



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: SCM-JRC-319/2021

PARTE ACTORA:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADA:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIO:
OMAR ERNESTO ANDUJO BITAR¹

Ciudad de México, a 7 (siete) de octubre de 2021 (dos mil veintiuno)².

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública **confirma** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el recurso de inconformidad TEEP-I-124/2021 con base en lo siguiente:

GLOSARIO

Ayuntamiento	Ayuntamiento de Tepetzintla, Puebla
Código Local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla
Consejo Municipal	Consejo Municipal Electoral de Tepetzintla del Instituto Electoral del Estado de Puebla
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Juicio de Revisión	Juicio de revisión constitucional electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de

¹ Con la colaboración de Miossity Mayeed Antelis Torres.

² En lo sucesivo todas las fechas estarán referidas a este año a menos que se indique otro de manera expresa.

Impugnación en Materia Electoral
PRI Partido Revolucionario Institucional
Tribunal Local Tribunal Electoral del Estado de Puebla

ANTECEDENTES

1. Proceso electoral

1.1. Jornada electoral. El 6 (seis) de junio, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir, entre otras, a las personas integrantes de los ayuntamientos del estado de Puebla.

1.2. Cómputo municipal. El 9 (nueve) de junio, el Consejo Municipal realizó el cómputo final de la elección del Ayuntamiento, obteniendo los siguientes resultados:

Resultados del cómputo municipal de la elección del Ayuntamiento	
Partido político	Número de votos
	22 (Veintidós)
	1598 (Mil quinientos noventa y ocho)
	998 (Novecientos noventa y ocho)
	430 (Cuatrocientos treinta)
	15 (Quince)
	33 (Treinta y tres)
	81 (Ochenta y uno)
	48 (Cuarenta y ocho)
	1,667 (Mil seiscientos sesenta y siete)
	556 (Quinientos cincuenta y seis)
	72 (Setenta y dos)
	0 (Cero)
	0 (Cero)



Asimismo, declaró la validez de la elección de las personas integrantes del Ayuntamiento y expidió la constancia de mayoría en favor de la planilla postulada por MORENA.

1.3. Sesión del Consejo General del INE. El 22 (veintidós) de julio, el Consejo General del INE aprobó el dictamen consolidado relativo a la fiscalización de las candidaturas para el proceso electoral ordinario 2020-2021 determinando que, entre otras, la planilla ganadora en la elección del Ayuntamiento había excedido el tope de gastos de campaña.

2. Recurso de inconformidad

2.1. Demanda. El 26 (veintiséis) de julio, el PRI presentó recurso de inconformidad a fin de impugnar el resultado del cómputo municipal de la elección del Ayuntamiento y el resultando en el punto 4 del dictamen consolidado.

2.2. Sentencia impugnada. El 22 (veintidós) de septiembre, el Tribunal Local declaró infundados los agravios de la parte actora respecto a la nulidad de la elección del Ayuntamiento y confirmó los resultados del cómputo final, declaró la validez de la elección del Ayuntamiento y la entrega de constancia de mayoría correspondiente.

3. Juicio de Revisión. Inconforme con la determinación anterior, el 27 (veintisiete) de septiembre, el PRI presentó demanda con la que se integró el expediente SCM-JRC-319/2021 que fue turnado a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien en su momento tuvo por recibido el juicio, admitió la demanda y cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este juicio, porque es promovido por un partido político a fin de impugnar la sentencia emitida por el Tribunal Local en el recurso de inconformidad TEEP-I-124/2021 que declaró infundados los agravios de la parte actora respecto a la nulidad de la elección y confirmó los resultados del cómputo final, declaró la validez de la elección del Ayuntamiento y la entrega de constancia de mayoría correspondiente, supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción; lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución.** Artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 164, 166-III.b), 173 y 176-III.
- **Ley de Medios.** Artículos 3.2.d), 86.1 y 87.1.b).
- **Acuerdo INE/CG329/2017** del Consejo General del INE en que establece el ámbito territorial de esta cuarta circunscripción plurinominal y a la Ciudad de México como su cabecera³.

