope de gastos de campaña, al sostener que se encuentra plenamente acreditado que el Partido Verde Ecologista de México excedió el límite máximo de gastos autorizado en una proporción ampliamente superior al umbral constitucional del cinco por ciento.
- (100) A su juicio, dicho rebase no constituye una irregularidad accesorio, sino una infracción de carácter grave que compromete directamente la equidad en la contienda electoral, al incidir en una de las garantías estructurales que rigen el sistema democrático.
- (101) Asimismo, los recurrentes argumentan que la entonces candidata del PVEM contaba con experiencia previa en cargos de elección popular, por lo que conocía de manera suficiente las obligaciones que rigen la fiscalización de los recursos de campaña y, aun así, incurrió en el exceso de gasto con la finalidad de obtener una ventaja indebida frente a las demás candidaturas.
- (102) En ese sentido, sostienen que la conducta desplegada vulneró los principios de certeza, legalidad, transparencia y rendición de cuentas que deben observarse en todo proceso electoral.
- (103) De igual forma, señalan que el rebase equivalente al 63.73% del tope de gastos de campaña resultó determinante para el resultado de la elección, tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa.
- (104) En el primer plano, afirman que, a partir de un ejercicio proporcional que relaciona el tope de gastos autorizado con la votación obtenida por cada fuerza política y los montos efectivamente erogados durante la campaña, es posible inferir que el resultado electoral habría sido sustancialmente distinto de no haberse producido el exceso de gasto.
- (105) Desde la dimensión cualitativa, sostienen que el rebase alteró de manera significativa las condiciones de competencia, al generar una ventaja ilegítima en favor del PVEM, incompatible con los principios de equidad y autenticidad del sufragio.
- (106) Finalmente, los recurrentes aducen que, aun cuando la diferencia de votación entre el primer y el segundo lugar fue del 16.6% de la votación emitida, el monto extraordinario del gasto excedente configura una

infracción grave y dolosa con aptitud suficiente para explicar el resultado electoral.

- (107) Ello, en tanto la omisión en el reporte de diversos gastos no solo dio lugar al rebase del tope autorizado, sino que también impidió conocer con certeza el origen de los recursos utilizados, lo que refuerza la afectación a los principios constitucionales que rigen la validez de las elecciones.

#### **6.5.2. Decisión.**

- (108) El planteamiento resulta fundado y suficiente para tener por actualizada la nulidad de la elección municipal de Tamiahua, Veracruz, en tanto se encuentra plenamente acreditado que el Partido Verde Ecologista de México y su entonces candidata rebasaron el tope de gastos de campaña en un porcentaje extraordinario, equivalente al 63.73% del límite legalmente autorizado.
- (109) Tal exceso generó una ruptura objetiva en las condiciones de equidad que deben regir la contienda electoral, al introducir una ventaja indebida en favor de una candidatura frente al resto de las opciones políticas.
- (110) El excedente de recursos resulta relevante, pues incide de manera directa en la dinámica de la competencia electoral, al fortalecer de forma sustancial la capacidad de producción y difusión de propaganda, la presencia territorial y la operatividad proselitista de la candidatura que incurre en el rebase, con efectos concretos en las condiciones bajo las cuales se desarrolla la contienda.
- (111) En ese contexto, resulta razonable concluir que el uso de recursos fuera de los márgenes constitucionalmente permitidos tuvo aptitud suficiente para ser considerada como una infracción grave, dolosa y determinante en el resultado final de la votación, al alterar las condiciones bajo las cuales se formó la voluntad ciudadana.

#### **6.5.3. Justificación de la decisión.**

- (112) La nulidad de una elección por rebase al tope de gastos de campaña constituye una causal de invalidez de rango constitucional, prevista expresamente en el artículo 41, Base VI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- (113) Dicha disposición establece que las elecciones federales y locales podrán ser anuladas cuando se exceda el gasto de campaña en un porcentaje superior al cinco por ciento del monto total autorizado, siempre que la infracción reúna las notas de gravedad, dolo y determinancia respecto del resultado de la elección y se acredite de manera objetiva y material.
- (114) El propio texto constitucional prevé una regla específica en materia de determinancia, al disponer que la violación se presume determinante cuando la diferencia de votación entre el primer y segundo lugar sea inferior al cinco por ciento, lo que incide directamente en la distribución de la carga probatoria y en el análisis jurisdiccional de la validez de los comicios.
- (115) En el ámbito local, el Código Electoral para el Estado de Veracruz reproduce este diseño constitucional.
- (116) En particular, el artículo 396, fracción V, contempla como causal de nulidad el rebase al tope de gastos de campaña en un porcentaje mayor al cinco por ciento del monto autorizado.
- (117) Asimismo, el legislador local incorporó expresamente la presunción legal de determinancia cuando la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar sea menor al cinco por ciento, armonizando el régimen legal con el parámetro constitucional.
- (118) Ahora bien, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que la nulidad de una elección representa la consecuencia jurídica más drástica dentro del sistema de control electoral, en tanto priva de efectos a los derechos político-electorales ejercidos no solo por las candidaturas contendientes, sino por la ciudadanía que acudió a las urnas<sup>16</sup>.
- (119) Sin embargo, dicha consecuencia se justifica cuando resulta indispensable para restablecer el orden constitucional vulnerado y garantizar que las elecciones se desarrollen conforme a los principios que les otorgan validez democrática.
- (120) En ese sentido, no toda infracción a la normativa electoral conduce, por sí misma, a la nulidad de la votación o de la elección.

---

<sup>16</sup> SUP-JRC-327/2016 y su acumulado.

- (121) Lo contrario implicaría desvirtuar el ejercicio del sufragio y propiciar un escenario de inestabilidad en el que cualquier irregularidad, aun de carácter menor, pudiera ser utilizada para anular la voluntad popular.
- (122) De ahí que el sistema electoral se rija por el principio de conservación de los actos válidamente celebrados, conforme al cual las irregularidades accesorias o de escasa entidad pueden ser toleradas si, en su conjunto, se acredita que la elección se llevó a cabo de manera auténtica, libre y conforme a los valores democráticos<sup>17</sup>.
- (123) Por el contrario, cuando las irregularidades acreditadas son de tal entidad que impiden alcanzar los fines constitucionales tutelados por el sistema electoral, y se demuestra que afectaron de manera sustancial los principios rectores del proceso, resulta jurídicamente procedente la declaración de nulidad.
- (124) En estos supuestos, la decisión jurisdiccional debe apoyarse en un grado suficiente de convicción razonada, derivado del análisis integral de las circunstancias fácticas y probatorias que revelen una lesión sustancial a los elementos de validez de la elección.
- (125) En particular, tratándose del rebase al tope de gastos de campaña, los hechos irregulares no solo deben estar acreditados, sino que deben evidenciar una finalidad de incidir en el proceso electoral y, además, haber tenido un impacto determinante en el resultado de la votación.
- (126) La exigencia de acreditación objetiva y material implica que las pruebas que obren en el expediente sean imparciales, verificables y ajenas a valoraciones subjetivas o intereses partidistas, de modo que su eficacia pueda ser corroborada por terceros.
- (127) Asimismo, la materialidad de la prueba exige que los elementos de convicción sean concretos y tangibles —como documentos, registros contables, dictámenes técnicos o resoluciones de fiscalización— y no se sustenten en conjeturas, rumores o testimonios aislados carentes de corroboración objetiva.
- (128) Respecto de la gravedad de la infracción, esta Sala Superior ha sostenido que se actualiza cuando la conducta acreditada afecta de manera directa y sustancial los principios constitucionales que rigen las elecciones y pone en

---

<sup>17</sup> SUP-JIN-5/2016 y SUP-JRC-386/2004.

riesgo tanto el desarrollo del proceso como la autenticidad de sus resultados

<sup>18</sup>.

- (129) En ese marco, un rebase al tope de gastos de campaña igual o superior al cinco por ciento del monto autorizado constituye, por sí mismo, una irregularidad grave, en tanto vulnera el principio de equidad en la contienda al generar una ventaja indebida frente a quienes sí se ajustaron a los límites legales.
- (130) La finalidad constitucional de los topes de gasto y del sistema de fiscalización no es meramente administrativa, sino estructural: asegurar que las condiciones económicas no definan el resultado de las elecciones y que todas las candidaturas compitan en condiciones razonablemente semejantes para obtener el voto ciudadano<sup>19</sup>.
- (131) De ahí que el control del financiamiento electoral sea un componente esencial para preservar la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas.
- (132) En cuanto al dolo, esta Sala ha precisado que se configura cuando la conducta infractora se realiza con pleno conocimiento de su ilicitud y con la intención de obtener un beneficio indebido en el proceso electoral<sup>20</sup>.
- (133) En el contexto del rebase al tope de gastos de campaña, el ocultamiento de erogaciones o la omisión deliberada de reportar gastos relevantes constituye un indicio objetivo de intencionalidad, pues revela que una parte sustancial de los recursos empleados en la campaña fue detectada a través de procesos de auditoría y no mediante el cumplimiento espontáneo de las obligaciones de fiscalización<sup>21</sup>.
- (134) Finalmente, en relación con la determinancia, esta Sala Superior ha establecido que su análisis exige la concurrencia de un componente cuantitativo y uno cualitativo<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REC-21236/2021, SUP-REC-1981/2021 y acumulados, SUP-REC-1962/2021 y SUP-REC-1973/2021 acumulado, así como SUP-REC-1378/2017.

<sup>19</sup> Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-143/2021.

<sup>20</sup> Sentencia dictada en el expediente SUP-JIN-359/2012.

<sup>21</sup> Sentencia dictada en el expediente SUP-REC-2136/2021.

<sup>22</sup> Véase tesis relevante XXXI/2004, consultable en las páginas 725 y 726, de la compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevante 1997-2005, editada por este Tribunal, cuyo rubro señala **NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.**



- (135) El primero atiende a la magnitud medible de la irregularidad y su posible incidencia en el resultado, tomando como referencia, entre otros elementos, la diferencia de votación entre las candidaturas punteras. El segundo se refiere a la naturaleza y características de la infracción, particularmente cuando ésta implica la vulneración de principios constitucionales indispensables para considerar válida una elección democrática, como la equidad en la contienda, la legalidad, la certeza y la autenticidad del sufragio.
- (136) En suma, la determinancia constituye un requisito constitucional y legal indispensable para la declaración de nulidad de una elección, cuya exigencia responde a la necesidad de preservar, en la mayor medida posible, la eficacia del voto ciudadano, de modo que solo las violaciones graves, dolosas y con impacto real en los principios rectores del proceso electoral justifiquen la privación de efectos de una elección válidamente celebrada.
- (137) Conforme con lo anterior, en el análisis de la nulidad de la elección por rebase al tope de gastos de campaña, debe partirse de la premisa constitucional conforme a la cual dicha causal exige la acreditación objetiva y material de la infracción, así como la concurrencia de los elementos de gravedad, dolo y determinancia respecto del resultado electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, Base VI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 396 y 398 del Código Electoral para el Estado de Veracruz.
- (138) En ese contexto, tratándose del rebase al tope de gastos de campaña, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que la prueba idónea para acreditar dicha infracción y sus alcances está constituida por el dictamen consolidado de fiscalización y por las resoluciones que recaen a los procedimientos sancionadores en la materia, en tanto derivan del ejercicio de la atribución exclusiva que la Constitución confiere al Instituto Nacional Electoral para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidaturas.<sup>23</sup>
- (139) Ello obedece a que dichas determinaciones contienen una valoración técnica, objetiva y verificable del universo de gastos ejercidos, su cuantía, su destino y su regularidad, lo que permite al órgano jurisdiccional contar

---

<sup>23</sup> Artículo 41, Base V, apartado B de la Constitución Federal.

con una base probatoria suficiente para proyectar el análisis hacia el control de constitucionalidad de la elección.

(140) **En ese sentido, en el caso concreto, se encuentra plenamente acreditado el primer elemento de la causal de nulidad, consistente en la existencia del rebase al tope de gastos de campaña.**

(141) De las constancias que obran en autos, específicamente del dictamen consolidado y de la resolución recaída al procedimiento de queja en materia de fiscalización, se desprende que la candidata postulada por el PVEM ejerció gastos de campaña por un monto total de \$278,289.96 (doscientos setenta y ocho mil doscientos ochenta y nueve pesos 96/100 m.n.), frente a un tope autorizado de \$169,964.14 (ciento sesenta y nueve mil novecientos sesenta y cuatro pesos 14/100 m.n.)<sup>24</sup>, lo que arrojó un exceso de \$108,325.82 (ciento ocho mil trescientos veinticinco pesos 82/100 m.n.), equivalente al 63.73% por encima del límite legalmente permitido.

(142) Esta determinación constituye un dato cierto derivado de la cuantificación efectuada por la autoridad fiscalizadora, a partir de la suma de tres rubros plenamente identificados: los gastos reportados en el informe de campaña, los gastos no reportados detectados durante la revisión del propio informe y los gastos no reportados determinados mediante un procedimiento de queja en materia de fiscalización.

43) Gastos reportados	44) Gastos no reportados	45) Gastos determinados en Queja	46) Total de gastos	47) Tope de gastos	48) Diferencia entre lo permitido y lo gastado	49) Porcentaje del exceso del gasto
50) \$133,137.37	51) \$9,223.95	52) \$135,928.64	53) \$278,289.96	54) \$169,964.14	55) \$108,325.82	56) 63.73%

(157) Del análisis de dicha información se advierte que los gastos de campaña se integraron por \$133,137.37 correspondientes a erogaciones reportadas, \$9,223.95 a gastos no reportados detectados en los procesos de auditoría, y \$135,928.64 a gastos no reportados determinados a través de un procedimiento sancionador, lo que arroja el monto total ejercido y el exceso referido.

(158) Por lo que hace a los gastos reportados, en el dictamen consolidado INE/CG847/2025 y en la resolución INE/CG848/2025, relacionados con la

<sup>24</sup> Mediante Acuerdo CF/090/2025, el OPLEV determinó que el tope de gastos de campaña para la elección del ayuntamiento de Tamiahua sería de \$169,964.14.

fiscalización de los ingresos y gastos de las campañas del proceso electoral local ordinario 2024-2025 en el Estado de Veracruz, específicamente en el Anexo II\_PVEM\_VR, se estableció que la candidata del PVEM reportó gastos de campaña por un total de \$133,137.37, correspondientes a propaganda, propaganda utilitaria, operativos de campaña y producción de a propaganda, propaganda utilitaria, operativos de campaña y producción de mensajes para radio y televisión.

- (159) Asimismo, del propio dictamen consolidado se advierte un desglose detallado de los bienes y servicios que integraron dichos rubros de gasto, en el que se identifican con precisión la naturaleza de cada erogación, su finalidad proselitista, así como su vinculación directa con el desarrollo de la campaña electoral, lo que permitió a la autoridad fiscalizadora cuantificar de manera objetiva y verificable los recursos efectivamente empleados por la candidatura.
- (160) Por otra parte, durante los procesos de revisión y auditoría, la autoridad fiscalizadora detectó gastos de campaña no reportados por un monto de \$9,223.95, relacionados con monitoreo en internet y propaganda colocada en la vía pública, conforme se desprende del Anexo II A\_PVEM\_VR.
- (161) Adicionalmente, con motivo de la queja presentada por Morena, la autoridad fiscalizadora sustanció un procedimiento sancionador en el que, mediante la resolución INE/CG829/2025, declaró parcialmente fundado el procedimiento al acreditarse la omisión de reportar gastos de campaña relacionados con propaganda utilitaria y logística de eventos proselitistas.
- (162) En dicha resolución se determinó que los bienes y servicios no reportados consistieron, entre otros, en banderas, gorras, playeras, camisas, mesas, sillas y una lona de grandes dimensiones.
- (163) Con base en la matriz de precios, el Instituto Nacional Electoral cuantificó dichos gastos en \$135,928.64, cantidad que fue sumada al gasto total de campaña para efectos del cálculo del rebase y, adicionalmente, dio lugar a la imposición de una sanción económica al partido político equivalente al 150% del monto involucrado.
- (164) Debe destacarse que todas las determinaciones en materia de fiscalización antes referidas se encuentran firmes, por lo que constituyen el medio de prueba idóneo y suficiente para acreditar, de manera objetiva y material, la existencia del rebase al tope de gastos de campaña.

- (165) **A partir de lo anterior, se actualiza también el elemento relativo a la gravedad de la infracción.**
- (166) En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que la gravedad se acredita cuando la conducta afecta de manera sustancial los principios constitucionales que rigen las elecciones y pone en riesgo el proceso electoral y sus resultados.
- (167) En el caso, el rebase al tope de gastos de campaña en un porcentaje del 63.73% excede de forma notoria el umbral constitucional del cinco por ciento, lo que, por sí mismo, constituye una irregularidad de entidad relevante.
- (168) Así es, una de las finalidades esenciales de los topes de gasto y del sistema de fiscalización es garantizar la equidad en la contienda y evitar que los recursos económicos se conviertan en el factor determinante del resultado electoral.
- (169) En el presente asunto, el exceso de \$108,325.82 puso en riesgo la equidad en la contienda, la libertad del sufragio y la certeza en los resultados, al traducirse en una ventaja indebida para la candidatura del PVEM frente a las postuladas por el PT y Morena, que ocuparon el segundo y tercer lugar de la votación, respectivamente.
- (170) De esta forma, tanto por la magnitud del rebase como por la naturaleza de los gastos involucrados y su impacto en el desarrollo de la campaña, se encuentra plenamente acreditada la existencia de una violación grave a los principios constitucionales que rigen el proceso electoral.
- (171) Efectivamente, el rebase del 63.73% no puede calificarse como un desajuste menor o accesorio, sino que revela una alteración sustancial del modelo de financiamiento electoral diseñado para asegurar condiciones de competencia equitativas.
- (172) Además, la gravedad se refuerza por la naturaleza de los gastos excedentes, los cuales se vinculan directamente con propaganda utilitaria, logística y eventos proselitistas, es decir, con insumos que inciden de manera directa en el posicionamiento de la candidatura frente al electorado.
- (173) Finalmente, la propia autoridad fiscalizadora y la instancia jurisdiccional responsable reconocieron que dicha infracción colocó en riesgo los principios de equidad y certeza, lo que evidencia su entidad constitucional.

- (174) Por lo que hace al elemento subjetivo, relativo al **dolo**, esta Sala Superior ha establecido que se configura cuando la conducta infractora se realiza con conocimiento de su ilicitud y con la intención de obtener un beneficio indebido en el proceso electoral.
- (175) En el contexto del rebase al tope de gastos de campaña, el ocultamiento o subreporte significativo de erogaciones constituye un indicio objetivo de intencionalidad, particularmente cuando una parte sustancial del gasto de campaña es detectada por la autoridad fiscalizadora a través de auditorías y procedimientos de queja, y no mediante el cumplimiento espontáneo de las obligaciones de reporte.
- (176) **En el caso, el dolo se acredita de manera razonable y objetiva a partir de diversos elementos concurrentes.**
- (177) De los \$278,289.96 ejercidos en la campaña, \$145,152.59 corresponden a gastos que no fueron reportados oportunamente y que fueron incorporados al universo de campaña a través de los procesos de fiscalización.
- (178) Esto implica que más de la mitad del gasto total fue inicialmente omitido del Sistema Integral de Fiscalización, lo que resulta incompatible con la idea de un error aislado o involuntario.
- (179) A ello se suma que los bienes y servicios no reportados consistieron en propaganda y/o propaganda utilitaria—banderas, gorras, playeras, camisas, mesas, sillas y lonas— cuya cantidad, volumen y visibilidad hacen jurídicamente inviable sostener que su omisión fue producto de un descuido. Maxime que, la propaganda contabilizada como gasto no reportado, en su mayoría, se originó de la certificación o monitoreo a la red social de la propia candidata, por lo que no es válido alegar su desconocimiento.
- (180) Además, tanto el partido político como la candidatura se encuentran sujetos a un deber reforzado de conocimiento y cumplimiento de las normas de fiscalización, lo que permite concluir que la omisión en el reporte respondió a una conducta consciente orientada a evadir los controles de transparencia<sup>25</sup>.
- (181) **Finalmente, corresponde analizar el carácter determinante de la infracción.**

---

<sup>25</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 223, numeral 6, incisos b) y e), del Reglamento de Fiscalización.

- (182) En relación con el elemento de determinancia, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que dicho requisito se refiere al impacto que la violación acreditada genera sobre el proceso electoral, esto es, a la forma en que la irregularidad incide de manera sustancial en el desarrollo de la contienda y en su resultado, al grado de comprometer uno o varios de los principios rectores de la materia electoral, tales como la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el carácter democrático de la elección.
- (183) Conforme a este criterio, el carácter determinante de una violación no se identifica con una mera infracción formal ni con la simple actualización de una conducta antijurídica, sino que exige verificar si, atendiendo a su entidad, contexto y efectos, la irregularidad tuvo la aptitud real de incidir en el resultado de los comicios.
- (184) Para ello, este órgano jurisdiccional ha establecido que la determinancia supone necesariamente la concurrencia de dos dimensiones analíticas: una de carácter cuantitativo y otra de naturaleza cualitativa, las cuales deben ser valoradas de manera conjunta, integral y razonada.
- (185) El aspecto cuantitativo atiende a la magnitud objetivamente medible de la irregularidad, ya sea en función del cúmulo de conductas infractoras acreditadas, del volumen de recursos involucrados o, en su caso, del número cierto o racionalmente estimable de votos que pudieron verse influidos por la violación, tomando siempre como referencia la diferencia existente entre el primero y el segundo lugar de la votación.
- (186) Este análisis no requiere una demostración matemática del efecto en el sufragio, sino una conclusión fundada y motivada, construida a partir de elementos objetivos y verificables, que permita apreciar la relación entre la infracción y el resultado electoral.
- (187) Por su parte, el aspecto cualitativo se refiere a la naturaleza, características y rasgos propios de la conducta infractora, particularmente cuando ésta implica la vulneración de principios constitucionales indispensables para considerar válida una elección democrática, como la equidad en la contienda, la igualdad de oportunidades entre las candidaturas y la autenticidad del sufragio.
- (188) Desde esta perspectiva, una violación es cualitativamente determinante cuando altera de manera sustancial las condiciones bajo las cuales se

desarrolla la competencia electoral y desnaturaliza el modelo normativo diseñado para garantizar elecciones libres y auténticas.

- (189) Sobre estas bases, esta Sala Superior ha reconocido que los tribunales electorales están constitucionalmente facultados para declarar la nulidad de una elección cuando se acreditan irregularidades graves, dolosas y determinantes, ya sea porque encuadran directamente en una causal legalmente prevista o porque, aun sin actualizarse una presunción automática, resultan suficientemente trascendentes para comprometer la validez del proceso electoral.
- (190) En este sentido, la determinancia constituye un requisito constitucional y legal indispensable, cuya función es salvaguardar, en la mayor medida posible, la eficacia del voto ciudadano, evitando que la nulidad se convierta en una consecuencia automática, pero también impidiendo que violaciones sustanciales queden sin efecto jurídico.
- (191) En ese marco interpretativo, este órgano jurisdiccional resolvió la contradicción de criterios identificada como SUP-CDC-2/2017, con el propósito de dotar de certeza, seguridad jurídica y unidad al sistema de nulidades en materia de rebase al tope de gastos de campaña.
- (192) En dicha ejecutoria se precisó que el parámetro previsto en el artículo 41, Base VI, de la Constitución General —relativo a la diferencia de votación menor al cinco por ciento— constituye un umbral mínimo para presumir la determinancia de la violación, pero no un límite infranqueable que impida su actualización en otros supuestos.
- (193) Así, se estableció que cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar es menor al cinco por ciento y se acredita un rebase al tope de gastos de campaña igual o superior a dicho porcentaje, la determinancia se presume de manera relativa, correspondiendo a quien obtuvo el triunfo desvirtuar dicha presunción.
- (194) En cambio, cuando la diferencia de votación es igual o mayor al cinco por ciento, la determinancia no se presume automáticamente; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de declarar la nulidad, siempre que, a partir de un análisis exhaustivo de los hechos, las pruebas y el contexto, se acredite que la violación tuvo un impacto real y decisivo en el resultado de la elección.

- (195) Este entendimiento fue consolidado en la Jurisprudencia 2/2018, en la que se precisó que, aun cuando la carga probatoria varía en función de la diferencia de votación, corresponde en todo caso al juzgador, atendiendo a las especificidades del asunto, determinar si la irregularidad acreditada reúne el carácter determinante, a partir de una valoración fundada y motivada del conjunto de elementos disponibles.
- (196) En el presente caso, esta Sala Superior considera que el elemento de determinancia se encuentra plenamente acreditado, a partir de una valoración integral de sus dimensiones cuantitativa y cualitativa, en atención a las circunstancias específicas que rodearon la elección municipal controvertida.
- (197) Desde el punto de vista cuantitativo, está demostrado que el partido ganador excedió el tope de gastos de campaña en un monto de \$108,325.82, lo que representa un 63.73% por encima del límite legalmente autorizado.
- (198) No obstante, el examen de la determinancia no puede circunscribirse a la mera cuantificación del monto excedido, pues el beneficio indebido debe apreciarse a partir del conjunto de recursos que, en el caso concreto, fueron omitidos en el reporte como parte de una conducta orientada a sustraerlos del escrutinio fiscalizador.
- (199) Desde esta perspectiva, la magnitud del rebase adquiere especial relevancia para efectos de la invalidez de la elección, ya que el umbral constitucional del cinco por ciento del gasto autorizado —establecido como parámetro mínimo— se ve superado de manera reiterada, hasta en doce ocasiones, por el monto efectivamente ejercido en exceso.
- (200) Ello evidencia una distorsión significativa en la aplicación de los recursos destinados a la campaña, con una incidencia directa en la equidad de la contienda y en la libertad del sufragio.
- (201) Adicionalmente, de las constancias que obran en el expediente se advierte que un monto considerable de los gastos no reportados (gorras, playeras, camisas, banderas, una lona, sillas y mesas, entre otros) fue destinado a rubros directamente vinculados con actos de campaña orientados al posicionamiento electoral de la candidata en forma indebida.



- (202) Resulta pertinente destacar, como un elemento adicional para dimensionar los recursos utilizados en la campaña, que los gastos no reportados representan, por sí mismos, un porcentaje relevante del tope de gastos autorizado, equivalente al 85.40%, lo que permite apreciar la magnitud del financiamiento ejercido al margen de los controles ordinarios de fiscalización.
- (203) Bajo este estándar, exigir a la parte actora que acredite de manera directa y aritmética cuántos votos fueron producto del gasto excedente resultaría desproporcionado e incompatible con la función constitucional de este Tribunal, pues existen elementos relevantes —como los hallazgos derivados de auditorías y procedimientos sancionadores— que escapan al control de los actores políticos y cuya valoración corresponde primordialmente a la autoridad jurisdiccional.
- (204) En consecuencia, la magnitud del rebase, la proporción de gasto no reportado, la naturaleza eminentemente proselitista de los conceptos involucrados, la estrategia de aplicación del gasto y el comportamiento atípico de la votación, apreciados de manera conjunta y contextual, conducen a concluir que la infracción acreditada tuvo un impacto real y decisivo en el resultado de la elección.
- (205) Por estas razones, esta Sala Superior estima que se actualiza el elemento de determinancia, al haberse demostrado que el beneficio indebido derivado del uso desproporcionado de recursos comprometió las condiciones constitucionales de validez del proceso electoral.
- (206) En consecuencia, al concurrir de manera objetiva y material el rebase al tope de gastos de campaña, así como su gravedad, dolo y carácter determinante, se desvirtúa la presunción de validez que ordinariamente acompaña a las elecciones y se actualiza la causal constitucional de nulidad aplicable al caso.

## **7. EFECTOS DE LA SENTENCIA.**

- (207) En virtud de que resultaron fundados y suficientes los agravios relacionados con la omisión en que incurrió la Sala Regional Xalapa al dejar de analizar de manera integral si el rebase al tope de gastos de campaña atribuido por la autoridad fiscalizadora al Partido Verde Ecologista de México y a su candidata reunía los elementos de gravedad, dolo y determinancia respecto

del resultado de la votación en el municipio de Tamiahua, Veracruz, procede revocar la resolución impugnada, conforme a las consideraciones desarrolladas en los apartados precedentes de esta ejecutoria.

(208) Asimismo, toda vez que esta Sala Superior, en ejercicio de la plenitud de jurisdicción que le confiere la normativa aplicable, arribó a la convicción de la trascendencia del rebase al tope de gasto de campaña, sustentada en elementos jurídicos objetivos y razonablemente verificables, entre la violación sustancial acreditada y la alteración de las condiciones de equidad y libertad que deben regir los procesos electorales, se concluye que el exceso de gasto de campaña resultó determinante para el resultado de la elección, al haber viciado el sufragio desde su origen.

(209) En consecuencia, resulta procedente revocar también la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz en los recursos de inconformidad identificados con las claves TEV-RIN-75/2025 y TEV-RIN-76/2025, para los efectos siguientes:

(210) **Primero.** Se declara la nulidad de la elección de las personas integrantes del ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz, celebrada el primero de junio del año en curso.

(211) **Segundo.** Se dejan sin efectos la declaración de validez de la elección, la expedición de las constancias de mayoría y validez otorgadas a la planilla de candidaturas postulada por el Partido Verde Ecologista de México, así como la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional efectuada con base en los resultados de dicha elección, y cualquier otro acto que derive directa o indirectamente de la misma.

(212) **Tercero.** Comuníquese la presente ejecutoria a la Legislatura del Estado de Veracruz para que, en términos de lo dispuesto por el artículo 33, fracciones X, inciso c), y XXIV Ter, de la Constitución Política de dicha entidad, así como por el diverso artículo 19 del Código Electoral local, emita la convocatoria correspondiente para la celebración de la elección extraordinaria de las personas integrantes del ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz, y designe, en los plazos y términos previstos en dichos ordenamientos, a las personas que habrán de integrar el consejo municipal respectivo.

(213) Lo anterior, con la precisión de que, conforme a lo previsto en el artículo 396, penúltimo párrafo, del Código Electoral del Estado de Veracruz,

cuando se declara la nulidad de una elección, como acontece en el presente caso, deberá convocarse a una elección extraordinaria en la que no podrá participar la persona sancionada.

- (214) **Cuarto.** Se vincula al Congreso del Estado de Veracruz y a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno de dicha entidad federativa para que, de resultar necesario, realicen las adecuaciones presupuestales correspondientes al Organismo Público Local Electoral, a fin de garantizar que cuente con los recursos suficientes para la debida organización y desarrollo de la elección extraordinaria que habrá de celebrarse.

## 8. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se **acumulan** los recursos de reconsideración precisados en la sentencia.

**SEGUNDO.** Se revoca la sentencia impugnada, en atención a las consideraciones y razonamientos expuestos en esta ejecutoria.

**TERCERO.** En plenitud de jurisdicción, se revoca la resolución del Tribunal local.

**CUARTO.** Se **declara la nulidad de la elección** del municipio de Tamiahua, Veracruz, en virtud del rebase de tope de gastos de campaña.

**QUINTO.** Se **vincula** al Congreso del Estado de Veracruz; a la Secretaría de Finanzas y Planeación de dicha entidad; y al Organismo Público Local Electoral en ese estado, para que actúen en los términos lo establecido en el punto 8 de esta resolución.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, **archívense** los presentes expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, **devuélvase** la documentación atinente.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

## **SUP-REC-518/2025 Y ACUMULADOS**

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-518/2025 Y SUS ACUMULADOS (NULIDAD DE LA ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA EN EL MUNICIPIO DE TAMIAHUA, VERACRUZ)<sup>26</sup>

Emito el presente voto concurrente con el propósito de exponer de manera íntegra y sistemática el conjunto de razones que, a mi juicio, debieron ser valoradas para declarar la nulidad de la elección municipal de Tamiahua por el rebase al tope de gastos de campaña. Estimo que tales consideraciones resultan no sólo pertinentes, sino indispensables para una correcta apreciación del caso, en la medida en que involucran cuestiones de hecho y de Derecho que inciden directamente en la verificación de la legalidad y legitimidad del proceso electoral controvertido.

Las razones que aquí se desarrollan fueron expuestas oportunamente en la propuesta que sometí a la consideración del Pleno para su análisis y deliberación. Sin embargo, al no haber sido retomadas en su totalidad en la decisión final, considero necesario dejarlas consignadas en este voto concurrente, a fin de dejar constancia de los elementos que, desde mi perspectiva, justificaban plenamente la declaración de nulidad de la referida elección municipal.

CONTENIDO	
<a href="#">1. ASPECTOS GENERALES</a>	38
<a href="#">2. ANTECEDENTES</a>	39
<a href="#">3. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS</a>	42
<a href="#">4. IMPROCEDENCIA DE LOS ESCRITOS DE TERCERO INTERESADO</a>	45
<a href="#">5. ESTUDIO DE FONDO</a>	46
<a href="#">5.1. Contexto de la controversia</a>	46
<a href="#">5.2. Planteamiento del caso</a>	52
<a href="#">5.3. Agravios ante Sala Superior</a>	55
<a href="#">5.3.1. SUP-REC-518/2025 (PT)</a>	55
<a href="#">5.3.2. Agravios SUP-REC-522/2025 y SUP-REC-523/2025 (Morena y su entonces candidata Cindy Gabriela Cruz Nolasco)</a>	56
<a href="#">5.4. Determinación</a>	58
<a href="#">5.4.1 La Sala Regional reconoció el rebase al tope de gastos de campaña del PVEM, pero no analizó si la violación fue dolosa y determinante para los resultados de la elección, razón por la cual dejó de analizar la vulneración a los principios constitucionales de equidad y certeza</a>	58
<a href="#">5.5. Estudio de la causal de nulidad de la elección por rebase al tope de gastos de campaña</a>	68
<a href="#">5.5.1 Agravio</a>	68
<a href="#">5.5.2. Determinación</a>	69

<sup>26</sup> Este voto se emite con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Participaron en el análisis y elaboración de este documento: Alfonso Dionisio Velázquez Silva, Claudia Elizabeth Hernández Zapata, Javier Miguel Ortiz Flores, Germán Pavón Sánchez, José Manuel Ruiz Ramírez, Adriana Alpízar Leyva, David Octavio Orbe Arteaga y Jimena Álvarez Martínez.

5.5.3 Justificación de la decisión	70
5.5.3.I. Elementos normativos de la nulidad de la elección por rebase al tope de gastos de campaña	70
5.5.3.II. Existencia de la violación (acreditación del rebase)	72
5.5.3.III. Gravedad de la violación	77
5.5.3.IV. Dolo en el actuar	78
5.5.3.V. Acreditación de la determinancia	80
5.5.4 Análisis de los factores de determinancia	82
5.5.4.I. Desarrollo jurisprudencial sobre la presunción de determinancia para acreditar la causal de nulidad de la elección por rebase al tope de gastos de campaña	82
5.5.4.II. Cargas procesales para quien denuncia la nulidad de la elección por el rebase al tope de gastos de campaña	88
5.5.4.III. Factor cuantitativo del carácter determinante de la violación	91
5.5.4.IV. Factor cualitativo del carácter determinante de la violación	103

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Código local:	Código Electoral para el Estado de Veracruz
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
OPLEV:	Organismo Público Local Electoral de Veracruz
PT:	Partido del Trabajo
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
Sala Xalapa:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal
Tribunal local:	Tribunal Electoral de Veracruz

1. ASPECTOS GENERALES

La candidata postulada por el PVEM ganó la elección municipal de Tamiahua, Veracruz, con una diferencia de 16.6% con la candidatura del PT que obtuvo el segundo lugar.

Morena y el PT impugnaron los resultados de la elección porque, entre otras cosas, aseguraban que la candidata del PVEM rebasó el tope de gastos de campaña.

En su momento, el Consejo General del INE determinó que el PVEM y su entonces candidata rebasaron el tope de gastos de campaña por la cantidad de \$108,235.82, equivalente a 63.73% del monto establecido por el OPLEV.

Esto derivado del procedimiento sancionador en el que la autoridad concluyó que el PVEM omitió reportar diversos gastos en propaganda (los elementos de prueba analizados por la autoridad se encuentran en el Anexo de esta sentencia).

El Tribunal local desestimó la pretensión de nulidad de la elección por el rebase al tope de gastos de campaña del PVEM y su entonces candidata, bajo el argumento relativo a que, si bien se acreditó dicho rebase, Morena y el PT no lograron demostrar el carácter determinante para el resultado de la elección porque la diferencia entre los dos primeros lugares fue de 16.6%, mas no así del 5%; supuesto en el cual, a criterio de tal autoridad, la propia Constitución general prevé que la violación es determinante para la nulidad de la elección bajo dicha causa.

Inconformes con esa determinación, Morena y el PT presentaron sus demandas de juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional Xalapa, la cual determinó confirmar la sentencia dictada por el Tribunal local por distintas razones.

Esta es la resolución que actualmente impugnan el PT, Morena y quien fuera su candidata en dicha elección, Cindy Gabriela Cruz Nolasco.


En consecuencia, lo procedente es analizar, en un primer momento, si los recursos son procedentes y, en su caso, si la determinación impugnada fue emitida conforme a Derecho.

2. ANTECEDENTES

**Jornada electoral.** El uno de junio, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir, entre otros, a los integrantes del ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz.

**Cómputo municipal.** El cuatro de junio, se llevó a cabo el cómputo de la elección de dicho ayuntamiento, en el cual se realizó un recuento total de votos, en las 35 casillas instaladas. Los resultados fueron los siguientes:

Figura 1. Votación por candidatura

VOTACIÓN POR CANDIDATURA	
PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN
	251

	81
	4,340
	2,554
	1,610
	1,733
CANDIDATURAS NO REGISTRADAS	0
VOTOS NULOS	210
<b>TOTAL</b>	<b>10,779</b>
<b>Diferencia entre el 1° y el 2° lugares</b>	<b>1,786 (16.6%)</b>

**Declaración de validez.** Una vez que concluyó el cómputo, el Consejo Municipal declaró la validez de la elección y entregó las constancias de mayoría a favor de la candidatura del PVEM.

**a) Secuela procesal de la impugnación relacionada con la fiscalización del PVEM y su entonces candidata**

**Queja.** El siete de junio, Morena interpuso una queja en contra del PVEM y su entonces candidata, por la presunta omisión de reportar diversos ingresos y gastos, así como por el posible rebase al tope de gastos de campaña.

**Resolución del procedimiento sancionador.** El veintiocho de julio, el Consejo General de INE resolvió el procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización, en el cual, entre otras cosas, **concluyó que el PVEM omitió reportar los gastos realizados en beneficio de su campaña por distintos conceptos de propaganda** (Resolución INE/CG829/2025)<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> La propaganda que en concepto de la autoridad no fue reportada fue la siguiente: 866 banderas color verde a una tinta con el logo del PVEM y el texto LA 4T SE PINTA DE VERDE; 18 gorras color blanco y verde con el nombre de la candidata; 109 playeras blancas con el emblema del PVEM; 139 playeras blancas con el logo del PVEM y la frase “la frase LA 4T SE PINTA DE VERDE”; 3 mesas con 10 sillas cada una (30 sillas) para cubrir un total de 16 localidades en 3 días; 15 mesas con 10 sillas cada una (150 sillas) para cubrir un total de 7 localidades en 1 día; 74 camisas blancas de manga larga personalizadas con el logo y nombre del PVEM en la espalda, otro texto en toda la manda izquierda en letras verdes; en el pecho del lado derecho nuevamente el emblema del PVEM y del lado izquierdo un nombre bordado; 1 lona impresa con la imagen de la candidata y otras dos personas que se describen en la publicación como parte del Comité Ejecutivo Estatal en Veracruz, de 3m x 2m (6m2).



**Recurso de apelación SX-RAP-77/2025.** El cinco de agosto, Morena interpuso un recurso de apelación en contra de la resolución referida en el párrafo que antecede. El veintinueve de agosto posterior, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia en el sentido de confirmar la resolución del Consejo General del INE.

**Recursos de reconsideración.** El uno de septiembre, Morena interpuso un recurso de reconsideración (SUP-REC-406/2025), para cuestionar la determinación emitida por la Sala Xalapa. El diez de septiembre, la Sala Superior determinó desechar de plano el recurso, porque no cumplió con el requisito especial de procedencia.

**b) Secuela procesal de la impugnación relacionada con la nulidad de la elección por un presunto rebase al tope de gastos de campaña**

**Recursos de inconformidad.** En contra de la declaración de validez de la elección del ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz, el trece de junio, Morena y el PT interpusieron sus demandas de recurso de inconformidad ante el Tribunal local con la misma pretensión. Los números de expediente se identificaron con las claves TEV-RIN-75/2025 y TEV-RIN-76/2025, respectivamente.

**Sentencia del Tribunal local.** El tres de septiembre, el Tribunal local dictó sentencia en el sentido de confirmar la declaración de validez de la elección, pues consideró que no se acreditó el carácter determinante de la nulidad de la elección por el rebase de topes alegado.

**Juicios de revisión constitucional electoral.** Inconformes con la resolución precisada, Morena y el PT presentaron cada uno su respectivo medio de impugnación ante la Sala Regional Xalapa.

**Resolución impugnada (SX-JRC-28/2025 y su acumulado).** El ocho de octubre, la Sala Regional Xalapa determinó confirmar, aunque por distintas razones, la sentencia dictada por el Tribunal local que, a su vez, había confirmado los resultados, la declaración de validez y la entrega de las constancias de mayoría a favor de las candidaturas del PVEM en Tamiahua, Veracruz.

**Recurso de reconsideración.** Los días diez y once de octubre, tanto el PT como Morena y su candidata, interpusieron los presentes medios de

impugnación, a fin de cuestionar la determinación de la Sala Regional Xalapa.

### **3. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS**

Los recursos de reconsideración son procedentes porque se cumplen los requisitos para su admisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 8°, 9°, 13, inciso a), fracción III, e inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62; 63, 65 y 66 de la Ley de Medios.

**Forma.** Los recursos se interpusieron por escrito ante la autoridad responsable, en cada uno de ellos se aprecia el nombre y firma autógrafa de los recurrentes, se identifica la sentencia impugnada y a la autoridad responsable; así como los hechos, agravios y los artículos supuestamente violados por parte de la autoridad señalada como responsable.

**Oportunidad.** La resolución impugnada fue emitida el ocho de octubre y les fue notificada a los recurrentes el ocho y el nueve de octubre siguiente, respectivamente. Por tanto, si las demandas se presentaron el diez y el once de octubre, según cada caso, es evidente que su presentación resultó oportuna; esto es, dentro del plazo de los 3 días, previstos por el artículo 66, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

**Legitimación.** Las personas que promueven y firman las demandas de los partidos políticos PT y Morena, satisfacen el requisito que aquí se estudia, porque son los representantes propietarios de tales institutos políticos respectivamente, ante el Consejo Municipal de Tamiagua, carácter que, además así se les tuvo por reconocido durante la sustanciación de los juicios de revisión constitucional electoral SX-JRC-28/2025 y su acumulado, cuya resolución es la que aquí se cuestiona.