SEGUNDA. Requisitos de procedencia. El juicio reúne los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 9.1, 13.1.a), 86.1, 88.1.b) de la Ley de Medios.

2.1. Requisitos generales

a) Forma. La parte actora presentó su demanda por escrito ante la autoridad responsable, en esta se encuentra el nombre y firma autógrafa de quien la representa, identificó la resolución

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 (cuatro) de septiembre de 2017 (dos mil diecisiete).



que controvierte, expuso los hechos y los agravios correspondientes, y ofreció pruebas.

b) Oportunidad. El juicio es oportuno, pues la sentencia impugnada fue notificada el 23 (veintitrés) de septiembre⁴, por lo que si la demanda se presentó el 27 (veintisiete) siguiente⁵, es evidente que fue presentada en el plazo de 4 (cuatro) días que establece el artículo 8 de la Ley de Medios.

c) Legitimación y personería. El PRI tiene legitimación para promover este juicio, según el artículo 88.1 de la Ley de Medios, pues es un partido político nacional con registro local en Puebla.

Ahora, en el informe circunstanciado la responsable afirma que la ponencia no se pronunció respecto a la personería de quien promueve en representación del partido actor; a pesar de ello, la promovente se ostentó en dicha instancia como representante del PRI ante el Consejo General del IEEP, calidad que -al ser admitida la demanda- le fue reconocida por el Tribunal Local y tal circunstancia no fue objetada ni en el recurso de origen ni en esta instancia.

Por tanto, quien firma la demanda tiene personería para representar al partido actor en términos del artículo 88.1.b) de la Ley de Medios; siendo relevante el criterio contenido en la tesis de Sala Superior CXII/2001 de rubro: **PERSONERÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. NO CABE OBJETARLA SI SE TRATA DE LA MISMA PERSONA QUE ACTUÓ EN LA INSTANCIA PREVIA**⁶.

⁴ Cédula de notificación personal visible en la hoja 234 del cuaderno accesorio único.

⁵ Como se observa del sello de recepción del Tribunal Local visible en la hoja 4 del expediente.

⁶ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 115 a 117.

d) Interés jurídico. El PRI tiene interés jurídico para promover este juicio, pues fue parte actora en la instancia previa y controvierte la resolución emitida por el Tribunal Local al considerar que vulneró los principios constitucionales de certeza y exhaustividad en su perjuicio.

e) Definitividad y firmeza. La resolución impugnada es definitiva y firme, pues de conformidad con la legislación local no existe algún medio de defensa que deba ser agotado antes de acudir ante esta Sala Regional.

2.2. Requisitos especiales del Juicio de Revisión

a) Violaciones constitucionales. Este requisito está cumplido, pues se trata de una exigencia formal, que se colma con la enunciación de los preceptos constitucionales que se estiman transgredidos y no es necesario determinar la eficacia de lo alegado para estudiar la procedencia, ya que eso es parte del estudio del fondo.

El PRI señala que la sentencia impugnada vulnera los artículos 17, 41 y 116 de la Constitución por lo que este requisito está satisfecho en términos de la jurisprudencia 2/97 de rubro **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACION DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PARRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA**⁷.

b) Violación determinante. Este requisito está cumplido pues la pretensión del PRI es la declaración de nulidad de la elección del Ayuntamiento; es decir, un impacto en los resultados del proceso electoral.

⁷ Consultable en: Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, volumen 1, páginas 408 y 409.



c) Reparabilidad. En este caso está satisfecho el requisito previsto en los artículos 86.1-d) y 86.1-e) de la Ley de Medios, pues si la parte actora tuviera razón, podría revocarse la resolución impugnada para los efectos pretendidos por ésta pues los ayuntamientos tomarán posesión hasta el 15 (quince) de octubre, en términos del artículo 102 de la Constitución para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

TERCERA. Estudio

3.1. Estricto derecho

De acuerdo con el artículo 23.2 de la Ley de Medios, no procede la suplencia en la expresión de los agravios de los Juicios de Revisión por ser un medio de impugnación de estricto derecho; por tanto, el estudio de la demanda se hará atendiendo a dicho principio.