Por su parte, quien promueve el Recurso de Reconsideración SUP-REC-223/2025, fue candidata a la presidencia municipal del Ayuntamiento de Tamiagua, por lo cual está legitimada para controvertir la validez de la elección en la cual participó y en la que resultó ganadora otra candidatura, aun cuando no haya promovido el juicio que originó la resolución que aquí se cuestiona<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> De conformidad con lo dispuesto en la Jurisprudencia 3/2014, de rubro **LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.**

**Requisito especial de procedencia.** Se considera que **se cumple**, porque el caso involucra **(i) la vulneración directa a principios constitucionales que rigen la función electoral** y **(ii) la definición de un criterio importante y trascendente** para el orden jurídico

La Sala responsable justificó su negativa de análisis bajo el argumento de que el partido recurrente incumplió con su carga probatoria para demostrar los elementos de la nulidad. No obstante, la parte recurrente controvierte que el rebase del tope de gastos, debido a su magnitud, afectó de manera sustancial el principio de equidad en la contienda.

En ese sentido, la controversia no se limita a un diferendo sobre elementos de prueba, sino que plantea una omisión de la Sala Xalapa de analizar **una posible vulneración directa a los principios constitucionales de equidad en la contienda, certeza y autenticidad del sufragio**, al permitir la subsistencia de un resultado electoral sin un examen jurisdiccional sustantivo sobre los efectos de una infracción grave y objetiva.

En ese sentido, el planteamiento del recurrente no se limita a una inconformidad de legalidad, sino que **cuestiona la compatibilidad constitucional de la sentencia impugnada**, al alegar que la Sala Regional renunció a su deber de tutelar los principios rectores del proceso electoral frente a un rebase de gastos de campaña de magnitud relevante.

#### **Violación directa a principios constitucionales**

La omisión de analizar una causal de nulidad sustentada en un rebase de tope de gastos de campaña acreditado **incide directamente en el principio de equidad en la contienda**, en tanto este rebase implica, por su propia naturaleza, la obtención de una ventaja indebida frente a las demás candidaturas.

Siendo que el tope de gastos de campaña es una de las garantías que tutela el principio constitucional de equidad, el cuestionamiento respecto a un rebase equivalente a 63.73% del monto establecido por el OPLEV constituye un planteamiento que exige la revisión de los estándares constitucionales, para asegurar que la contienda haya cumplido con las condiciones de equidad en la competencia electoral.

Dejar de analizar si el impacto de una infracción de esa severidad afectó la equidad en la contienda electoral, dado el contexto del caso, implicaría

desconocer la obligación que recae en este Tribunal Electoral de juzgar que las elecciones cumplan con los principios constitucionales establecidos en el artículo 41, base VI de la Constitución federal.

Asimismo, la omisión de analizar la violación al principio constitucional de equidad impacta en el principio de certeza. Esto, ya que deja sin definición jurisdiccional si la elección se desarrolló bajo condiciones constitucionalmente válidas, y en el principio de autenticidad del sufragio, al no examinarse si la ventaja económica influyó de manera relevante en la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

De esta manera, la controversia planteada actualiza el supuesto excepcional de procedencia del recurso de reconsideración, al involucrar la **posible vulneración directa de principios constitucionales que constituyen parámetros de validez electoral**, cuya revisión corresponde de manera exclusiva a la Sala Superior.

### **Importancia y trascendencia**

Adicionalmente, este asunto reviste **importancia y trascendencia**, ya que brinda a la Sala Superior la oportunidad de **fijar un criterio claro y uniforme sobre el estándar probatorio y argumentativo exigible en los casos de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña**, particularmente cuando dicho rebase se encuentra plenamente acreditado por la autoridad fiscalizadora y alcanza un porcentaje significativamente alto respecto del monto autorizado.

En efecto, la controversia plantea la necesidad de definir si, ante la existencia de un dictamen firme que acredita un rebase sustancial, puede exigirse al partido recurrente una carga argumentativa reforzada para que el órgano jurisdiccional analice la posible determinancia de la irregularidad, o si, por el contrario, corresponde a la autoridad jurisdiccional realizar un examen oficioso, integral y sustantivo de los efectos del rebase en la equidad de la contienda y en el resultado electoral, en atención a su deber de preservar la regularidad constitucional de los procesos electorales.

La resolución de este asunto permitirá, además, dotar de certeza y previsibilidad al sistema de control de los gastos de campaña, evitando que infracciones graves y acreditadas queden sin un pronunciamiento jurisdiccional de fondo por razones meramente formales, lo que fortalecerá

la coherencia del sistema electoral.

Por tales razones, se estima que el recurso de reconsideración es procedente, no solo porque se aduce la vulneración directa a principios constitucionales rectores de la función electoral, sino también porque el caso presenta una cuestión de **relevancia constitucional e institucional**, cuya resolución resulta necesaria para establecer un **estándar de análisis jurisdiccional** en materia de nulidad de elecciones por rebase de tope de gastos de campaña, especialmente cuando dicho rebase es de una magnitud que pone en riesgo la equidad de la contienda y la autenticidad del sufragio.

4. IMPROCEDENCIA DE LOS ESCRITOS DE TERCERO INTERESADO

El representante propietario del PVEM ante el Consejo General del OPLEV, pretende comparecer como tercero interesado en los recursos de reconsideración precisados en el rubro.

Sin embargo, **se deben tener por no presentados dichos escritos**, porque se exhibieron de manera extemporánea.

En efecto, para comparecer como tercero interesado, el escrito se debe presentar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, computadas a partir de la publicación de la demanda por la autoridad responsable<sup>29</sup>.

En el caso, la publicitación de las demandas, el fin del plazo y la presentación de los escritos de tercero interesado se realizaron en las fechas y horarios que se precisan enseguida:

Figura 2. Presentación de escritos de terceraía

Expediente	Publicitación	Fin del plazo	Presentación del escrito
SUP-REC-518/2025	11 de octubre 10:20 horas	13 de octubre 10:20 horas	14 de octubre 19:17 horas
SUP-REC-522/2025	11 de octubre 23:25 horas	13 de octubre 23:25 horas	14 de octubre 19:17 horas
SUP-REC-523/2025	11 de octubre 23:40 horas	13 de octubre 23:40 horas	14 de octubre 19:17 horas

Conforme con lo expuesto, resulta evidente que los escritos se presentaron fuera del plazo legal para comparecer como tercero interesado.

<sup>29</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley de Medios.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Contexto de la controversia

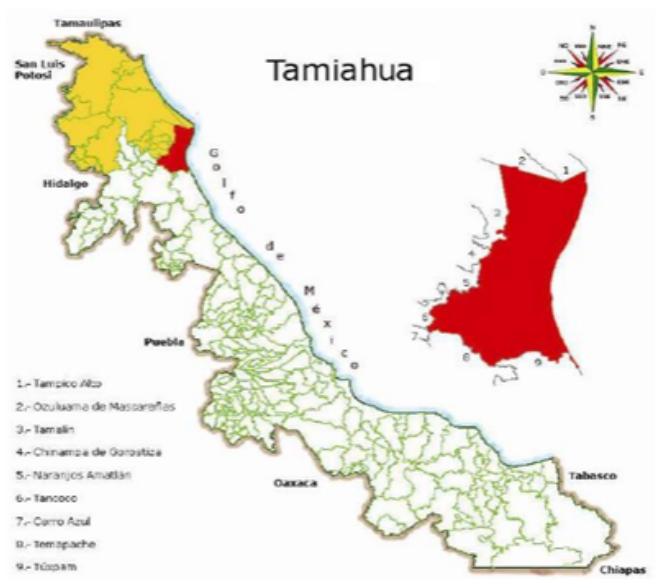
Previo a realizar el análisis del caso, debido a que este plantea la nulidad de una elección, es necesario identificar su contexto y especificidades.

5.1.1. Contexto del municipio de Tamiahua

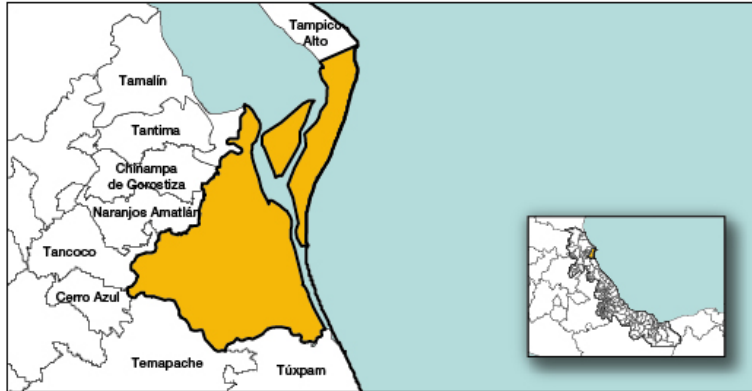
Tamiahua es un municipio costero que se caracteriza por contar con una de las lagunas más grandes de México, aspecto que determina gran parte de su economía basada en la pesca y el turismo.

En cuanto al territorio<sup>30</sup>, el municipio de Tamiahua se localiza en la Huasteca Alta del estado de Veracruz y cuenta con una superficie de 1,018.5 km2; es decir, 1.4% del territorio del estado.

Figura 3. Ubicación geográfica del municipio de Tamiahua



<sup>30</sup> Plan Municipal de Desarrollo 2022-2025 de Tamiahua, Veracruz.  
<https://www.tamiahua.gob.mx/plan-municipal-de-desarrollo-2022-2025/>



Si bien el municipio no se tipifica como rural por su población —ya que según los parámetros del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) las comunidades rurales son aquellas con menos de 2,500 habitantes<sup>31</sup>— sí cuenta con características que lo colocan como una comunidad con condiciones más rurales que urbanas.

Conforme con los datos relativos a los caminos, se puede afirmar que se trata de un municipio rural, ya que se compone por 72.1 km; no posee tramo troncal federal pavimentado, en tanto el tramo alimentador pavimentado es de 42.4 km; el tramo alimentador estatal revestido es de 1.7 km; los caminos rurales pavimentados son 2.7 km, y los caminos rurales revestidos comprenden un tramo de 29.8 km.

Además, el tipo de superficie destinado a la agricultura son 15.0 km<sup>2</sup>; pastizal 541.6 km<sup>2</sup>; bosque, 5.6 km<sup>2</sup>; otros tipos de vegetación 111.0 km<sup>2</sup>; vegetación secundaria 121.4 km<sup>2</sup>; cuerpos de agua 222.2 km<sup>2</sup> y tan sólo 1.6 km<sup>2</sup> a áreas urbanas. Por último, sólo 11,863 personas (56.31%) cuentan con acceso a agua entubada y 989 personas (4.69%) se dedican a actividades agropecuarias o forestales<sup>32</sup>.

Según el reporte ofrecido por la Secretaría del Bienestar federal<sup>33</sup>, el municipio de Tamiahua cuenta con una población de 21,066 habitantes. De ella, 15,731 personas (74.67%) se encuentran en situación de pobreza y 3,671 de estas personas se encuentran en condición de pobreza extrema;

<sup>31</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2005). “Población rural y rural ampliada en México”. Accesible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/76/702825498122/702825498122\\_2.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/76/702825498122/702825498122_2.pdf)

<sup>32</sup> Secretaría del Bienestar (2025). “30151-Tamiahua” en Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2025. Accesible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/975217/30151\\_Tamiahua\\_2025.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/975217/30151_Tamiahua_2025.pdf)

<sup>33</sup> Secretaría del Bienestar (2025). “30151-Tamiahua” en Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2025. Accesible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/975217/30151\\_Tamiahua\\_2025.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/975217/30151_Tamiahua_2025.pdf)

es decir, 17.42 % del total de la población del municipio se encuentra en una situación de pobreza extrema<sup>34</sup>. Además, según la definición de esa Secretaría de Estado, el 32.6% de la población de esa localidad se encuentra en situación de vulnerabilidad por carencia social.

A su vez, este es un municipio con un alto número de personas afromexicanas (7,462 personas, 35.42% de la población total) y que se auto adscriben como indígenas (8,184 personas, 38.85% de la población total)<sup>35</sup>. Ello refleja que existe una porción importante de la población que comparte elementos socioculturales.

Estas condiciones resultarán relevantes en el análisis de determinancia de la propaganda electoral, puesto que existen condiciones e información empírica que refleja que la propaganda electoral traducida en **promesas políticas que se perciben como respuestas inmediatas a necesidades esenciales, tienden a tener un impacto diferenciado en comunidades como estas.**

#### 5.1.2. Especificidades del comportamiento electoral en el municipio

Por otra parte, resulta relevante reconocer cómo ha sido el comportamiento del electorado a lo largo de las últimas tres elecciones, puesto que permite esbozar las preferencias del electorado y su evolución.

Cabe destacar que cada elección responde a un conjunto de condiciones distintas, en particular, en lo que se refiere al sistema de partidos políticos (número de partidos políticos que compiten, porcentaje de la participación ciudadana, si existen alianzas electorales entre partidos o si la elección concurre con otros procesos electivos estatales o federales). Sin embargo, es posible identificar una tendencia en la preferencia histórica que ha tenido la comunidad en favor o en contra de una fuerza política a través de esta revisión preliminar.

En este sentido, al observar los resultados de la votación en los dos procesos electorales anteriores en contraste con los de la elección que se analiza<sup>36</sup>, se observa que el PVEM mantuvo una fuerza electoral constante

---

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> *Ibidem.*


<sup>36</sup> Información publicada por el OPLEV en las direcciones electrónicas siguientes: en [https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/editorial/revista/48\\_Memoria2k162yk17.pdf](https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/editorial/revista/48_Memoria2k162yk17.pdf), <https://prep2017-ver.ine.mx/PresidentesMunicipales/Municipio/VotosCandidatura/#!/30/152>,



entre la elección de 2017 — la cual ganó con 2,733 votos que representaron el 23.93% de la votación de ese año—) y la del 2021 —en la cual el PVEM perdió la elección con 2,531 votos, lo que representó el 21.59% de la votación total de ese año. Esta preferencia contraste con el aumento registrado en la elección de 2025 , en la cual el partido obtuvo 4,340 votos, lo que representa el 40.18% de la votación total.

Figura 4. Resultados electorales anteriores

	Votación por partido político													
Proceso electoral 2016-2017									morena	CI 1	Candidato no registrado	Votos nulos	Total de votos	% de participación ciudadana
	2.178	2.561	218	2.733	37	45	109	2.482	633	141	1	282	11.420	68.2595% <sup>1</sup>

	Votación por partido político															
Proceso electoral 2020-2021							morena						Candidato no registrado	Votos nulos	Total de votos	% de participación ciudadana
	109	1.048	47	2.531	153	134	3.229	2.228	167	35	369	515	841	1	315	11.722

	Votación por partido político								
Proceso electoral 2024-2025						morena	Votos nulos	Total de votos	% de participación ciudadana
	251	81	4.340	2.554	1.610	1.733	210	10.779	64.3215%

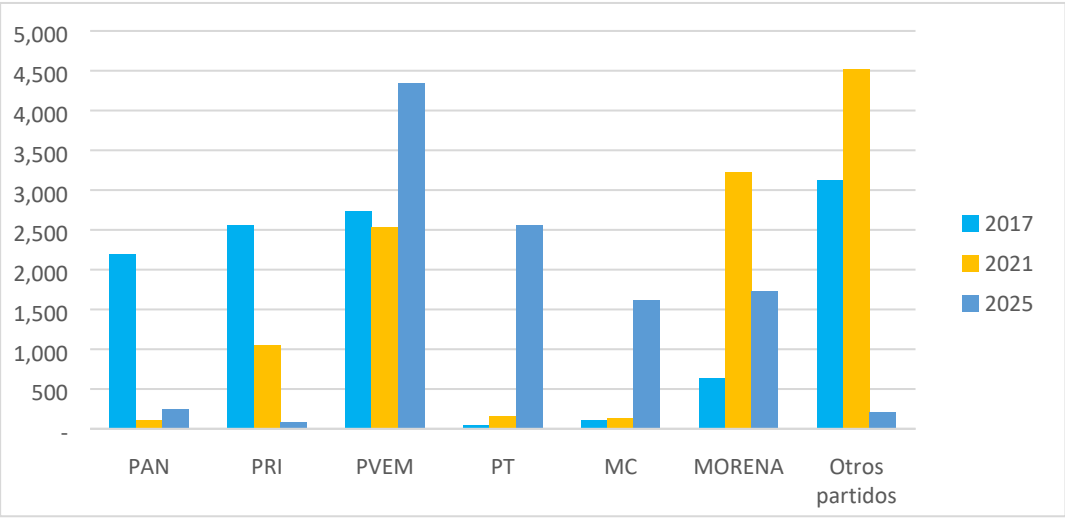
Como se muestra en la Figura 4, los resultados pueden reflejar diferentes cuestiones. Por un lado, que el electorado modificó sus preferencias entre cada elección, pero también resulta clave reconocer que hubo un número distinto de partidos políticos y, en consecuencia, de ofertas políticas disponibles para el electorado. En 2017 hubo 8 partidos políticos compitiendo, 2 de ellos participando en coalición. En 2021 hubo 13 partidos políticos que compitieron por el voto de las personas en el municipio de Tamiahua. En cambio, para 2025 sólo hubo 6 fuerzas políticas compitiendo por la preferencia del electorado de este municipio.

Esta reducción en la oferta política disponible puede explicar, hasta cierto punto, el cambio en el número de votos que recibió el PVEM en 2025 frente a las dos elecciones anteriores. Sin duda los resultados reflejan que con la reducción en la oferta política, hubo partidos (PVEM, PT y MC) que captaron mejor a esos electores (Figura 5).

Figura 5. Comparativa por partido de elecciones anteriores

[https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/editorial/revista/Memoria2020\\_2021/index.html#p=284](https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/editorial/revista/Memoria2020_2021/index.html#p=284),  
<https://publicacion.oplever.org.mx/>

y



Sin embargo, como se observa (Figura 5), el aumento del PVEM supera de forma importante la captación del electorado de otras fuerzas políticas que por distintos motivos dejaron de competir en 2025. Este cambio si se puede explicar a raíz de una sobreexposición de ese partido debido a la propaganda política que realizó durante las elecciones de 2025. Así, es posible que la captación de votantes haya ocurrido a partir del gasto tan alto en propaganda electoral utilizada por el PVEM frente al resto de fuerzas políticas.

5.1.3. Especificades de la elección impugnada

En este sentido, resulta relevante también reconocer cómo fue el gasto en propaganda por las tres fuerzas políticas con mejores resultados en la elección de 2025, como se muestra en las siguientes figuras:

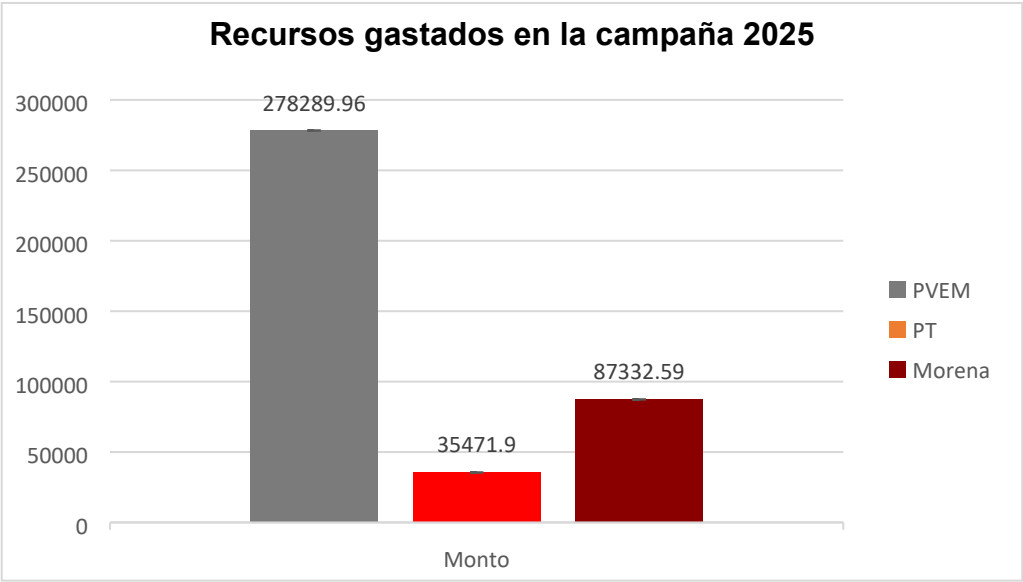
Figura 6. Resultados y gastos en la elección del ayuntamiento de Tamiahua

ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE TAMIAHUA, VERACRUZ 2025			
Votos obtenidos por los partidos políticos	VERDE 4,340	PT 2,554	morena 1,733
Rubros de gastos por candidatura			
	Citlalli Medellín Careaga	Jorge Antonio Lara Cruz	Cindy Gabriela Cruz Nolasco
Propaganda	\$ 32,930.75	\$ 5,294.19	-
Propaganda utilitaria	\$ 93,953.69	\$ 23,247.07	\$ 76,371.17
Operativos de la precampaña	-	\$ 2,138.80	-
Operativos de la campaña	\$ 6,000.00	-	\$ 8,821.10
Propaganda exhibida en salas de cine	-	-	-

Redes sociales y propaganda exhibida en páginas de internet	-	\$ 4,312.22	-
Propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos	-	-	\$ 1,022.69
Producción de mensajes para radio y TV	\$ 252.93	-	\$ 386.83
Propaganda en vía pública	-	-	-
Financieros	-	\$ 372.32	\$ 730.80
Diferencia de prorrateo	-	-	-
<b>Total</b>	<b>\$ 133,137.37</b>	<b>\$ 35,364.60</b>	<b>\$ 87,332.59</b>
<b>Rubros de gastos no reportados detectados por la autoridad fiscalizadora</b>			
Monitoreo en internet	\$ 3,842.01		-
Propaganda colocada en la vía pública	\$ 5,381.94	\$ 107.30	-
<b>Total</b>	<b>\$ 9,223.95</b>	<b>\$ 107.30</b>	<b>-</b>
<b>Rubros de gastos determinados a través de quejas o procedimientos sancionadores</b>			
Lona	\$ 580.00	-	-
Bandera	\$ 55,250.80	-	-
Gorra	\$ 2,106.72	-	-
Playera	\$ 41,711.12	-	-
Camisa	\$ 33,670.00	-	-
Silla	\$ 2,088.00	-	-
Mesas	\$ 522.00	-	-
<b>Total</b>	<b>\$ 135,928.64</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL DE GASTOS</b>			
	<b>\$ 278,289.96</b>	<b>\$ 35,471.90</b>	<b>\$ 87,332.59</b>

A efecto de dar mayor claridad, la siguiente gráfica comparativa ilustra la diferencia en el gasto realizado entre los distintos partidos políticos:

Figura 7. Comparativo de gastos en la campaña 2025



5.2. Planteamiento del caso

La controversia se centra en determinar si el rebase al tope de gastos de campaña atribuido al PVEM y a su candidata en la elección municipal de Tamiahua, Veracruz, debe o no conducir a la nulidad de la elección.

El Consejo Municipal del OPLEV aprobó el cómputo que otorgó el triunfo al PVEM con una diferencia del 16.6% respecto del segundo lugar, sin embargo, Morena y el PT alegaron que dicho resultado se encontraba viciado por el supuesto gasto excesivo y no reportado que, en su opinión, modificaba sustancialmente la equidad de la contienda.

Al respecto, Morena promovió una queja de fiscalización. Al resolver la queja, el INE acreditó que el PVEM no reportó diversos gastos de propaganda y actos de campaña, por lo que los integró al cálculo del tope de gastos y concluyó que el partido había rebasado el límite permitido. Esta decisión no fue controvertida por el PVEM.

Pese a ello, cuando el Tribunal local resolvió la impugnación al cómputo municipal, determinó, entre otras cosas, que dicho rebase no era determinante para el resultado de la elección, en virtud de la amplia diferencia de votos entre las primeras candidaturas. La Sala Xalapa confirmó, por distintas razones, la decisión del Tribunal local y, con ello, la validez de la elección.

En ese sentido, el PT, Morena y su candidata, promovieron los presentes medios de impugnación con la pretensión de que se revoque la sentencia impugnada y se declare la nulidad de la elección municipal, al considerar

que la Sala Regional Xalapa realizó un análisis incompleto respecto de los elementos constitutivos de la causal de nulidad hecha valer.

De manera específica, se advierte que la materia de la controversia consiste en definir el adecuado entendimiento de la causal de nulidad prevista constitucionalmente en el artículo 41 constitucional [rebase en el tope de gastos de campaña] y cómo deben acreditarse los elementos constitutivos de esa causal de nulidad de elección.

Ello, en atención a que, acorde con lo expuesto por los inconformes, la Sala responsable entendió y aplicó de manera incorrecta el estudio de la causal de nulidad que le fue planteada, lo cual trajo como consecuencia, la emisión de una decisión incompleta, asistemática e internamente inconsistente. Esto, porque la omisión de analizar la gravedad de la vulneración alegada impacta en una de las garantías establecidas para tutelar del principio de equidad, a saber, el tope de gastos de campaña.

Por tanto, se debe verificar si la Sala Xalapa actuó consecuentemente para restaurar el orden jurídico a partir de la inconsistencia que le fue planteada; puesto que, si se llegase a advertir que ello no sucedió así, podría afirmarse que los resultados de la elección sujeta a debate, es producto de una violación a principios constitucionales que debe ser reparada por este órgano jurisdiccional.

Finalmente, en caso de concluir que la Sala Xalapa realizó un análisis indebido y que, por tanto, sí se actualizan los elementos exigidos por el artículo 41 constitucional para decretar la nulidad de la elección materia de la controversia, se deberá determinar los efectos correspondientes, particularmente si procede convocar a una elección extraordinaria y cuáles serían las medidas necesarias para garantizar la equidad en una eventual nueva contienda.

Para mayor contexto de esta controversia, en los siguientes apartados se expondrán las razones adoptadas tanto por el Tribunal local, como por la Sala Regional responsable, durante la secuela procesal de la que derivan los recursos que aquí se analizan.

#### **5.2.1. Sentencia del Tribunal local (TEV-RIN-75/2025 y TEV-RIN-76/2025, acumulados)**

El Tribunal local consideró que era infundado el agravio mediante el cual el PT y Morena sostuvieron la nulidad de la elección derivado del rebase de tope de gastos de campaña de la entonces candidata del PVEM.

Precisó que, de conformidad con el dictamen consolidado remitido por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, los egresos de la candidata del PVEM a la presidencia municipal fueron los siguientes:

Figura 8. Egresos de la candidata del PVEM

Candidatura	Total de gastos	Tope de gastos	Diferencia tope-gasto	% rebase
Citlalli Medellín Careaga	\$278,289.96	\$169,964.14	\$108,325.82	63.73%

Así, el Tribunal local reconoció que la candidata sí rebasó el tope de gastos de campaña fijado para la elección; No obstante, consideró que no procedía la nulidad de la elección, puesto que no se actualizaba el carácter determinante de la violación en términos de la Jurisprudencia 2/2018 de rubro: **NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN.**

En esencia, señaló que conforme con el criterio de esa jurisprudencia, quien sostenga la nulidad de la elección por rebasar el tope de gastos de campaña debe acreditar que la violación fue grave, dolosa y determinante. Sin embargo, precisó que el rebase no resultaba determinante porque la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 16.6% y no menos o igual al 5%, además de que los partidos recurrentes omitieron acreditar que se trató de una conducta grave, dolosa y determinante.

En consecuencia, confirmó los resultados del cómputo municipal, la declaración de validez y la expedición de las constancias de mayoría a la fórmula de candidaturas postuladas por el PVEM.

5.2.2. Consideraciones del acto reclamado (SX-JRC-28/2025 y acumulado)

La Sala Regional Xalapa confirmó por razones distintas, la decisión del Tribunal local.

En lo relevante para el caso, Morena y el PT alegaron ante la Sala Xalapa que el rebase al tope de gastos de campaña del PVEM y su candidata, sí era de la entidad suficiente para anular la elección, debido a que:

- i. La candidata actuó de forma dolosa, porque tenía pleno conocimiento de las obligaciones en materia de fiscalización al haberse desempeñado en diversos cargos de elección popular;
- ii. La no rendición de cuentas impidió conocer el origen y uso de los recursos;
- iii. El Tribunal local omitió analizar si el rebase fue determinante para el resultado de la elección, a pesar de que los informes del INE muestran que la diferencia rebasada supera la brecha entre los dos primeros lugares;
- iv. El rebase del 63.73% del tope de gastos fue determinante cuantitativamente, porque alteró la posible distribución de votos y, cualitativamente, porque rompió la equidad en la contienda; y,
- v. Aunque la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue de 16.6%, el exceso en el gasto lo convierte en una falta grave y dolosa al no haberse reportado correctamente los recursos.

La Sala Xalapa consideró ineficaces tales motivos de queja. En específico, argumentó que si bien el rebase al tope de gastos de campaña ascendió al 63.73%, lo cual implicó una inconsistencia grave que puso en riesgo la equidad en la contienda y la certeza de los resultados, Morena y el PT no demostraron que la conducta irregular también fue dolosa y determinante para el resultado de la elección porque no ofrecieron ninguna prueba tendente a lograr ese objetivo.

### **5.3. Agravios ante Sala Superior**

#### **5.3.1. SUP-REC-518/2025 (PT)**

El PT expone que la responsable inaplicó implícitamente los artículos 17 y 41 de la Constitución general, ya que al no valorar debidamente las pruebas que integran el expediente, no administró una justicia completa. Asimismo, manifiesta que se inaplicó el artículo 41, Base VI, párrafo tercero, inciso a), de la propia Constitución general, por no decretar la nulidad de la elección, a pesar de que el dolo se encuentra acreditado.

Al respecto, refiere que es un hecho notorio que el PVEM rebasó el tope de gastos de campaña por más del 60%, lo cual encuadra en el referido supuesto de nulidad de la elección.

Afirma que, contrariamente a lo resuelto por la Sala Regional, se debe anular la elección ya que la violación fue grave porque afectó de manera sustancial el principio de equidad en la contienda y puso en peligro el proceso electoral y sus resultados. Refiere que la conducta es dolosa porque el PVEM tenía conocimiento de los gastos utilitarios de campaña que le generaron ventaja; y determinante, porque la diferencia entre el primer y segundo lugar de la votación es del 16.6% precisamente derivado de un rebase en el tope de gastos del 63.73%.

En tal sentido, expone que en el expediente obran las constancias y razonamientos que generan convicción sobre la intencionalidad del PVEM de rebasar el tope de gastos de campaña que no analizó la responsable.

Manifiesta que la resolución impugnada carece de congruencia porque la responsable reconoce que la violación fue grave, pero, por otro lado, le impone una carga de la prueba para demostrar el dolo, pese a que en el expediente existe el desglose de los gastos de campaña en los que se excedió el PVEM.

De igual forma, el PT refiere que la responsable viola el principio de certeza, porque no analizó que la conducta infringida es determinante cualitativa y cuantitativamente, tal y como lo expuso en el juicio de revisión constitucional electoral.

**5.3.2. Agravios SUP-REC-522/2025 y SUP-REC-523/2025 (Morena y su entonces candidata Cindy Gabriela Cruz Nolasco)**

Manifiestan que la Sala Xalapa sustentó su determinación en un indebido análisis que carece de exhaustividad en relación con el elemento de la determinancia, pues desestimó lo señalado en la Jurisprudencia 39/2022, de rubro **NULIDAD DE LA ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO.**

Refieren que en dicha jurisprudencia se establecen criterios de carácter aritmético a través de los cuales es posible establecer o deducir cuándo cierta irregularidad es determinante o no para el resultado de la votación de una elección. Asimismo, alegan que también es válido acudir a otros criterios si se han transgredido de manera significativa los principios rectores de la materia electoral, como acontece en el caso.



Para sustentar su argumento, los recurrentes realizan un ejercicio aritmético en el que proyectan una votación con base en un gasto homologado de los 3 partidos que obtuvieron la mayor votación en la elección y, con base en este, precisan que la conducta del PVEM y su entonces candidata sí fue determinante (cuantitativamente) para el resultado de la elección.

Además, sostienen que la determinancia cualitativa se actualiza porque con esa irregularidad, se permitió el posicionamiento anticipado de la candidata del PVEM ante el electorado, lo que representó una ventaja indebida en la contienda, vulnerando los principios de certeza, legalidad e imparcialidad, así como la fiscalización que se encuentran obligados a cumplir.

Por otra parte, señalan que se cumple con los elementos que acreditan el dolo directo, conforme con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CVI/2005 de rubro: **DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS**. Para los inconformes, el elemento intelectual o cognitivo se actualiza porque el PVEM y su entonces candidata, conocían las disposiciones legales y reglamentarias en materia de financiamiento y gasto a las cuales debían sujetar su conducta, pues ésta última se ha desempeñado en diversos cargos de elección popular; y afirman que el elemento volitivo también se actualiza, porque omitieron reportar gastos de campaña pese al conocimiento de la norma.

Los recurrentes también manifiestan que se trata de un asunto de trascendencia y relevancia especial, al haberse configurado un rebase al tope de gastos de campaña por 63.73%, lo cual, en sí mismo, constituye una falta muy grave que incide de manera determinante en el resultado electoral.

Finalmente, mencionan una supuesta publicación en la red social Facebook de la entonces candidata del PVEM que, consideran, influyó de manera determinante y dolosa para el resultado de la elección, ya que en la misma se evidencia proselitismo con contenido religioso, así como la entrega de cobijas o frazadas durante diversos recorridos.

#### 5.4. Determinación

**5.4.1 La Sala Regional reconoció el rebase al tope de gastos de campaña del PVEM, pero no analizó si la violación fue dolosa y determinante para los resultados de la elección, razón por la cual dejó de analizar la vulneración a los principios constitucionales de equidad y certeza**

El PT manifiesta que la resolución impugnada carece de congruencia y exhaustividad, porque la responsable reconoce que la violación fue grave y no obstante ello, le impone una carga de la prueba para demostrar el dolo, pese a que en el expediente se advierte el desglose de los gastos de campaña en los que se excedió el PVEM, lo cual debió ser valorado por la responsable; de ahí que considere que la valoración de las pruebas realizada por la Sala Regional resulta indebida.

Asimismo, Morena y su entonces candidata son coincidentes al señalar que al haberse configurado un rebase al tope de gastos de campaña por 63.73%, dicha falta es de tal gravedad que incidió de manera determinante en el resultado electoral, lo cual no fue analizado ni valorado por la responsable.

Ahora bien, a mi juicio, tales motivos de queja resultan **fundados y suficientes para revocar la determinación impugnada**, porque tal como lo refieren los inconformes, la Sala Regional renunció a su deber de analizar exhaustivamente las pruebas aportadas en el juicio para de esta manera, a partir de la objetividad de los hechos probados [actualización de un rebase de tope de gastos de campaña del PVEM y su candidata en un 63.73%] poder determinar si dicha irregularidad generó o no una violación a los principios constitucionales rectores del proceso electoral y su resultado; y, de ser el caso, restablecer tal inconsistencia.

Así, la Sala Xalapa dejó de analizar si la elección se desarrolló en cumplimiento al principio constitucional de equidad. Esto, ya que su falta de exhaustividad para analizar el rebase en el tope de gastos resultó en una omisión que ignora los estándares constitucionales para el desarrollo de los procesos electorales.

Lo anterior, tal como lo señaló la Sala Superior al resolver la contradicción de criterios identificada con la clave SUP-CDC-2/2017 y sobre la cual, derivó

la jurisprudencia 2/2018, de rubro **NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN.**

En efecto, la Sala Superior, al emitir la ejecutoria de contradicción en comento, estableció esencialmente cuales son los elementos que deben acreditarse para tener por actualizada la causal de nulidad de una elección derivado de un rebase de tope de gastos de campaña, así como la distribución de las cargas probatorias para acreditarlos, los cuales, son los siguientes:

- ✓ La actualización del rebase debidamente acreditado;
- ✓ Que dicha violación resulte dolosa, grave y determinante para el resultado de la votación; y que dichos elementos se encuentren demostrados de forma objetiva a la luz de las pruebas que obren en el expediente y las circunstancias fácticas de cada caso en particular;
- ✓ Si la diferencia entre el primero y segundo lugar de la elección es menor al 5%, se presume la determinancia de la violación y, por tanto, el que tiene la carga de la prueba para desvirtuar esa presunción es la parte que obtuvo el triunfo de la elección;
- ✓ Si la diferencia entre el primero y segundo lugar es mayor al 5%, entonces la parte que promueve la nulidad es la que debe demostrar que la irregularidad [rebase de tope de gastos de campaña] resultó determinante para el desarrollo del proceso electoral y su resultado; y,
- ✓ Será el juzgador competente, **quien tendrá que analizar las circunstancias particulares de cada caso para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine si las conductas cometidas violentan los principios constitucionales que rigen el sistema electoral y sobre todo, si esa irregularidad, afecta el resultado de la elección**, para de esta manera poder concluir de manera exhaustiva, si se actualiza o no la determinancia de las mismas para el resultado de la votación.

Sin embargo, a partir de la lectura de la resolución impugnada se advierte que la responsable, al conocer de la presente controversia, en un primer momento **reconoció la existencia del rebase de tope de gastos de**

**campaña del PVEM y su candidata, por un monto equivalente a un 63.73% del tope de gastos de campaña establecido en su oportunidad por el OPLEV, por concepto de propaganda no reportada.**

La responsable concluyó que, al tenerse por acreditada la falta, **la misma resultó grave, porque se pusieron en riesgo los principios de equidad en la contienda y de certeza en el resultado de la elección, lo cual significó una ventaja indebida de la candidata del PVEM**, sobre las postuladas por el PT y Morena, quienes ocuparon el segundo y tercer lugar de la votación respectivamente.

Incluso sostuvo que tal infracción, también **generó un impacto directo en la legalidad, certeza y equidad electorales, porque los gastos no reportados se utilizaron en actos de campaña y propaganda, es decir, en insumos para posicionarse frente al electorado de forma diferenciada del resto de las candidaturas contendientes**; máxime que también advirtió que la gravedad de la infracción está demostrada porque el Consejo General del INE llegó a la misma conclusión al resolver la queja en materia de fiscalización promovida por Morena en contra del PVEM y su candidata justo por la omisión de reportar determinados gastos de campaña<sup>37</sup>.

No obstante, la Sala Xalapa consideró que no procedía la nulidad de la elección, en virtud de que los partidos recurrentes no aportaron pruebas para acreditar el dolo ni la determinancia de la irregularidad en los resultados.

Ahora bien, a mi juicio, le asiste la razón a los inconformes cuando señalan que la responsable no fue exhaustiva en el análisis de las determinaciones del Consejo General del INE, a través de las cuales se concluyó la existencia del rebase de tope de gastos alegado, <sup>38</sup> pues **dejó de estudiar si tal infracción generó o no alguna afectación a los principios constitucionales de equidad, certeza y autenticidad en el resultado de la contienda y, de ser el caso, tomar las medidas necesarias para reparar tal afectación.**

---

<sup>37</sup> Véase INE/CG829/2025.

<sup>38</sup> El rebase decretado por el Consejo General del INE ascendió al 63.73% (\$135,928.64 pesos) sobre el monto de \$169,964.14 pesos que fueron establecidos por el OPLEV como tope de gastos que podía erogar cada una de las candidaturas contendientes.

En efecto, a partir de la valoración de tales resoluciones emitidas por la autoridad encargada de la fiscalización, la Sala Xalapa concluyó que la infracción detectada resultó grave para la elección y su resultado, pero no dolosa porque, a juicio de la propia autoridad fiscalizadora, no se acreditó dicho elemento.

La responsable también sostuvo que la infracción alegada tampoco resultó determinante para el resultado de la elección, porque los partidos que alegaron la nulidad no aportaron elementos de prueba y argumentativos a través de los cuales tal autoridad regional pudiera emprender dicho estudio.

Como puede advertirse, la responsable, sólo valoró una parte de las determinaciones del Consejo General del INE. No obstante, omitió analizar si la elección fue conforme al principio de equidad, debido a que no estudió el impacto de la violación del rebase al tope de gastos de campaña, siendo esta la garantía constitucional que tutela este principio.

Al no tomar en cuenta sus alcances e implicaciones a fin de estar en condiciones de verificar, si en realidad los gastos (tanto reportados como no reportados) que fueron erogados por el PVEM y su candidata, generaron un impacto en el proceso electoral y su resultado, la Sala Xalapa dejó de pronunciarse sobre la violación a principios constitucionales. En consecuencia, tampoco se analizó la posible reparación frente a la existencia de una violación a principios constitucionales producto del rebase en el gasto decretado por la autoridad competente.

En efecto, la Sala Superior ha sostenido, en reiteradas ocasiones, que la prueba idónea para determinar un posible rebase en el tope de gastos de campaña como causal de nulidad de la elección es, precisamente, el dictamen consolidado y la resolución de las diversas quejas en materia de fiscalización presentadas en contra de determinada candidatura cuando los hechos denunciados puedan tener alguna relación con la referida causal de nulidad de elección.<sup>39</sup>

Ello, en atención a que justo son esas resoluciones, las que complementan el resultado del aludido dictamen y, además, generan certeza sobre los participantes de la contienda electoral y la propia ciudadanía, en relación

---

<sup>39</sup> Véase SUP-REC-887/2018 y acumulados.

con la actualización o no de la infracción de referencia [rebase de tope de gastos de campaña].<sup>40</sup>

De conformidad con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución general, se advierte que el INE tiene la atribución exclusiva de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones y sus candidatos.

Tal actividad se desarrolla por conducto de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización, quienes tienen la atribución de revisar lo reportado en los informes respectivos y sustanciar los procedimientos de queja en esa materia, los cuales, una vez concluidos, deben ser sometidos a la aprobación del Consejo General.

Esto es, de conformidad con las reglas establecidas para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y sus candidaturas, corresponde a la mencionada autoridad electoral determinar si tales personas tanto jurídicas como físicas, han rebasado los topes de gastos de campaña establecidos para cada elección.

A partir de lo anterior, los partidos políticos y sus candidaturas pueden acudir e informar a dicha autoridad electoral respecto a la posible omisión en el reporte de egresos de algún otro contendiente electoral, para que ésta, tomando en consideración los elementos de prueba que se aporten, considere los hechos denunciados y adopte las medidas que estime necesarias, antes de que se resuelvan los aludidos procedimientos.

En esa lógica, en el caso del análisis de los informes de ingresos y egresos, así como la sustanciación de las quejas en la materia, todos los participantes de la contienda electoral coadyuvan con la autoridad fiscalizadora allegando los elementos que consideren pertinentes.

Precisado lo anterior, cuando el Consejo General del INE aprueba tanto el dictamen consolidado de la revisión de informes de egresos y gastos, así como las quejas en materia de fiscalización que se hayan presentado en contra de alguna determinada candidatura, tal autoridad determina si existió o no un rebase en el tope de gastos de campaña y los montos referidos.