No obstante, en todos los casos -incluido este tipo de juicios-, esta Sala Regional está obligada al estudio integral y exhaustivo de las demandas, a fin de determinar la existencia de argumentos tendientes a acreditar la ilegalidad de los actos combatidos, con independencia de que éstos se encuentren o no en el capítulo correspondiente.

Apoyan lo anterior, las Jurisprudencias 3/2001 y 2/98 emitidas por la Sala Superior de rubros **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR⁸ y AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL⁹.**

3.2. Síntesis de agravios

⁸ Jurisprudencia consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), página 5.

⁹ Jurisprudencia visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 2, año 1998 (mil novecientos noventa y ocho), páginas 11 y 12.

a) Vulneración a los principios de legalidad, objetividad, certeza y seguridad jurídica

La parte actora refiere una vulneración al principio constitucional de certeza por parte del Tribunal Local, pues -afirma- hizo un indebido análisis aritmético, ya que de manera incorrecta señaló que el rebase al tope de gastos de campaña de la planilla del Ayuntamiento postulada por MORENA era del -0.01% (menos cero, punto, cero uno por ciento) cuando correspondía a 1.24% (uno, punto, veinticuatro por ciento).

Por otra parte, argumenta que no tomó en consideración la diferencia entre el 1° (primero) y 2° (segundo) lugares, que fue del 1.19% (uno, punto, diecinueve por ciento), la que considera determinante y -dado que el triunfo derivó de un uso excesivo de gastos de campaña que no fueron reportados a la autoridad- actualizaba la causal de nulidad invocada, por lo que al determinar lo contrario la responsable desatendió el principio de legalidad.

En ese sentido, argumenta que la resolución impugnada no cumplió los principios de legalidad, objetividad, certeza y seguridad jurídica previstos en los artículos 16, 41 y 116 de la Constitución, al no realizar una correcta interpretación de los gastos de fiscalización de MORENA, pues la irregularidad se acreditó de manera objetiva y material -siendo una clara y flagrante violación a los principios constitucionales- y era determinante para el resultado de la elección.

En ese sentido, refiere que se debe decretar la nulidad de la elección del Ayuntamiento, pues la planilla ganadora sobrepasó los gastos permitidos para la campaña electoral, causal de nulidad que se encuentra prevista en los artículos 41 fracción VI de la Constitución y 378 bis fracción I del Código Local, que señalan que el órgano jurisdiccional podrá declarar



la nulidad de la elección por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando se exceda el gasto de campaña en 5% (cinco por ciento) del monto total autorizado.

b) Vulneración a los principios de exhaustividad y congruencia

Refiere que el Tribunal Local vulneró los principios de exhaustividad y congruencia establecidos en el artículo 17 de la Constitución -en relación con la certeza prevista en los artículos constitucionales 41 y 116- al estudiar de forma indebida sus argumentos respecto de la nulidad de la elección solicitada y, en consecuencia, declararlos infundados.

Esto, pues considera que se acreditó que la planilla ganadora transgredió el principio de equidad al exceder los gastos de campaña autorizados por la autoridad electoral, deformando la conciencia de la ciudadanía y viciando la votación de origen.

Al respecto, indica que se encuentra acreditada la determinancia de la irregularidad, pues a mayor exceso, mayor influencia sobre toda la votación; y, en el caso, la diferencia entre el 1° (primer) y 2° (segundo) lugares fue de 69 (sesenta y nueve) votos, mientras que el exceso en los gastos de campaña fue de \$454.10 (cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos con diez centavos), de lo que -a su decir- se concluye que el excedente del gasto constituye la diferencia con la que se obtuvo el triunfo.