---

<sup>40</sup> Véase tesis relevante LXIV/2015, consultable en las páginas 110 y 111, de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 8, número 17, 2015, cuyo rubro señala **QUEJAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. CUANDO ESTÉN VINCULADAS CON CAMPAÑAS ELECTORALES, PUEDEN RESOLVERSE INCLUSO AL APROBAR EL DICTAMEN CONSOLIDADO.**

Lo anterior es relevante porque cuando se alega en la etapa de resultados de una determinada elección la nulidad por el rebase de tope de gastos de campaña, la autoridad jurisdiccional competente, debe tener a su alcance toda la información que resulte necesaria y suficiente para realizar un pronunciamiento de manera **fundada, motivada sobre dicho hecho irregular y el impacto que el mismo pudo generar en la equidad y certeza de una determinada elección, a fin de cuidar en todo momento, que el resultado de la elección, no se sustente en alguna violación a los principios constitucionales rectores del proceso electoral.**

Por tanto, considero que las decisiones tomadas por tal autoridad, una vez que las mismas adquieren definitividad y firmeza, serán la clave y el soporte para que el órgano jurisdiccional competente para conocer de la causal de nulidad pueda pronunciarse sobre el impacto y efectos de cualquier infracción en materia de fiscalización, que pueda incidir de manera negativa o perjudicial, sobre los principios rectores de cualquier elección.

Ello, porque en tales resoluciones y sus respectivas constancias, es donde se puede encontrar a detalle, las cantidades exactas de los recursos erogados por cada candidatura, en qué se gastaron tales recursos, su procedencia y su debida cuantificación, así como cuales gastos fueron o no reportados a la autoridad por los partidos políticos y sus candidatos.

Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de las demás pruebas adicionales que puedan ser aportadas por las partes del litigio en el cual se esté cuestionando la nulidad de una contienda electoral, así como las recabadas por la propia autoridad jurisdiccional durante la sustanciación del juicio de nulidad de la elección.

Ahora bien, en este caso, reconozco que tanto la Sala responsable como el Tribunal local sólo tuvieron a su alcance como elementos de prueba para pronunciarse sobre la nulidad de elección alegada por Morena y el PT, las resoluciones atinentes al dictamen consolidado de la revisión de informes y gastos de los partidos políticos y sus candidatos relacionados con la elección municipal de Tamiahua, Veracruz, así como la relativa al procedimiento sancionador promovido también por Morena en contra del PVEM y su candidata, en la cual se detectaron diversas erogaciones no reportadas que derivaron en el rebase al tope de gastos establecido en su momento por el OPLEV.

Sin embargo, a mi juicio, el hecho de que el PT y Morena no hayan aportado algún elemento de prueba adicional a las referidas determinaciones de la autoridad fiscalizadora, no era una razón suficiente para concluir que los inconformes no ofrecieron las pruebas y razones a través de las cuales la autoridad jurisdiccional pudiera arribar a la convicción de que el rebase en el tope de gastos reclamado, resultó grave, doloso y determinante para la elección y su resultado, en los términos en que lo hicieron tanto el Tribunal local como la propia Sala Xalapa.

En una lectura, de la referida jurisprudencia 2/2017, de rubro: **NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN**, para que los órganos jurisdiccionales en materia electoral, tanto locales como regionales estén en aptitud de pronunciarse sobre la nulidad de la elección por la referida causal de nulidad, los accionantes deben manifestar los hechos y aportar pruebas para acreditar sus planteamientos.

Sin embargo, lo cierto es las autoridades jurisdiccionales tienen el deber ineludible de determinar si las alegaciones de las partes y la información que consta en el expediente son o no válidos para establecer las consecuencias previstas por el orden jurídico si se dan los hechos operativos, los antecedentes o las hipótesis legales respectivas. De otra manera, es decir, si no se valoran adecuadamente los hechos del caso y se ignoran o soslayan las implicaciones o consecuencias últimas de un actuar irregular, entonces el Derecho pierde todo su sentido y propósito como mecanismo para guiar la conducta

En ese sentido, considero que le asiste la razón a los inconformes, porque durante el desahogo de toda la secuela procesal de la que derivan los presentes medios de impugnación, alegaron la existencia de un rebase de tope de gastos de campaña por parte del PVEM y su candidata; y dicho rebase, se encuentra debidamente probado por la autoridad fiscalizadora, a partir de que advirtió la omisión de reportar diversos gastos de propaganda.

Esto es, para los partidos políticos que solicitaron la nulidad de elección en comento, bastaba el análisis de tales determinaciones del Consejo General del INE, para que, tanto el Tribunal local, como la propia Sala Xalapa, concluyeran en la invalidez de la elección en atención a la afectación a los principios constitucionales de legalidad y equidad en la contienda que debe



revestir cualquier proceso electivo, por el hecho grave, doloso y determinante de que el PVEM y su candidata gastaron en propaganda un 63.73% de recursos mayores al tope previsto por el OPLEV.

En ese sentido, advierto que, en un primer momento, el Tribunal local renunció totalmente a su obligación de analizar la posible violación a principios constitucionales con base en el contenido y alcance de toda la información que pueden arrojar las decisiones del Consejo General del INE relacionadas con la fiscalización de los recursos del PVEM y su candidata, no obstante que en su sentencia afirmó tener conocimiento de la existencia de tales determinaciones.

Asimismo, también reconozco que si bien es cierto que la Sala Xalapa, a partir de la valoración de tales decisiones emitidas por el Consejo General del INE, concluyó que el rebase de tope de gastos debidamente acreditado puso en riesgo la certeza del resultado de la elección por la existencia de una inequidad en la contienda, también resulta cierto que tal autoridad omitió analizar la gravedad del rebase como un elemento exigido jurisprudencialmente para estudiar de forma exhaustiva un planteamiento de nulidad.

Esta omisión produjo una violación que resulta en una vulneración a los principios constitucionales que rigen una elección porque en las instancias previas no se ha estudiado si la elección cumplió con el estándar constitucional de equidad frente a una violación tan grave como lo es el monto de un rebase de más de la mitad del límite del gasto autorizado.

Esto es, con la información obtenida en tales resoluciones de fiscalización, la responsable no solo podía válidamente pronunciarse sobre la gravedad de la falta como lo hizo, sino también si tales hechos irregulares resultaron dolosos y sobre todo determinantes para la elección y su resultado; además, si dicha información se consideraba insuficiente podía requerirle a la autoridad fiscalizadora cualquier dato o constancia adicionales en todo momento.

De este modo, al realizar la sala responsable un análisis superficial e incompleto, soslayando las posibles consecuencias negativas de un rebase en el tope de campaña plenamente acreditado sobre los principios constitucionales rectores de todo proceso electoral, emitió una decisión no solo incoherente sino también internamente inconsistente.

La anterior inconsistencia interna, no sólo revela una falta de congruencia por parte de la Sala Xalapa, dado que sólo analizó tales elementos de prueba para establecer la gravedad de la conducta mas no así el resto de los elementos constitutivos de la causal de nulidad, sino que también incurrió en una violación al principio de exhaustividad, puesto que no obstante que conoció y tenía a su alcance la prueba idónea para analizar objetiva y contextualmente los hechos irregulares alegados, tal autoridad se limitó a desestimar los agravios hechos valer, exigiéndole a los partidos inconformes, la obligación de argumentar que la violación alegada resultó dolosa y sobre todo determinante para el resultado de la votación.

Debido a que la Sala Regional dejó de analizar que se cumpliera con una de las garantías que tutelan la equidad en la contienda, a saber, el tope de gastos de campaña, la falta de exhaustividad resulta no solo en que se haya omitido estudiar un agravio, sino en que no se analizaron las condiciones de validez de una elección conforme a los estándares constitucionales.

Es cierto como ya se precisó en varias ocasiones a lo largo de este voto, que la Sala Superior al resolver la contradicción de criterios SUP-JDC-2/2017, estableció la forma en la cual se realiza la distribución de las cargas probatorias y los elementos constitutivos de la causal de nulidad de elección por un rebase en el tope de gastos de campaña.

También resulta cierto que, como lo dijo la Sala Xalapa, dada la diferencia existente entre el primero y segundo lugar de la elección, son los partidos políticos que solicitaron la nulidad de la elección, quienes tienen la carga de probar los extremos de la nulidad de la elección alegada.

No obstante lo anterior, si durante el desahogo de la secuela procesal de este asunto, fueron emitidas las resoluciones a través de las cuales el Consejo General del INE, demostró de manera efectiva, material y objetiva el cuanto y el cómo, el PVEM y su candidata realizaron las erogaciones de sus gastos de campaña y, a través de esta información la autoridad fiscalizadora concluyó la existencia del rebase de tope de gastos, ello hace patente que **la autoridad responsable debió valorarlos en su totalidad, a fin de advertir la existencia o no de alguna violación a principios constitucionales en la elección y su resultado; y, de ser ese el caso, subsanarla.**

Es decir, la sala responsable debió analizar el total de los gastos de la candidatura que obtuvo el primer lugar de la votación, esto es, tanto los reportados como los omitidos, sus características y la forma en la cual se aplicaron a la campaña, para de esta manera estar en condiciones de realizar un pronunciamiento exhaustivo relacionado con la posible inequidad en la contienda generada por el rebase de tope de gastos detectado por el Consejo General del INE; lo doloso de la omisión de reportar una cantidad que ascendió al 63.73% del tope establecido en su oportunidad por el OPLEV y sobre todo, si esta irregularidad resultó de la entidad suficiente para generar la diferencia existente entre la candidatura que obtuvo el primer lugar de la votación en función de quien obtuvo el segundo, la cual resultó en un 16.6%.

Lo anterior con independencia de que las recurrentes no hayan acompañado más pruebas en ese sentido, pues, se insiste, aun cuando ello no haya ocurrido, lo cierto es que la Sala Xalapa tuvo a su alcance el elemento de prueba adecuado e idóneo para pronunciarse de manera completa sobre los extremos de la causa de nulidad que le fue planteada sin que ello haya acontecido.

Es por estas razones que, a mi juicio, **le asiste la razón a los inconformes cuando alegan que la sala regional responsable realizó una valoración indebida de las pruebas existentes en el expediente, además de que el análisis que llevó a cabo careció de la debida exhaustividad que debe revestir a toda resolución judicial en la cual se reclama la nulidad de una elección.**

Es decir, la inconsistencia de referencia no sólo puso en riesgo que el resultado de la elección se haya generado a partir de una probable afectación a los principios constitucionales de legalidad y equidad en la contienda, sino que, además, en caso de la existencia de tal violación a los principios rectores de toda contienda electoral, tal autoridad no estuvo en posibilidad de subsanarla.

En virtud de lo anterior, al haber resultado fundada la violación formal analizada en este apartado por las razones hasta aquí expuestas, resulta innecesario que se valore y se pronuncie sobre el resto de los motivos de queja alegados, en atención a que lo ordinario y procedente sería revocar la resolución que aquí se cuestiona para el efecto de que la Sala Xalapa,

analice de manera exhaustiva toda la información que obre en los expedientes que dieron origen al dictamen consolidado de la revisión de informes y gastos del PVEM y su candidata, así como el diverso procedimiento sancionador también en materia de fiscalización, sobre el cual se detectaron diversos gastos de campaña no reportados cuyos montos fueron tomados en el aludido dictamen en el que se concluyó la existencia del rebase de tope de gastos de campaña y, en plenitud de jurisdicción, determine lo que en Derecho corresponda.

Sin embargo, resulta un hecho notorio, invocable en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, que la fecha de la toma de protesta de las personas electas en el ayuntamiento de Tamiahua, Veracruz, será el próximo 31 de diciembre, y el inicio de funciones del encargo será el 1 de enero de 2026.

Por tanto, con fundamento en lo previsto en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios, y ante la proximidad de las fechas señaladas en el párrafo que antecede, en los siguientes apartados se analizará y resolverá con plenitud de jurisdicción, lo conducente conforme a Derecho, en relación con la nulidad de la elección por el rebase de tope de gastos de campaña establecido por el Consejo General del INE, y si éste resultó grave, doloso y sobre todo determinante para el proceso electoral y su resultado del municipio en comento, en términos de lo previsto por los artículos 396 y 398 del Código Electoral del Estado de Veracruz.

## **5.5. Estudio de la causal de nulidad de la elección por rebase al tope de gastos de campaña**

### **5.5.1 Agravio**

La parte recurrente solicita la nulidad de la elección por rebase al tope de gastos de campaña con base en los siguientes argumentos:<sup>41</sup>

- a) Está demostrado que el PVEM rebasó el tope de gastos de campaña por más del cinco por ciento del monto autorizado.
- b) El rebase al tope de gastos de campaña es una conducta grave que pone en riesgo la equidad de la contienda.

---

<sup>41</sup> La síntesis del agravio se obtiene de los argumentos hechos valer por el PT y Morena ante el Tribunal local y la Sala Xalapa.

- c) La candidata, cuenta con experiencia en cargos de elección popular, conocía plenamente sus obligaciones en materia de fiscalización y, aun así, rebasó el tope de gastos para obtener una ventaja indebida, lo que vulneró los principios de certeza, legalidad, transparencia y rendición de cuentas.
- d) El rebase del 63.73% del tope de gastos fue determinante por lo siguiente:
- **Cuantitativamente**, porque, a partir de una regla de tres, en la cual se multiplique el tope de gastos de campaña (\$169,964.14) por los votos obtenidos por cada partido político (PVEM, PT y MORENA) y el resultado se divida entre el monto erogado por cada uno de ellos en la campaña, el resultado equivale a los votos que en realidad habrían obtenido: PT (12,274 votos), Morena (3,372) y PVEM (2,650), y
  - **Cualitativamente**, porque se alteraron las condiciones de equidad y el PVEM obtuvo una ventaja ilegítima.
- e) Aunque la diferencia de votación entre el primero y el segundo lugar fue de 16.6%, el excedente del gasto configura una falta grave y dolosa que puede explicar el resultado, ya que el PVEM y la candidata omitieron reportar gastos, hecho que, además del rebase está ligado al desconocimiento del origen de los recursos.

#### 5.5.2. Determinación

El agravio es **fundado y suficiente** para **declarar la nulidad de la elección municipal en Tamiahua, Veracruz**, debido a que está demostrado que el PVEM y su candidata **excedieron en un 63.73% el tope de gastos de campaña autorizado**, circunstancia que **generó una asimetría indebida en la competencia que, razonablemente, incidió, en forma determinante, en el resultado final de la votación**, ya que el dinero irregular en los comicios se traduce en la posibilidad de elaborar y difundir más propaganda, tener mayor presencia política y mejores condiciones operativas para obtener el voto.

De ahí que, **atendiendo al contexto de la elección municipal que se revisa**, es jurídicamente sostenible afirmar de manera plausible la existencia de una relación entre la violación sustancial acreditada y la

alteración de las condiciones de equidad y libertad que deben regir los procesos electorales, lo que permite concluir válidamente que **el exceso en el gasto generó una falta que resultó determinante para el resultado de la elección**, al haber viciado el sufragio desde su origen.

### **5.5.3 Justificación de la decisión**

#### **5.5.3.I. Elementos normativos de la nulidad de la elección por rebase al tope de gastos de campaña**

La nulidad de la elección por rebasar el tope de gastos de campaña es una causal específica de carácter constitucional, prevista en el artículo 41, Base VI, inciso a), de la Constitución general. En la citada norma se establece que un supuesto de nulidad de las elecciones federales o locales ocurre cuando se exceda el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado.<sup>42</sup> Esta violación debe ser grave, dolosa y determinante para el resultado de la elección y, sobre todo, debe acreditarse de manera objetiva y material.

En la misma Constitución se establece que la violación se presumirá determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5%.

Por su parte, en el artículo 396, fracción V, del Código Electoral para el estado de Veracruz, se establece como hipótesis de nulidad de la elección, que se exceda el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado. Asimismo, el legislador veracruzano reprodujo la presunción legal de determinancia prevista en el artículo 41, Base VI, de la Constitución general, para la nulidad por rebase al tope de gastos de campaña al establecer, expresamente, que la violación es determinante, cuando la diferencia de votos obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al 5%

Ahora bien, en relación con la actualización de esta causal de nulidad y el resto de las previstas tanto a nivel constitucional como legal, la Sala Superior ha sostenido que la nulidad de una elección constituye la

---

<sup>42</sup> Artículo 41. Base VI. [...] La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; [...] Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

consecuencia normativa más drástica y radical que puede adoptarse frente a la plena acreditación de irregularidades invalidantes en una contienda electoral, ya que deja sin efectos los derechos político-electorales ejercidos, no solo por los contendientes, sino por la ciudadanía en general,<sup>43</sup> aunque permite el restablecimiento del orden constitucional violado a fin de garantizar los principios necesarios para que toda elección a un cargo de elección popular pueda considerarse válida.

En ese sentido, no cualquier infracción de la normativa jurídico-electoral da lugar a la nulidad de la votación o de la elección, porque ello haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y, además, propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley, con el ánimo de **impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.**

En efecto, el principio de conservación de los actos válidamente celebrados, contenido en el aforismo “lo útil no puede ser viciado por lo inútil”, sostiene que pueden ser tolerables las irregularidades o imperfecciones menores suscitadas durante un proceso electoral, si a final de cuentas se demuestra, sin lugar a dudas, que la elección se llevó a cabo de forma auténtica a través del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, sin ser trastocado sustancialmente ese objetivo<sup>44</sup>.

Por ello, se considera que todas aquellas situaciones anómalas en las que se presuma que impidieron alcanzar los fines tutelados con los principios en cuestión, así como la gravedad de las mismas, **deben estar plenamente acreditadas para sustentar y justificar la declaración de la nulidad analizada**; decisión que, en todo caso, dependerá del total grado de convicción razonada adquirido acerca de las circunstancias fácticas que actualizaron lesiones sustanciales a dichos elementos de validez y, por tanto, de la trascendencia de las violaciones ocurridas para estar en aptitud de atribuirles la consecuencia privativa de efectos de la elección.

Es decir, los hechos irregulares deben tener, además de la finalidad propia de influir en el resultado del proceso electoral, el que sean determinantes para el resultado de la votación.

---

<sup>43</sup> SUP-JRC-327/2016 y su acumulado.

<sup>44</sup> Véanse los expedientes SUP-JIN-5/2016 y SUP-JRC-386/2004.

Ahora bien, cuando se habla de que una violación debe acreditarse de manera objetiva, esto implica que las pruebas que obren en el expediente, deben ser elementos imparciales que no tengan alguna influencia por una opinión o intereses partidistas; es decir, que dicha imparcialidad, pueda ser evaluada por terceros.

Asimismo, será material, cuando las pruebas con las que se pretenda demostrar la irregularidad alegada tengan la característica de ser concretas y tangibles, es decir, que se traten de documentos, registros, o algún otro elemento técnico que tenga la capacidad de demostrar de manera clara y precisa la violación; que se trate de elementos de convicción que no sean basados en rumores o testimonios no corroborados.

En este sentido, tal y como se precisó en párrafos previos, toda vez que en el dictamen consolidado se determina, entre otros, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos, entre las que se incluye el límite de gastos de campaña en los procedimientos electorales, a mi juicio, **la manera objetiva y material de acreditar que se ha rebasado la cantidad establecida como gasto de campaña y, consecuentemente, la causal de nulidad respectiva**, es justamente con el resultado que se obtenga del dictamen consolidado y lo determinado por la autoridad, en los procedimientos sancionadores en los que se aduzca la posible vulneración de la normativa electoral en materia de fiscalización.<sup>45</sup>

Lo anterior es así, dado que de esa forma se atiende real y efectivamente a la funcionalidad del sistema de nulidades establecido en la Constitución general.

#### **5.5.3.II. Existencia de la violación (acreditación del rebase)**

En relación con el primer elemento que debe cumplirse, está plenamente demostrado que **la candidata del PVEM rebasó el tope de gastos de campaña con un importe de \$108,325.82** (ciento ocho mil trescientos veinticinco pesos 82/100 m.n.), lo que equivale al **63.73% más del monto**

---

<sup>45</sup> Véase SUP-RAP-277/2025.



**autorizado<sup>46</sup>** por la autoridad administrativa electoral para realizar la campaña.

Conforme con los resultados de la fiscalización de las campañas que realizó el INE, **la candidata ganadora Citlalli Medellín Careaga gastó en su campaña un total de \$278,289.96** (doscientos setenta y ocho mil doscientos ochenta y nueve pesos 96/100 m.n.). Esta cifra fue determinada con base en tres elementos: **a)** gastos reportados en el informe de campaña; **b)** gastos no reportados detectados durante la revisión al informe de campaña, y **c)** gastos no reportados detectados a través de un procedimiento de queja en materia de fiscalización. Las cifras se detallan en la siguiente tabla:

**Figura 9. Gastos de campaña de la candidata Citlalli Medellín Careaga**

Gastos reportados	Gastos no reportados	Gastos determinados en Queja	Total de gastos	Tope de gastos	Diferencia entre lo permitido y lo gastado	Porcentaje del exceso del gasto
\$133,137.37	\$9,223.95	\$135,928.64	\$278,289.96	\$169,964.14	<b>\$108,325.82</b>	<b>63.73%</b>

A continuación, se precisan los documentos que contienen la determinación del INE sobre el rebase al tope de gastos de campaña (Dictamen Consolidado y Queja en Materia de Fiscalización), así como el desglose de los conceptos de los gastos que fueron utilizados en la campaña por el PVEM y su candidata.<sup>47</sup>

**a. Gastos reportados en el informe de campaña**

En el Dictamen Consolidado INE/CG847/2025, así como de la Resolución INE/CG848/2025, ambos relacionados con motivo de la fiscalización de los ingresos y gastos de las campañas a renovar los cargos de presidencias municipales en el Proceso Electoral Local Ordinario 2024-2025 en Veracruz<sup>48</sup>, de forma específica en el Anexo II\_PVEM\_VR, se estableció

<sup>46</sup> Mediante Acuerdo CF/090/2025, el OPLEV determinó que el tope de gastos de campaña para la elección del ayuntamiento de Tamiahua sería de \$169,964.14.

<sup>47</sup> Los datos que serán detallados a continuación fueron obtenidos de la información remitida por el INE, derivado del requerimiento de información que formuló el magistrado instructor, a fin de allegarse de la información necesaria para resolver correctamente, en el particular, la importancia de conocer el origen y calidad de los gastos de campaña que utilizó el partido ganador.

<sup>48</sup> Información que se invoca como hecho notorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, específicamente en el Anexo OO\_PVEM\_VR. Consultables en la página en internet del INE en la siguiente dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/184579>

que la candidata Citlalli Medellín Careaga del PVEM **reportó por gastos de campaña un total de \$133,137.37** (ciento treinta y tres mil ciento treinta y siete pesos 37/100 m.n.), que comprenden los rubros siguientes:

Figura 10. Gastos reportados de la candidata Citlalli Medellín Careaga

Gastos reportados	
Propaganda	\$ 32,930.75
Propaganda utilitaria	\$ 93,953.69
Operativos de la campaña	\$ 6,000.00
Producción de mensajes para radio y TV	\$ 252.93
Total	\$133,137.37

El desglose pormenorizado de los conceptos de gasto que integran los citados rubros consistió en los bienes o servicios siguientes:

Figura 11. Desglose de los gastos de campaña reportados de la candidata Citlalli Medellín Careaga

Gasto	Importe en el informe	Tipo de bien o servicio	Número de unidades	Costo total	Aplicó prorrateo	Importe distribuido a la candidatura
Propaganda	\$32,930.75	La organización y logística de evento de cierre de campaña, que incluye templete, andamiaje, pantalla, equipo de sonido, sillas y tecladista.	1	\$7,000.00	No	\$7,000.00
		La organización y logística de evento de arranque de campaña, que incluye templete, andamiaje, andamiaje simple, equipo de sonido, sillas y batucada.	1	\$6,000.00	No	\$6,000.00
		Alquiler de equipo de sonido para campaña del 29 de abril al 28 de mayo de 2025.	1	\$2,000.00	No	\$2,000.00
		Aportación en especie de uso de vehículo para la campaña de la candidata Citlali Medellín Careaga	1	\$3,375.00	No	\$3,375.00
		Jingle que será utilizado para la campaña	1	\$900.00	No	\$900.00
		Aportación en especie vinilonas para la campaña de la candidata Citlali Medellín Careaga (credencial de elector)	Sin dato	\$7,100.00	No	\$7,100.00
Gasto	Importe en el informe	Tipo de bien o servicio	Número de unidades	Costo total	Aplicó prorrateo	Importe distribuido a la candidatura
		Aportación en especie pinta de bardas para la campaña de la candidata Citlali Medellín Careaga (credencial de elector)	Sin dato	\$6,555.75	No	\$6,555.75
Total				\$32,930.75	Total	\$32,930.75

Propaganda utilitaria	\$93,953.69	Registro del ingreso en especie de utilitario del CEE playera verde en material biodegradable 160g estampado a una tinta con el logo del partido verde (póliza de la concentradora)	49,869	\$2,249,732.40	Si Cédula número 145	\$45,745.95
		Playera verde en material biodegradable 160g estampado a una tinta con el logo del partido verde	18,116	\$861,648.00	Si Cédula número 821	\$22,106.75
		Gorras impresas con logo del partido verde	7,000	\$251,963.60	Si Cédula número 146	\$5,494.79
		Registro del ingreso en especie de utilitario del CEE mochila serigrafada con togo del partido verde ecologista de México en material biodegradable	12,602	\$643,296.00	Si Cédula número 147	\$14,028.94
		Registro del ingreso en especie de utilitario del CEE bolsa ecológica verde	25,000	\$301,600.00	Si Cédula número 148	\$6,577.26
				Total		\$93,953.69

Gasto	Importe en el informe	Tipo de bien o servicio	Número de unidades	Costo total	Aplicó prorrateo	Importe distribuido a la candidatura
Operativos de la campaña	\$6,000.00	Renta de equipo de sonido para recorridos de campaña (aportación de simpatizante en especie)	1	\$3,000.00	No	\$3,000.00
		Uso de casa de campaña incluye mobiliario, equipo, servicios, ubicada en calle Benito Juárez # 92, Zona Sur, Tamiahua, Veracruz; C.P.92560	1	\$1,500.00	No	\$1,500.00
		Uso de casa de campaña incluye mobiliario, equipo, servicios, ubicada en calle Benito Juárez # 92, Zona Sur, Tamiahua, Veracruz; C.P.92560 (Registro duplicado)	1	\$1,500.00	No	\$1,500.00
Total						\$6,000.00

Producción de mensajes para radio y TV	\$252.93	Producción locución y postproducción para el spot de radio "El Verde te cuida Veracruz"	1	\$2,320.00	Si Cédula número 149	\$50.58
		Producción locución y postproducción para el spot de televisión "El Verde te cuida Veracruz"	1	\$9,280.00	Si Cédula número 201	\$202.35
Total						\$252.93

b. Gastos no reportados detectados durante la revisión al informe de campaña

En el Anexo II A\_PVEM\_VR, la autoridad fiscalizadora concluyó que, derivado de los procesos de auditoría, particularmente de los monitoreos, detectó que la candidata Citlalli Medellín Careaga del PVEM **no reportó de gastos de campaña por \$9,223.95** (nueve mil doscientos veintitrés pesos 95/100 m.n.), que comprenden los rubros siguientes:

Figura 12. Gastos no reportados de la candidata Citlalli Medellín Careaga

Gastos reportados	
Monitoreo en internet	\$ 3,842.01
Propaganda colocada en la vía pública	\$ 5,381.94
Total	\$9,223.95

El desglose pormenorizado de los conceptos de gasto que integran los citados rubros consistió en los bienes o servicios siguientes:

Figura 13. Desglose de los gastos de campaña no reportados de la candidata Citlalli Medellín Careaga

SUP-REC-518/2025 Y ACUMULADOS

Gasto	Monto no reportado	Conclusión en Dictamen	Tipo de bien o servicio	Número de unidades	Costo total
Monitoreo en internet	\$3,842.01	C12 y C13 Bis	Vinilona	1	\$232.00
			Banderas	20	\$2,320.00
			Video	1	\$800.01
			Diseño y creación de imagen	1	\$245.00
			Diseño y creación de imagen	1	\$245.00
Total				\$3,842.01	

Propaganda colocada en la vía pública	\$5,381.94	C11	Bardas	15	\$5,381.94
Total				\$5,381.94	

c. Gastos no reportados detectados a través de un procedimiento de queja en materia de fiscalización

Concluida la jornada electoral, Morena denunció al PVEM y a su candidata a presidenta municipal de Tamiahua por supuestos actos anticipados de precampaña y campaña, gastos de campaña no reportados, omitir rechazar aportaciones de persona no identificada y, en consecuencia, el rebase al tope de gastos de campaña.

Durante el análisis inicial de la queja, la autoridad fiscalizadora determinó que los hechos denunciados comprendían distintos supuestos como los actos anticipados de precampaña y campaña que requerían un análisis separado, por lo que se acordó la escisión del expediente respecto de ciertos hechos, a fin de que fueran investigados en un procedimiento sancionador distinto, permitiendo un estudio individualizado y ordenado de cada conducta.<sup>49</sup>

Respecto de la propaganda vinculada a eventos proselitistas, en la **Resolución INE/CG829/2025**,<sup>50</sup> el Consejo General del INE **declaró parcialmente fundado el procedimiento**, al haberse acreditado la **omisión de reportar gastos de campaña** en el Sistema Integral de Fiscalización.

<sup>49</sup> Véase foja 946 de expediente INE-Q-COF-UTF-460-2025-VER que obra en el expediente del recurso de apelación identificado con la clave SX-RAP-77/2025, el cual se tiene a la vista y surte valor probatorio pleno como hecho notorio.

<sup>50</sup> RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, ASÍ COMO DE SU OTRORA CANDIDATA AL CARGO DE PRESIDENTA MUNICIPAL DE TAMIAHUA, VERACRUZ, CITLALI MEDELLIN CAREAGA, EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2024-2025, IDENTIFICADO COMO INE/Q-COF-UTF/460/2025/VER

En la resolución se estableció que **los gastos no reportados se relacionaban con propaganda utilitaria y la logística asociada con los eventos de campaña**. Los bienes y servicios objeto de la infracción fueron los siguientes:<sup>51</sup>

- 866 banderas
- 18 gorras
- 248 playeras
- 18 mesas
- 180 sillas
- 74 camisas
- 1 lona

Con base en la matriz de precios, la autoridad nacional electoral determinó que **el gasto no reportado ascendía a la cantidad de \$135,928.64** (ciento treinta y cinco mil pesos novecientos veintiocho pesos 64/100 m.n.), cifra que sería cuantificada a sus gastos de campaña para efecto de verificar que no excediera el tope y, a su vez, el INE sancionó al PVEM con el 150% de monto involucrado equivalente a \$203,892.96 (doscientos tres mil ochocientos noventa y dos 96/100 m.n.).

Es importante destacar que las determinaciones en materia de fiscalización a las que se ha hecho referencia se encuentran firmes y, por lo tanto, constituyen el medio de prueba idóneo para acreditar la existencia del rebase del tope de gastos de campaña.<sup>52</sup>

### 5.5.3.III. Gravedad de la violación

La Sala Superior ha sostenido que la gravedad de la infracción se tiene por acreditada cuando la conducta afecta de manera sustancial los principios

---

<sup>51</sup> En el ANEXO 1 de la presente resolución se inserta una tabla con los eventos proselitistas realizados durante la campaña que fueron analizados por el Consejo General en INE y de los cuales derivaron los gastos no reportados; en dicho documento se inserta una imagen representativa, la fecha del evento, así como una breve síntesis del contenido.

<sup>52</sup> Conforme con el criterio contenido en la **Jurisprudencia 2/2018** de rubro **NULIDAD DE LA ELECCIÓN POR REBASE AL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN**.

constitucionales que rigen las elecciones y pone en peligro el proceso electoral y sus resultados.<sup>53</sup>

En el caso, **el rebase al tope de gastos de campaña por un monto igual o mayor al 5% autorizado constituye, en sí mismo, una irregularidad grave**, ya que vulnera de forma directa la equidad en la contienda, debido a que significa una ventaja indebida respecto del resto de las personas contendientes que sí se ajustaron a los montos autorizados.

Una de las finalidades de tutelar el principio constitucional de la equidad en la contienda, la transparencia en la rendición de cuentas y fiscalizar las campañas, es asegurar que quienes participan en los procesos electorales tengan oportunidades semejantes de obtener el voto de la ciudadanía. En específico, se pretende que los recursos económicos no sean el motivo determinante del resultado electoral.<sup>54</sup>

En el caso, como lo sostuvo la Sala Xalapa, está acreditado que la falta cometida por el PVEM y la candidata fue grave, dado que excedió el tope de gastos de campaña en \$108,325.82, equivalente al 63.73% del monto máximo autorizado para erogar en la campaña, con lo cual se puso en riesgo o peligro la equidad en la contienda, la libertad del sufragio y, por tanto, la certeza en los resultados de la elección municipal, dado que tal inconsistencia significó una ventaja indebida de la candidata postulada por el PVEM sobre las candidaturas del PT y MORENA que quedaron en el segundo y tercer lugar de la elección, respectivamente.

### 5.5.3.IV. Dolo en el actuar

En relación con la acreditación del dolo como segundo elemento, partiendo de que se trata de un elemento subjetivo, se ha sostenido que la violación es dolosa cuando es realizada con pleno conocimiento de su carácter ilícito, con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados electorales.<sup>55</sup>

Específicamente, en el estudio sobre la posible acreditación de la causa de nulidad de la elección por rebase el tope de gastos de campaña, es criterio

---

<sup>53</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REC-21236/2021, SUP-REC-1981/2021 y acumulados, SUP-REC-1962/2021 y SUP-REC-1973/2021 acumulado, así como SUP-REC-1378/2017.

<sup>54</sup> Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-143/2021.

<sup>55</sup> Sentencia dictada en el expediente SUP-JIN-359/2012.



de la Sala Superior que el ocultamiento del gasto usado en una campaña devela la intencionalidad de la conducta,<sup>56</sup> es decir, se presume que hubo dolo en el actuar cuando una cantidad considerable de los gastos que beneficiaron la campaña fueron determinados a través de los procesos de auditoría y no porque fueron reportados en tiempo y forma por el partido o candidatura obligada.

Con base en lo expuesto, también **se tiene por acreditado el dolo en el actuar del PVEM y su candidata Citlali Medellín Careaga, ya que, de los \$278,289.96** (doscientos setenta y ocho mil doscientos ochenta y nueve pesos 96/100 m.n.) que gastó en la campaña, **\$145,152.59** (ciento cuarenta y cinco mil ciento cincuenta y dos 59/100 m.n.) **corresponden a gastos detectados por el INE y que no fueron reportados.**

En otras palabras, **del 100% de los gastos utilizados por el PVEM en la campaña municipal de Tamiahua, el 47.84% fue reportado, mientras que el 52.16% no fueron reportados.** Estos porcentajes basados en hechos ciertos y acreditados permiten establecer, de manera objetiva y razonable, que el partido ganador y su candidata obtuvieron un beneficio indebido a partir de una omisión consciente y voluntaria de informar todos los pagos por los bienes y servicios utilizados en la campaña.

Adicionalmente, como lo ha sostenido la parte recurrente, el PVEM es un partido político nacional que conoce las obligaciones que tienen en materia de fiscalización. Asimismo, la ciudadana Citlali Medellín Careaga conocía, desde el momento en que fue registrada como candidata, que tenía obligaciones en materia de fiscalización, entre otras, reportar todos gastos utilizados en su campaña, así como respetar los topes previamente establecidos por la autoridad administrativa electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 223, numeral 6, incisos b) y e), del Reglamento de Fiscalización.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Sentencia dictada en el expediente SUP-REC-2136/2021.

<sup>57</sup> **Artículo 223.**

**Responsables de la rendición de cuentas**

6. Los precandidatos y candidatos postulados por los partidos o coalición, serán responsables de:

...

b) Reportar en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña.

...

e) No exceder el tope de gastos de precampaña y campaña establecidos por el Consejo General.

### **5.5.3.V. Acreditación de la determinancia**

En relación con la determinancia, la Sala Superior ha sostenido que se refiere al impacto que la violación genere sobre el proceso electoral; es decir, la manera en la cual la irregularidad alegada afecte en forma sustancial el resultado de los comicios de tal singularidad, que se estimen afectados todos o algunos de los principios rectores de la materia [legalidad, imparcialidad, objetividad y democrático].<sup>58</sup>

En relación con lo anterior, la Sala Superior ha sostenido que el carácter determinante de la violación supone necesariamente la concurrencia de dos elementos: Un factor cualitativo y un factor cuantitativo.

El aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable racionalmente de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indiciaria), a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma, de manera que, si la conclusión es afirmativa, entonces se encontrará acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección.<sup>59</sup>

Por su parte, 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, esto es, que se está en presencia de una violación sustancial, en la medida en que involucra la afectación de determinados principios o la vulneración de ciertos valores fundamentales constitucionalmente previstos, e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático (como sería el caso de los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad en la función estatal electoral, así como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual, o bien, el principio de

---

<sup>58</sup> Véase tesis relevante XXXI/2004, consultable en las páginas 725 y 726, de la compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevante 1997-2005, editada por este Tribunal, cuyo rubro señala **NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.**

<sup>59</sup> Véase SUP-JRC-221/2003, así como el SUP-JRC-30/2019 y acumulados.



igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o el principio de equidad en las condiciones para la competencia electoral).<sup>60</sup>

Con base en lo anterior, los tribunales electorales tienen la atribución de reconocer la validez o declarar la nulidad de una elección, siempre que se expongan argumentos tendentes a demostrar que existen, plenamente acreditadas, las causales de nulidad legalmente previstas o incluso irregularidades graves, generalizadas o sistemáticas, que resulten determinantes para la validez de la elección.

Esto es, si se dan casos en los cuales las irregularidades probadas en un proceso electoral sean contrarias a una disposición constitucional, convencional o legal, ese acto o hecho, al afectar o viciar en forma grave y determinante al procedimiento electoral o a su resultado, puede conducir a la declaración de invalidez de la elección.

Por ello, el carácter determinante siempre es considerado por la Sala Superior para poder establecer cuándo cierta irregularidad es trascendente o no para la validez o nulidad de la votación recibida en una casilla o en una elección;<sup>61</sup> pero siempre ponderando las circunstancias que afecten a la certeza en el ejercicio personal, libre y secreto del voto, así como su resultado, además de otros principios o valores constitucionales que deben regir en cualquier elección para ser válida.

Es decir, la determinancia constituye un requisito constitucional y legal del ordenamiento electoral, que se debe cumplir para declarar la nulidad de una elección. Dicho requisito es jurídicamente exigible, porque es necesario salvaguardar, en la medida de lo posible, la validez y eficacia de la elección, de tal manera que solo por violaciones a principios constitucionales que sean graves y determinantes, resulte procedente declarar la nulidad.”

Con base en lo anterior, en los siguientes apartados se justificarán las razones por las cuales se concluye que, en el presente caso, se actualizan ambos factores de determinancia en la elección materia de la controversia, en relación con el rebase de tope de gastos de campaña alegado.

---

<sup>60</sup> SUP-JRC-488/2003.

<sup>61</sup> Véase, Tesis de Jurisprudencia 39/2002, de rubro **NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO.**

#### **5.5.4 Análisis de los factores de determinancia**

##### **5.5.4.I. Desarrollo jurisprudencial sobre la presunción de determinancia para acreditar la causal de nulidad de la elección por rebase al tope de gastos de campaña**

Antes de la reforma constitucional y legal en materia electoral de dos mil catorce, hubo controversias que evidenciaron los efectos negativos del gasto excesivo en las campañas.<sup>62</sup> En ausencia de un criterio uniforme o un estándar para analizar la violación por exceder el gasto de campaña, los tribunales electorales solían evaluar la determinancia con base en un enfoque esencialmente cuantitativo, bajo la lógica de que un mayor gasto implicaba una mayor captación de votos.

En ese escenario, la determinancia quedaba sujeta a la apreciación del juzgador, quien intentaba objetivarla mediante la valoración de diversos medios probatorios con aproximaciones múltiples, criterios diferentes y un amplio margen de discrecionalidad. Lo anterior, puso de relieve que la determinancia, como concepto jurídico indeterminado, permitía resoluciones desiguales ante supuestos similares, lo que afectaba los principios de certeza, igualdad y seguridad jurídica.

Frente a ese panorama, el órgano revisor optó por eliminar la ambigüedad y la subjetividad en el análisis de la determinancia, estableciendo un parámetro fijo que permitiera identificar los supuestos en los que una violación revista tal magnitud que justifique la nulidad de la elección. Así, el texto constitucional se reformó para establecer dos condiciones mínimas a cumplirse para proceder con la nulidad por rebase al tope de gastos de campaña:

- i. **Acreditación objetiva y material:** exceder el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, y
- ii. **Violación grave, dolosa y determinante:** se presumiría determinante la violación cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar fuera menor al 5%.

---

<sup>62</sup> Entre otros, el caso de la Delegación Miguel Hidalgo en el entonces Distrito Federal (SUP-JRC-402/2003), el caso de la Delegación Cuajimalpa también del entonces Distrito Federal (SDF-JRC-69/2009), así como el caso del municipio de Lamadrid, Coahuila (SM-JRC-177/2009 y acumulados).

El porcentaje específico de votación como presunción constitucional de determinancia se concibió como un mecanismo de certeza que respondió a la dificultad práctica de acceder a medios de prueba idóneos para demostrar que el rebase del gasto influyó de manera irregular en el electorado.

Sin embargo, una vez implementada la reforma electoral que estableció como una causa de nulidad de la elección específica el rebase del tope de gastos de campaña, la realidad empírica contrastó con la hipótesis normativa prevista para su acreditación.

Particularmente, en el ámbito local, los resultados electorales (votación) y los reducidos topes de gastos de campaña, condujeron a los tribunales electorales a replantear, de nueva cuenta, la necesidad de interpretar la presunción de determinancia de la citada causal de nulidad.

Lo anterior, porque no era razonable aplicar de manera rígida y categórica, así como estrictamente aritmética el parámetro constitucional previsto para declarar la nulidad, debido a que había casos en que el exceso del gasto por más del 5% del monto autorizado equivalía a una cifra de cuantía menor, o bien, el rebase era porcentualmente tan alto que era jurídicamente admisible que la diferencia de votación también superara el 5%, lo que reabrió el debate interpretativo en torno a su alcance y efectos.

Además, la Sala Superior también advirtió la existencia de dos criterios diferenciados existentes entre la Sala Regional Xalapa y la Sala Regional Ciudad de México, en relación con la forma en la cual debía actualizarse un rebase en el tope de gastos de campaña, como causal de nulidad de la elección.

Ello en atención a que, para la Sala Regional Xalapa, la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña se actualizaba en aquel momento, cuando además de acreditarse el aludido rebase, dicha irregularidad resultaba determinante para el resultado de la votación, siempre y cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar, de la elección, resultara menor al 5%.

En cambio para la Sala Regional Ciudad de México, el hecho de que la diferencia entre el primero y segundo lugar en la elección, resultara menor al 5%, sólo implicaba la presunción de determinancia, sin que ello implicara que tuviera que tenerse por acreditada en automático la nulidad de la

elección, puesto que, a juicio de dicho órgano jurisdiccional, podía también demostrarse lo determinante de la irregularidad, cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar de la elección, fuera igual o mayor al 5%, lo cual tenía que ser probado en cada caso.

Por ello, este órgano jurisdiccional resolvió la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017, con la finalidad de emitir un pronunciamiento que dotara de seguridad jurídica, certeza y sobre todo unidad administrativa al orden jurídico mexicano, en relación con la interpretación y entendimiento del concepto jurídico “determinancia” como elemento de dicho supuesto de nulidad de elección [rebase de tope de gastos de campaña] así como la forma en la cual debía leerse la presunción de determinancia prevista en el artículo 41 de la Constitución general.

De forma específica, en esa ejecutoria se estableció que no cualquier irregularidad debe tener como consecuencia la nulidad de una elección, a menos que la misma resulte de tal magnitud, que tenga un impacto definitorio sobre el resultado de la contienda; sin embargo, subsistía la interrogante consistente en ¿Cuándo una violación es determinante para el resultado de la votación?

Para contestar esta interrogante, en esa ejecutoria se reconoció que el artículo 41, fracción VI, de la Constitución general, establece un parámetro mínimo a partir del cual se puede presumir que la existencia de un rebase de tope de gastos de campaña es determinante para el resultado de la votación [cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar sea menor al 5%].

Se afirmó que este parámetro establecido por el propio legislador otorgó certeza y seguridad jurídica a todos los actores políticos en relación con la forma en la cual cuando se actualice una irregularidad de esa magnitud, la declaración de nulidad de la elección no quedaría al arbitrio de apreciaciones o valoraciones subjetivas; sin embargo, también se precisó, que dicha previsión legislativa no era el único supuesto para actualizar el aspecto determinante.

En ese sentido, también se estableció que es **el órgano jurisdiccional que conoce de la nulidad, quien cuenta con una amplia potestad para valorar las conductas contrarias al orden jurídico mexicano que se encuentren acreditadas y, a partir de ello, ponderar si éstas tienen el**

**alcance de incidir o no, en el resultado de la elección, a través de los criterios cuantitativo<sup>63</sup> o cualitativo<sup>64</sup>; esto es, la valoración fundada y motivada de los hechos, pruebas y contexto integral realizada por el juzgador, es lo que debe definir el alcance del carácter determinante de la violación debidamente probada.**

Con base en lo anterior, la Sala Superior se pronunció sobre el **criterio interpretativo en relación con la presunción de determinancia prevista en el artículo 41, base VI, de la Constitución general**, de la cual destacan las razones siguientes:

- La presunción constitucional prevista en el artículo 41, fracción VI, constituye un parámetro mínimo a partir del cual se puede presumir legalmente que la violación es determinante.
- La presunción constitucional analizada es relativa y, por lo tanto, admite prueba en contrario, imponiendo la carga de la prueba a quien aspire a desvirtuarla o acreditarla, según corresponda.
- Es la valoración fundada y motivada de los hechos, pruebas y contexto integral, realizada por el juez, la que definirá el alcance y aspecto definitivo de la presunción.
- La norma de presunción genera certeza y seguridad en quienes compiten de que el proceso deberá llevarse en condiciones de equidad y que el gasto excesivo podrá tener como consecuencia la nulidad de la elección siempre que el partido infractor no logre demostrar que con su actuar no vulneró la equidad, la libertad y autenticidad del voto.
- Para que se invalide la voluntad ciudadana expresada en las urnas, se debe tener el mayor grado de certeza que las violaciones que la originan, son efectivamente determinantes, no sólo en el aspecto cuantitativo relativo a un porcentaje de votación, sino también en el aspecto cualitativo, en relación con la trascendencia de la violación a

---

<sup>63</sup> Sobre el criterio cuantitativo, en esa ejecutoria se estableció que éste 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 segundo lugar en la misma.

<sup>64</sup> Por cuanto hace al criterio cualitativo, se afirmó que éste atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste la votación 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; sí como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual).

los principios y valores previstos en la constitución en relación con los procesos electorales.

- La presunción de determinancia puede ser controvertida por quien la objete y debe ser analizada por la autoridad jurisdiccional, a efecto de lograr el mayor grado de certeza posible en su actualización, ya que no puede presumirse de manera absoluta un hecho desconocido a través de una mera inferencia lógica, de ahí que la presunción en estudio no pueda operar de pleno derecho (*iure et de iure*).

Es por ello que se concluyó que había dos supuestos que es necesario distinguir, en relación con la acreditación de la determinancia y que las cargas probatorias debían cumplirse de la siguiente forma:

**Supuesto 1. Se presume que la violación es determinante cuando:**

1. La persona que ganó la elección rebasó el tope de gastos de campaña en un 5% o más.
2. La diferencia de votación entre el primero y segundo lugar de la elección es **menor** al 5%.

En este caso, ante la acreditación de los elementos objetivos señalados, la determinancia, se presume sin requerir mayores elementos de prueba o análisis, al tratarse de una presunción relativa (*iuris tantum*), y en todo caso, la carga de desvirtuarla corresponde a quien ganó.

**Supuesto 2. No se presume que la violación es determinante cuando:**

1. La persona que ganó la elección rebasó el tope de gastos de campaña en un 5% o más.
2. La diferencia de votación entre el primero y segundo lugar de la elección es **igual o mayor** al 5%.

En este caso, la determinancia no se presume de forma automática dados los resultados electorales. No obstante, ello no implica que no pueda actualizarse la nulidad, sino que existen cargas probatorias y de análisis adicionales. Así, quien pretende la nulidad debe aportar elementos argumentativos y/o probatorios para sostenerla; y la persona juzgadora

**tiene el deber de analizar de forma exhaustiva y completa las condiciones de acreditación de la irregularidad.**

Así, en la sentencia se retomó el criterio reiterado por la Sala Superior relativo a que **le corresponde al juzgador, de conformidad con las especificidades y el contexto de cada caso, establecer si se actualiza o no el carácter determinante de la violación.**<sup>65</sup>

Derivado de lo anterior, prevaleció el criterio contenido en la **Jurisprudencia 2/2018**, de rubro y texto siguientes:

**NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN.** Del artículo 41, bases V y VI, inciso a) y penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los elementos necesarios para que se actualice la nulidad de un proceso comicial en el supuesto de excederse el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado son los siguientes: 1. La determinación por la autoridad administrativa electoral del rebase del tope de gastos de campaña en un cinco por ciento o más por quien resultó triunfador en la elección y que la misma haya quedado firme; 2. Por regla general, **quien sostenga la nulidad de la elección con sustento en ese rebase, tiene la carga de acreditar que la violación fue grave, dolosa y determinante, y;** 3. **La carga de la prueba del carácter determinante dependerá de la diferencia de votación entre el primero y segundo lugar: i. Cuando sea igual o mayor al cinco por ciento, su acreditación corresponde a quien sustenta la invalidez y ii. En el caso en que dicho porcentaje sea menor, la misma constituye una presunción relativa (iuris tantum) y la carga de la prueba se revierte al que pretenda desvirtuarla; en el entendido de que, en ambos supuestos, corresponde al juzgador, de conformidad con las especificidades y el contexto de cada caso, establecer la actualización o no de dicho elemento.**

**[énfasis añadido]**

De la jurisprudencia transcrita se desprende que la violación por haber rebasado en más del 5% el tope de gastos de campaña puede ser determinante para declarar la nulidad de la elección, tanto **cuando la diferencia de votación sea menor al 5%, como en los casos en que la diferencia de votación sea mayor al 5%**, como en la especie, siempre y cuando se acredite objetivamente que la irregularidad tuvo un impacto real y decisivo en el resultado de la elección, a partir del análisis integral de las pruebas y el contexto de cada caso.

Esta determinación de la Sala Superior permite el control de la regularidad constitucional de las elecciones, ya que **impide que el parámetro del 5%**

---

<sup>65</sup> Véase las sentencias de los recursos de reconsideración SUP-REC-1378/2017, SUP-REC-1048/2018, SUP-REC-2136/2021, SUP-REC-1981/2021 y acumulados.

**se convierta en un blindaje automático frente a violaciones graves, dolosas y determinantes, en cuanto que puede haber irregularidades invalidantes que no pueden ignorarse o soslayarse a pesar de la diferencia entre el primer lugar y otras candidaturas contendientes.**

#### **5.5.4.II. Cargas procesales para quien denuncia la nulidad de la elección por el rebase al tope de gastos de campaña**

Conforme con el criterio de la jurisprudencia analizada (2/2018), se establece que **la carga de la prueba recae en quien pretende la invalidez de la elección o, en su caso, en quien pretende desvirtuar la presunción legal**; sin embargo, en los medios de impugnación relacionados con la validez de procesos electorales, tal irregularidad no puede reducirse a una contienda entre individuos particulares, sino que **la controversia cobra un interés público o interés general y, en esa medida, la persona juzgadora, además de valorar los argumentos y pruebas ofrecidas por las partes, tiene la obligación de averiguar la verdad a partir de los hechos probados en el expediente**; incluso, en ejercicio de su facultad rectora del proceso, **puede requerir la información que estime pertinente u ordenar el desahogo de alguna diligencia para mejor proveer.**

Lo anterior, desde luego, sin que el ejercicio de dicha facultad de allegarse de la información necesaria para resolver correctamente implique romper el equilibrio procesal que tienen las partes ni tampoco eximir las de las cargas probatorias que la ley – o como en este caso, la jurisprudencia – les impone, a fin de preservar la imparcialidad, la objetividad y la certeza.

En ese sentido, para efectos de establecer si se actualiza o no la nulidad de una elección, la Sala Superior ha sostenido<sup>66</sup> que resulta insuficiente que la parte solicitante únicamente se refiera a la violación o irregularidad presuntamente cometida, se narren de forma genérica los hechos que se estiman contrarios a Derecho y se desarrollen los agravios que causan, sino que es necesario que se exprese, de forma clara y precisa, las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que sucedieron esos hechos, y que a la vez se encuentren relacionados con la causal de nulidad que se invoca, a fin de que las pruebas aportadas se ofrezcan en relación con la *litis* planteada, puesto que esto permite a quien juzga, la posibilidad de

---

<sup>66</sup> Sentencia dictada en el expediente SUP-JIN-359/2012.



valorar si la violación señalada revierte la validez de la elección que, en principio, goza.<sup>67</sup>

Con base en lo anterior, considero que, en este caso, los inconformes cumplieron con las cargas argumentativas y probatorias que le correspondían. En relación con la carga probatoria, obra en el expediente el Dictamen Consolidado que emite el INE respecto de la fiscalización de las campañas, el cual constituye la prueba idónea para demostrar el rebase al tope de gastos de campaña.<sup>68</sup>

Respecto de la carga argumentativa, ese requisito también se satisface no solamente con las razones que formuló en este y en los medios de impugnación previos, dirigidos a demostrar por qué el exceso del gasto vicia los resultados de la elección; sino también porque Morena, al presentar la queja en materia de fiscalización que concluyó con la Resolución INE/CG829/2025, precisó a detalle las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que se cometió la infracción por omitir reportar gastos y que, a su vez, constituyen los hechos objeto de la nulidad de la elección.

Además, la valoración en el cumplimiento de las cargas procesales debe reconocer la interacción de los tres elementos a analizar para determinar o no la nulidad de una elección (dolo, gravedad y determinancia). En ese sentido, por ejemplo, entre mayor sea la gravedad de la irregularidad debe reconocerse esa situación para efecto de valorar su determinancia en la contienda.

En consecuencia, **corresponde al órgano jurisdiccional valorar las pruebas aportadas y realizar las ponderaciones necesarias para determinar si se vulneraron los principios constitucionales rectores**

---

<sup>67</sup> Lo anterior, acorde con lo dispuesto en el criterio contenido en la Jurisprudencia 9/98, de rubro **PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN.**

<sup>68</sup> No pasa desapercibido que si bien es cierto, al momento que los paritos políticos PT y Morena promovieron la nulidad de la elección ante el Tribunal local no existían las determinaciones de la autoridad fiscalizadora, relacionadas con la actualización del rebase de tope de gastos de campaña, lo cierto es que, con base en el criterio sostenido por esta Sala Superior, al resolver el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-2136/2021, en el cual se señaló que la emisión de una resolución del INE que determina un rebase de tope de gastos de campaña, antes de la toma de protesta respectiva, habilita a las partes interesadas a cuestionar por segunda vez la validez de una elección, sin que exista inclusive la carga relativa a tener que alegar esa causal en la primer demanda. En ese sentido, tanto Morena como el PT cumplieron con esa carga probatoria ante la Sala Xalapa y lo volvieron a realizar ante esta Sala Superior con los presentes medios de impugnación.

**del proceso electoral, tales como la equidad, la libertad y la autenticidad del sufragio.**

Lo anterior, bajo el criterio también sostenido por la Sala Superior, consistente en que la corrección jurídica de una decisión judicial pasa necesariamente por estar fundada en una reconstrucción **verdadera** de los hechos del caso sobre la base de las pruebas y, por ende, dentro de los límites institucionales del proceso, los órganos jurisdiccionales pueden válidamente ejercer sus poderes o facultades probatorias, por ejemplo, ordenando la práctica de diligencias para mejor proveer o resolver, para allegarse de información adicional a la aportada u ofrecida por las partes en una controversia, siempre que sea pertinente, necesaria y conducente al conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos.<sup>69</sup>

Es decir, debe reconocerse que el principal objetivo institucional del proceso es la averiguación de la verdad de los hechos controvertidos; y, en ese sentido, la presente ejecutoria se orienta bajo esta premisa metodológica.

Además, sostener una postura distinta y exigir que la parte que solicita la nulidad de la elección acredite de manera absoluta el nexo causal entre la violación y el resultado electoral sería irracional y desproporcionado, ya que hay elementos que no se encuentran a su alcance, por ejemplo, los hallazgos que derivaron de los procedimientos sancionadores que están en sustanciación o las determinaciones encontradas en los procesos de auditoría de las campañas. Desconocer esta limitación legal, provocaría que ciertas y determinadas irregularidades comiciales, como el rebase de topes hecho valer, sean inmunes al control jurisdiccional, o bien no tengan consecuencia alguna para la validez de una elección.

El escenario planteado también sería inaceptable, ya que el Tribunal Electoral estaría renunciando a su misión constitucional que exige el ejercicio proporcional, necesario e idóneo de sus facultades directivas para garantizar la vigencia de los principios constitucionales en la materia -en particular, la certeza y la equidad- a fin de evitar que quienes incurren o se benefician de prácticas ilícitas, no sufran las consecuencias normativas que

---

<sup>69</sup> Véase SUP-REC-503/2025.

el propio orden jurídico establece y, como se dijo, ello propicie que el Derecho deje de cumplir su función principal de motivación de la conducta.

Finalmente, atendiendo a las características del sufragio universal, libre, secreto y directo, no es posible identificar con absoluta certeza los factores que influyeron en la decisión del electorado al momento de emitir su voto; sin embargo, hay datos objetivos y verificables que permiten realizar inferencias válidas sobre situaciones extraordinarias como la que se analiza, de manera que sea posible conocer si el gasto en exceso durante una campaña tuvo un impacto determinante en los resultados de la votación.

#### **5.5.4.III. Factor cuantitativo del carácter determinante de la violación**

Conforme con la jurisprudencia de este Tribunal Electoral,<sup>70</sup> 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.

En el caso, está demostrado que, con base en los datos que se obtienen del contexto en el que se desarrolló la elección, hay elementos indiciarios sólidos y suficientes para declarar probada la hipótesis de causalidad entre el hecho base de la infracción (rebase al tope de gastos de campaña) y el efecto ilegal en los resultados de la elección (más votos).

#### **- Monto del rebase y descripción del gasto**

Los primeros elementos por considerar para el análisis cuantitativo son el monto del rebase al tope de gastos de campaña, así como la aplicación de los recursos, pues ambos factores permiten evaluar su potencial incidencia en la equidad de la contienda y, en su caso, en el resultado de la elección.

Cómo se expuso, **el PVEM excedió el tope de gastos de campaña con un importe de \$108,325.82** (ciento ocho mil trescientos veinticinco pesos 82/100 m.n.), **lo que representa un 63.73% más del monto autorizado.**

---

<sup>70</sup> Tesis XXXI/2004, de rubro NULIDAD DE LA ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.

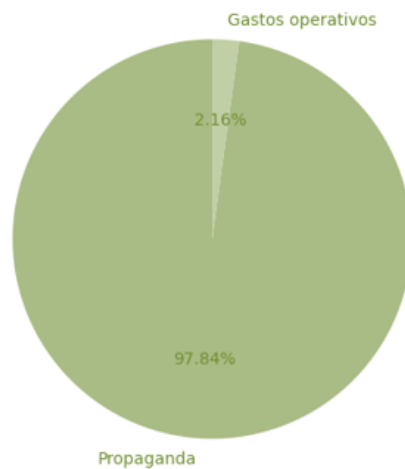
Sin embargo, la nulidad de la elección por exceder el límite de recursos permitido para hacer campaña **no puede ni debe analizarse tomando en cuenta solamente la cifra excedente, ya que hacerlo así, no sería razonable**. El beneficio indebido, como factor de invalidez de la elección, se integra por el monto total de recursos ejercidos durante la campaña, porque el parámetro normativo que se previó para garantizar las condiciones de equidad en la contienda es el tope de gastos y, por tanto, no es posible materialmente disociar cuál fue la parte del dinero que afectó las condiciones de la elección. En este sentido, **el gasto total de la campaña del PVEM que se encuentra acreditado asciende a \$278,289.96** (doscientos setenta y ocho mil doscientos ochenta y nueve pesos 96/100 m.n.).

En relación con la aplicación del gasto, de la información que obra en el expediente, así como aquella que constituye un hecho notorio<sup>71</sup> se advierte, con elementos ciertos y comprobables, que **el PVEM destinó \$272,289.96 (doscientos setenta y dos mil doscientos ochenta y nueve pesos 96/100 m.n.) en propaganda y propaganda utilitaria; es decir, la mayoría de los recursos destinados a la campaña fueron usados para el pago de eventos proselitistas, recorridos, elaboración y distribución de gorras, playeras, camisas, banderas, la difusión de publicaciones en internet, pinta de bardas y la elaboración de lonas. En contraste, el partido gastó únicamente \$6,000.00 (seis mil pesos 00/100 m.n.) en gastos operativos de campaña.**

La siguiente gráfica muestra, de manera clara, la distribución del gasto de campaña:

**Figura 14. Distribución del gasto de campaña del PVEM**

<sup>71</sup> Anexos del Dictamen Consolidado INE/CG847/2025, así como los anexos de la Resolución de la queja INE/CG829/2025.



La distribución del gasto a la que se ha hecho referencia revela que **el 97.84% de los recursos se usó para efectuar actos de campaña, entregar propaganda utilitaria y publicitarse en internet y en la vía pública, mientras que solamente el 2.16% se usó para gastos operativos**. Esto significa que el gasto tuvo como objeto que la candidatura del PVEM se posicionara para incrementar su visibilidad y recuerdo en el electorado, lo que resulta relevante para valorar su posible impacto en la competencia electoral y en la formación de la voluntad ciudadana.

Lo anterior, cobra relevancia conforme con el criterio sostenido en la sentencia que se resolvió en el expediente SUP-REC-1981/2021. En ese precedente, la Sala Superior determinó que no procedía la nulidad de la elección por el rebase al tope de gastos de campaña atendiendo al monto y tipo de gastos involucrados, ya que estaba acreditado que la naturaleza de las erogaciones fueron para gastos operativos; entre otros, para el pago de sueldos, salarios de personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, transporte de material y personal, viáticos y otros similares, elementos que fueron valorados para considerar la intencionalidad e impacto de la violación.

Sin embargo, en el presente asunto, resulta jurídicamente válido concluir que el PVEM desplegó una estrategia sistemática de aplicación del gasto dirigida a posicionarse, por todos los medios posibles, con propaganda, lo cual lo colocó en una situación ventajosa en relación con el resto de las candidaturas que se ajustaron al tope de gastos autorizado.

Para la Sala Superior<sup>72</sup> el *marketing* o mercadotecnia política es el conjunto de estrategias que es posible aplicar entre un ente político y su mercado

<sup>72</sup> Véase la sentencia del SUP-REP-334/2015 y acumulados.

(votantes o la ciudadanía en general). En ese contexto, la propaganda cumple un papel central para buscar o mantener adeptos y en las campañas modernas, la propaganda directa no se queda en momento del evento o en la entrega de publicidad, **sino que se potencia con los medios digitales de comunicación social, en especial las redes sociales y plataformas digitales**. Lo relevante en el caso es que quedó acreditado que la difusión de la propaganda del PVEM trascendió y continuó, ya que la candidata usó, válidamente, las herramientas digitales para ampliar el alcance de su mensaje, lo que potenció su impacto.<sup>73</sup>

Así, se concluye que el gasto ejercido por el PVEM estuvo estratégicamente orientado a generar un impacto significativo en la ciudadanía, con la finalidad de mantener o incrementar su aceptación y respaldo social. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de que los recursos fueron destinados a aquellos rubros con mayor capacidad de incidencia electoral, es decir, a los que resultan más eficaces para la obtención de votos.

- **Resultados de la elección y el comportamiento electoral en el municipio**

Con base en el cómputo realizado por el Consejo Municipal de Tamiahua, Veracruz, los resultados de las votaciones fueron los siguientes:

**Figura 15. Votación en la elección impugnada**

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN	
	251	
	81	
	4,340	1° lugar
	2,554	2° lugar
	1,610	
	1,733	3° lugar
CANDIDATURAS NO REGISTRADAS	0	
VOTOS NULOS	210	
TOTAL	10,779	

<sup>73</sup> En el ANEXO 1 de la presente resolución, se inserta una tabla con los eventos proselitistas realizados durante la campaña que fueron analizados por el Consejo General en INE y de los cuales derivaron los gastos no reportados; en dicho documento se inserta una imagen representativa, la fecha del evento, así como una breve síntesis del contenido.

De los datos señalados, se desprende que **la diferencia entre el primero y el segundo lugar de la elección fue de 1,786 votos**, que equivalen al **16.6% de la votación total** de la elección que fue de 10,779 votos.

Una de las variables que, razonablemente, puede explicar la diferencia en la votación obtenida entre las candidaturas son los recursos económicos destinados a la campaña.

En el caso concreto, la evidencia empírica derivada de la información recabada y valorada por la autoridad fiscalizadora permite advertir que el PVEM ejerció un gasto significativamente superior al realizado por el resto de los contendientes. Si bien dicho elemento, por sí solo, no constituye un parámetro determinante ni automático del resultado electoral, **sí representa una aproximación cuantitativa válida para inferir la existencia de una relación razonable entre el gasto y la votación.**

A mayor capacidad de gasto, mayor capacidad de difusión del mensaje político y de posicionamiento ante el electorado. Para sustentar esa hipótesis, se lleva a cabo un ejercicio comparativo que consideró, por un lado, el gasto efectuado por las candidaturas que ocuparon los tres primeros lugares en la elección objeto de análisis (figuras 5 y 6) y, por otro, el comportamiento histórico del gasto y los resultados de la elección en los dos procesos electorales inmediatos anteriores (figura 4).

Dicho contraste permitió contextualizar el impacto del financiamiento ejercido y evaluar, desde una perspectiva objetiva, la incidencia que el uso diferenciado de recursos puede tener en los resultados de una elección.

Del análisis comparativo de los resultados de la votación correspondientes a los dos procesos electorales previos frente al proceso objeto de estudio, se advierte que el PVEM conservó una fuerza electoral relativamente estable entre la elección de 2017, en la que resultó vencedor con 2,733 votos (23.93% de esa elección), y la de 2021, en la que fue derrotado con 2,531 votos (21.59% de esa elección); situación que contrasta con el incremento significativo de su votación en la elección de 2025, en la que alcanzó 4,340 votos (40.18% de esa elección).

Si bien, como ya se refirió esto pudo ser resultado de captar votantes que antes elegían a otras fuerzas políticas que sí compitieron, la captación de esa cantidad de votantes sí pudo ser resultado de una sobreexposición a la

ciudadanía que ocurrió gracias al gasto disponible en favor de esa fuerza política.

A mi juicio, resulta plausible que el incremento significativo en la votación obtenida por el PVEM durante el proceso electoral de 2025 se encuentre en un alto grado de probabilidad, vinculado con un uso excesivo de recursos de campaña. Esta hipótesis se justifica si se considera que, en los dos procesos electorales inmediatos anteriores, el partido se mantuvo dentro de los límites de gasto autorizados y registró niveles de votación relativamente estables.

La variación observada en 2025 revela un cambio atípico en su desempeño electoral que puede explicarse de manera razonable precisamente por el aumento en la inversión de recursos en propaganda más allá de lo permitido, lo cual impactó de manera directa en su capacidad de posicionamiento.

Otro elemento relevante para sostener que el exceso de recursos invertidos en la elección pudo generar un efecto determinante para el resultado de la votación, es el comportamiento del porcentaje de participación ciudadana.

Al comparar los tres procesos electorales analizados, se advierte que la afluencia a las urnas ha sido constante en 2017 con 68.25%; 2021 con 68.41%, y para 2025 con 64.32%. Los tres puntos porcentuales menos de votación en 2025 no representan una disminución significativa que guarde relación con el aumento de votos del PVEM, sino que, por el contrario, el incremento en los resultados electorales entre una población numéricamente similar puede encontrar una justificación razonable, a partir del mayor uso de recursos realizados por el PVEM.

Los gastos del PVEM en los procesos electorales anteriores son los siguientes:

**Figura 16. Gastos de campaña del PVEM en la elección del ayuntamiento de Tamiahua 2016-2017**

ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE TAMIAHUA, VERACRUZ PROCESO ELECTORAL 2016-2017	
Total de votos en la elección	11,420





Votos obtenidos por el partido político	 <b>2,733</b>
Rubros de gastos por candidatura	
	<b>Citlalli Medellín Careaga</b>
Propaganda	\$7,128.50
Propaganda utilitaria	\$33,724.91
Operativos de la campaña	\$73,473.64
Propaganda exhibida en salas de cine	-
Propaganda exhibida en internet	\$4,000.00
Propaganda en medios impresos	\$4,732.44
Producción de mensajes para radio y TV	\$810.70
Propaganda en vía pública	-
Financieros	-
<b>Total</b>	<b>\$ 123,870.19</b>
<b>Tope de gastos de campaña</b>	<b>\$210,346.00</b>

Figura 17. Gastos de campaña del PVEM en la elección del ayuntamiento de Tamiahua 2020-2021

ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE TAMIAHUA, VERACRUZ PROCESO ELECTORAL 2020-2021	
Total de votos en la elección	<b>11,722</b>
Votos obtenidos por el partido político	 <b>2,531</b>
Rubros de gastos por candidatura	
	<b>Ana Bertha Hernández Correa</b>
Propaganda	\$9,961.76
Propaganda utilitaria	\$89,357.99
Operativos de la campaña	\$25,419.12
Propaganda exhibida en salas de cine	-
Propaganda exhibida en internet	\$11,971.99

SUP-REC-518/2025 Y ACUMULADOS

Propaganda en medios impresos	-
Producción de mensajes para radio y TV	\$143.24
Propaganda en vía pública	-
Financieros	-
Total	\$136,854.10
Gasto no reportado detectado por la autoridad fiscalizadora	
Monitoreo en internet	
Producción de radio y TV	
Monitoreo en prensa	
Gastos de la jornada electoral	\$356.19
Propaganda colocada en la vía pública	\$225.30
Total de gastos no reportados	\$581.49
Ajustes o reclasificaciones de auditoría	-
Total de gastos según auditoría	\$1,427.35
TOTAL DE GASTOS	\$139,708.80
Tope de gastos de campaña	\$167,872.00

Como puede advertirse de los elementos objetivos expuestos en las tablas anteriores, el PVEM en los procesos electorales celebrados en los años 2016-2017 y 2020-2021, tuvo una votación relativamente semejante y no rebasó el tope de gastos de campaña. Sin embargo, como ya se precisó en párrafos previos, en el actual proceso electoral 2024-2025, dicho instituto político incurrió en un rebase de tope de gastos de campaña detectado por la autoridad que ascendió a un 63.73%, y obtuvo una votación de 4,340 votos; esto es, de casi el doble de las dos elecciones previas.

Si bien este resultado puede explicarse, en parte, por el cambio en el número de partidos políticos que compitieron, el gasto enfocado exclusivamente en propaganda refleja que dicha condición sólo favoreció aún más ese gasto excedente para sobreexponer al electorado en favor de esa fuerza política.

Con base en lo anterior, advierto que hay indicios suficientes para poder llegar de manera plausible, a la conclusión de la existencia de una relación

directa entre el mayor uso de recursos y el incremento en la votación obtenida. Bajo esta lógica, cuando el gasto excede los límites legalmente establecidos, resulta razonable concluir que la incidencia del uso excesivo de recursos en el proceso electoral puede alcanzar una magnitud suficiente para explicar la diferencia de votos que resultó en la elección, beneficio que tiene su origen en una violación a las reglas de equidad; esto es, a los principios constitucionales rectores de toda contienda comicial.

Ciertamente, resulta complejo determinar con precisión absoluta el impacto del dinero en los resultados electorales, pues ello implicaría desconocer la existencia de otros factores que influyen en la decisión del electorado, tales como las características personales de las candidaturas, su carisma, ideología, trayectoria política u otras variables contextuales como el género.

Sin embargo, las restricciones previstas en la normativa electoral respecto del financiamiento y la propaganda tienen como finalidad central salvaguardar la equidad en la contienda.

Es decir, el sistema electoral mexicano está basado en una serie de restricciones constitucionales, legales y reglamentarias sobre el tiempo, modalidades y límites al gasto como a la propaganda, que puede verse materializado en los hechos, cuando por ejemplo una precandidatura logra como sanción su no registro o pierde el ya obtenido, si se demuestra que realizó actos anticipados de campaña o, bien, no presentó el informe de gastos correspondiente.

Es por ello que considero que la propaganda electoral, por su propia naturaleza, posee un carácter persuasivo que la convierte en un instrumento idóneo para influir en las preferencias políticas frente a determinados hechos, candidaturas o propuestas; y, en ese sentido, el incumplimiento de estas reglas, mediante el uso excesivo de recursos, no sólo rompe dicho equilibrio sino que puede, además, traducirse dicha irregularidad en una ventaja indebida con efectos determinantes en el resultado de la elección.

A partir de las características del municipio, precisadas en el apartado 8.1, se reconoce que Tamiahua **es un municipio rural y pequeño —tanto en extensión territorial como en población— con un alto número de habitantes en situación de pobreza y con más del 30 % en**

**vulnerabilidad por carencia social**<sup>74</sup>. Estas condiciones hacen que la propaganda electoral y, por tanto, los recursos destinados a su producción y difusión, tenga un mayor impacto.

La situación de vulnerabilidad social en municipios como Tamiahua permite inferir que la propaganda de carácter utilitario tiene un efecto determinante, ya que la constante exposición al color y emblema del partido, así como el nombre de la candidatura genera una mayor resonancia en la ciudadanía.

En síntesis, en contextos de mayor carencia, la propaganda electoral puede resultar más eficaz,<sup>75</sup> por estar relacionada con las necesidades básicas y aspiraciones de bienestar, lo que puede traducirse en un mayor respaldo político a las propuestas difundidas.

En efecto, los elementos analizados en este apartado resultan relevantes, porque el voto es “...un acto político situado y contingente, socioterritorial y multidimensional”.<sup>76</sup> Es decir, una de las formas de estudiar esta multidimensionalidad del voto es la evidencia empírica que se ha recabado en estudios cartográficos, sociológicos e históricos.

El sociólogo Willibald Sonnleitner, profesor-investigador de El Colegio de México, en un análisis que realizó de las elecciones de 1960 a 2015 en su libro *Lo que el voto se llevó: la des-composición del pacto posrevolucionario en México*, destaca la dimensión histórica del voto conforme a la realidad sociopolítica del país y reconoce que el voto en México:

*[...] se inventó, se extendió y se socializó en contextos autoritarios que forjaron una cultura política antidemocrática, la cual se apoyó formalmente en sectores campesinos, obreros y populares, pero les excluyó en los hechos de la política y los mantuvo al margen de la ciudadanía*<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Conforme a la información de la Secretaría del Bienestar, en la que se identifica que 15,731 personas (74.67%) se encuentran en situación de pobreza y 32.6% de la población de esa localidad se encuentra en situación de vulnerabilidad por carencia social. Véase: Secretaría del Bienestar (2025). “30151-Tamiahua” en Informe Anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2025. Accesible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/975217/30151\\_Tamiahua\\_2025.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/975217/30151_Tamiahua_2025.pdf)

<sup>75</sup> Con base en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Nuevos datos cuestionan los conceptos tradicionales de ricos y pobres”, publicado en la dirección electrónica <https://www.undp.org/es/mexico/comunicados-de-prensa/nuevos-datos-cuestionan-los-conceptos-tradicionales-de-ricos-y-pobres>.

<sup>76</sup> Véase: Sonnleitner, W. (2021). “Introducción general: orígenes, dinámicas y configuraciones socioterritoriales del voto” en *Lo que el voto se llevó: la des-composición del pacto posrevolucionario en México*. El Colegio de México A.C., página 16.

<sup>77</sup> Sonnleitner, W. (2021). “Capítulo 1: Paradojas electorales, ¿elecciones competitivas, sin legitimidad” en *Lo que el voto se llevó: la des-composición del pacto posrevolucionario en México*. El Colegio de México A.C., pág. 32.

A ello agregó que paulatinamente se pasó de una cultura de movilización corporativa —donde el voto se ejercía de forma pasiva y sumisa— a la participación ciudadana proactiva, más crítica, autónoma y exigente. Sin embargo, razonó que la concepción del sufragio no cambió de forma drástica ni abrupta, sino que tuvo dinámicas profundas que requieren de reconocer sus distintas dimensiones territoriales y sociales.

Dicho estudio recoge dos grandes hallazgos de toda la evidencia empírica del voto en México que se vinculan con comunidades con condiciones semejantes a las de Tamiahua, Veracruz.

El primero de estos hallazgos es que, aún hoy en 2025, el comportamiento del voto es virtualmente unánime en comunidades rurales, las cuales siguen lógicas corporativas en su manera de ejercer el sufragio. Ello contrasta con la fragmentación que presentan barrios urbanos en los que se exagera la diversidad partidista.

Un elemento explicativo de dicha diferenciación proviene de la condición de virtual anonimato que ofrece la vida metropolitana frente a comunidades pequeñas en las cuales todas las personas se reconocen y cualquier ausencia o presencia el domingo electoral llega a notarse.<sup>78</sup>

El segundo de los hallazgos es que, en democracias como la mexicana, la evidencia empírica contradice la teoría de la modernización y la participación política, en la cual se suele decir que mayor participación ciudadana en una elección está vinculada con un mayor desarrollo socioeconómico. El sociólogo expone que la evidencia empírica de México, aunada a la historia, reflejan que “...son los territorios más marginados aquellos que movilizan a una mayor porción de electores”.<sup>79</sup> En otras palabras, mientras más lejano esté un territorio y menor sea su desarrollo económico, mayor suele ser la participación política.

Esta forma de participación se vincula con el elemento transaccional que plantea el politólogo francés Olivier Ihl, quien plantea que hay “[...] tres dispositivos fundamentales que revisten el voto como una interacción social:

---

<sup>78</sup> Íbidem.

<sup>79</sup> Véase: Sonnleitner, W. (2021). “Introducción general: orígenes, dinámicas y configuraciones socioterritoriales del voto” en Lo que el voto se llevó: la des-composición del pacto posrevolucionario en México. El Colegio de México A.C., página 20.

transacción, pertenencia o convicción”.<sup>80</sup> Estas tres dimensiones se traducen en las tres formas del voto en tanto interacción social:

1. El **voto de intercambio o elección desde una interacción social transaccional**, la cual “[...] *se relaciona con la asignación de ventajas materiales en redes clientelares*”.
2. El **voto comunitario o elección desde una interacción social de pertenencia**, el cual responde a un sentido de pertenencia con un grupo, que se vincula con “[...] *reivindicaciones y decisiones colectivas, que movilizan grupos que se conviven como autónomos respecto de metas y conflictos de tipo comunitario (religión, lengua, identidades étnicas)*”; y
3. El **voto de opinión o elección de convicción**, el cual se corresponde con “[...] *elecciones y decisiones individuales fundadas en conciencia y tomadas en contextos que garantizan la libertad e igualdad de los ciudadanos*”<sup>81</sup>.

Así, el sociólogo reconoce que una persona podrá optar por uno de estos tres mecanismos de votación, dependiendo del contexto y factores socioeconómicos a los que está expuesto. Si bien resulta imposible vincular directamente cuál es el comportamiento de cada individuo, los esquemas sociológicos permiten reconocer patrones de votación en alguno de estos tres rubros.

En ese sentido, si se toma en cuenta la evidencia empírica ya referida y las condiciones sociodemográficas, políticas y económicas del municipio de Tamiahua, resulta claro que el efecto de un excedente en el gasto de campaña no es lineal. Además de ser una conducta grave, el efecto de la propaganda no es meramente individual, sino que en la interacción social posible que pueda tener conlleva un efecto amplificador.

Así, el gasto adicional incurrido por el partido más votado no se diluyó sino que pequeñas variaciones en los recursos disponibles generaron efectos desproporcionados en la competencia electoral. Ello obedece a que el gasto adicional no sólo incrementó la difusión de los mensajes políticos, sino que suple carencias materiales del electorado, tales como transporte, acceso a información y acompañamiento para ejercer el voto. En otras palabras, se

---

<sup>80</sup> Sonnleitner, W. (2021). “Capítulo 1: Paradojas electorales, ¿elecciones competitivas, sin legitimidad” en *Lo que el voto se llevó: la des-composición del pacto posrevolucionario en México*. El Colegio de México A.C., página 36.

<sup>81</sup> Sonnleitner, W. (2021). Página 36.

propicia el voto de intercambio debido al contexto sociodemográfico y económico de la población.

- **Alta participación ciudadana en zonas rurales**

El segundo de los elementos relevantes es el nivel de participación ciudadana, que en este caso coincide con el patrón sociológico referido por Sonnleitner.

La participación ciudadana registrada en la elección de Tamiahua es alta. La lista nominal del municipio es de 16,758 personas y se reportó el voto de 10,779 personas, lo que representan el 64.32 %. Dicha participación es muy importante si se consideran las condiciones socioeconómicas del municipio caracterizadas por niveles de pobreza importantes, la dispersión territorial de la población y barreras materiales para el ejercicio del derecho al voto.

En municipios con este perfil, como ya se refería, los niveles de participación de esta magnitud suelen asociarse a esfuerzos organizativos intensos de movilización electoral, particularmente cuando el gasto de campaña se destina a reducir los costos de transacción que implica la participación del electorado.

Si bien este dato, por sí mismo, no acredita la infracción, sí constituye un indicio contextual relevante para valorar la incidencia del gasto excedente como un potenciador que afecta de forma diferenciada a las personas en este tipo de contextos. Así, la evidencia empírica y las condiciones históricas y sociales del municipio permiten reconocer que la alta participación política es reflejo de un comportamiento de voto más corporativo.

**5.5.4.IV. Factor cualitativo del carácter determinante de la violación**

En la invocada Tesis XXXI/2004 a la que se ha hecho referencia, se establece que 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 la ciudadanía 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).

En el presente caso, también considero que el factor cualitativo se satisface para declarar la nulidad de la elección, porque el exceso del gasto que el PVEM destinó a la campaña no puede ser analizado de manera aislada como datos meramente contables, estadísticos o numéricos, sino que ese acontecimiento está relacionado directamente con la violación a principios constitucionales como la equidad en la contienda, la igualdad y autenticidad del sufragio.

Para demostrar la afectación, es importante destacar que las candidaturas tienen derecho a competir en condiciones de equidad, esto implica que, a partir de su registro, todas las personas candidatas deben contar con las mismas oportunidades reales para participar y tener éxito en una contienda electoral.

El cumplimiento de las reglas electorales garantiza una igualdad sustantiva, un “piso parejo” para las personas contendientes, de modo que el resultado de una elección sea definido por la voluntad del electorado, pero nunca por ventajas derivadas de una conducta indebida como el uso excesivo de recursos que quedó demostrado de manera contundente en la presente controversia.

La lógica detrás de las campañas electorales es que los esfuerzos para obtener votos influyen en el comportamiento de los votantes y, en consecuencia, en el resultado de la elección. A partir de esa premisa, partidos y candidatos organizan actividades para persuadir a los ciudadanos de que voten por ellos. Estas estrategias implican la inversión de recursos humanos y financieros.

Por ello, considero que las candidaturas que disponen de mayores recursos para desplegar una campaña (por fuera del tope de gastos establecido por la autoridad) se generan una ventaja indebida que se traduce en mayores posibilidades de difusión, repetición y posicionamiento del mensaje político ante el electorado, lo cual incide en la formación de la voluntad ciudadana.

Bajo esta lógica, el gasto excesivo altera las condiciones materiales de competencia, rompe el equilibrio entre las candidaturas y distorsiona la igualdad de oportunidades que debe regir toda elección democrática.



En el caso concreto, el ejercicio comparativo del gasto efectuado por las candidaturas mejor posicionadas, el análisis histórico de los procesos electorales anteriores, la calidad del gasto y las condiciones del municipio, resultan factores determinantes y suficientes para poder advertir con un alto grado de probabilidad, que la diferencia en el financiamiento guarda una relación razonable con la diferencia en la votación obtenida.

Y si bien es cierto esta correlación, no opera como una presunción absoluta, considero que sí constituye un indicador objetivo para concluir razonablemente que el mayor gasto fue un factor relevante para la obtención del resultado electoral.

Razonar que a partir de la diferencia de votación mayor al 5%, no es posible advertir la gravedad de los efectos que tuvo la violación, aun con el análisis de las circunstancias contextuales que rodearon la elección, desconoce que la legitimidad democrática no puede descansar exclusivamente en mayorías cuantitativas, sino en el respeto a las reglas y garantías que estructuran el proceso democrático.

En consecuencia, al estar demostrado que el PVEM cometió una violación grave como rebasar el tope de gastos de campaña, a partir de un rebase en el tope de gastos de campaña que ascendió a un 63.73% del tope legalmente establecido por la autoridad, me permite concluir de manera plausible que tal inconsistencia lo colocó con una ventaja económica sustancial, capaz de influir en el electorado y de modificar el curso ordinario de la contienda; sobre todo si se toma en cuenta que, como se precisó en párrafos previos, de todo el gasto realizado por dicho instituto político [tanto reportado como no reportado] el 97.84% de los recursos se usó para efectuar actos de campaña, entregar propaganda utilitaria y publicitarse en internet y en la vía pública y solamente el 2.16% se usó para gastos operativos.

Es por estas razones que, a mi juicio, se actualiza el elemento de determinancia, en la presente controversia para decretar la nulidad de la elección, en atención a que el beneficio indebido derivado del uso desproporcionado de recursos comprometió la validez de la elección.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con

**SUP-REC-518/2025 Y ACUMULADOS**

motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.