En ese sentido, refiere que -en el caso- se encuentra acreditada la determinancia en su aspecto cualitativo por: a) el costo de cada voto; y b) la eficacia que el excedente erogado logró numéricamente en el electorado.

De igual forma, considera acreditada la determinancia cualitativa por: a) la finalidad de la norma; b) la gravedad de la falta; y c) las circunstancias en que se cometió la transgresión.

De acuerdo con el partido actor, el Tribunal Local no atendió el principio de congruencia y exhaustividad, pues no analizó de manera íntegra sus argumentos, el contexto en el que se presentaron los elementos, y la totalidad del expediente.

Esto, pues -en su consideración- se dio el primer elemento referido por la Sala Superior: la acreditación del rebase por el medio de prueba idóneo (el dictamen consolidado emitido por la autoridad administrativa).

A partir de ello, a su decir, era necesario analizar la determinancia tomando en consideración el contexto y su impacto en la voluntad ciudadana, debiendo valorar y ponderar si la irregularidad incidió en el resultado electoral. Esto es, la determinancia debe ser entendida no como un único supuesto sino como un elemento que debe ser ponderado.

De ahí que solicite que esta Sala Regional analice la determinancia de la irregularidad acreditada y determine la nulidad de la elección.

3.3. Metodología

El estudio de los argumentos planteados por la parte actora se hará de forma conjunta, dada su íntima relación, lo que no le afecta, pues lo trascendente es que se estudien la totalidad de sus agravios, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Superior 4/2000 de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**¹⁰.

¹⁰ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), páginas 5 y 6.



3.4. Marco normativo

3.4.1. Principios constitucionales

a) **Principios que rigen la actuación de las autoridades electorales.** Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución establecen los principios que debe cumplirse en toda elección para que pueda considerarse como válida¹¹.

Entre ellos, se encuentran aquéllos que rigen la actuación de las autoridades en materia electoral: los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Por el principio de **certeza**, de acuerdo con la Sala Superior, se entiende la garantía de que las personas participantes en cualquier procedimiento electoral conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal que les permitirá acceder al ejercicio del poder público, para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos, de modo tal que estén enteradas previamente, con claridad y seguridad, sobre las reglas a que está sujeta su propia actuación y la de las autoridades electorales¹².

En cuanto a la **legalidad**, se entiende por dicho principio la garantía formal para que la ciudadanía y autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones normativas, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo¹³.

¹¹ Como puede leerse en la tesis X/2001 de la Sala Superior de rubro: **ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA**. Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 63 y 64.

¹² Criterio contenido en la opinión de la Sala Superior OP-12/2010.

¹³ Como se desprende de la jurisprudencia P./J. 144/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO**.

Por su parte, la **imparcialidad** implica que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; la **objetividad**, que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos del proceso electoral; y, la **independencia**, aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural¹⁴.

b) Principios que rigen la actuación de los órganos jurisdiccionales (exhaustividad y congruencia). El artículo 17 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Tal mandato impone el deber de cumplir los principios de exhaustividad y congruencia. El primero, obliga a quien juzga a agotar cuidadosamente en la sentencia o resolución, todos y cada uno de los planteamientos formulados por las partes en la demanda en apoyo de sus pretensiones.

Estas consideraciones se sustentan en las jurisprudencias emitidas por la Sala Superior 12/2001 y 43/2002, de rubros **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**, y

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su; XXII, noviembre de 2005 (dos mil cinco); página 111.

¹⁴ Como se desprende de la jurisprudencia P./J. 144/2005 ya citada.



PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN¹⁵.

El principio de congruencia de las resoluciones tiene sustento en la obligación de quien juzga de resolver una controversia, haciendo pronunciamiento sobre las pretensiones planteadas por las partes, sin omitir algún argumento ni añadir circunstancias que no se hayan hecho valer; tampoco debe contener consideraciones contrarias entre sí, o con los puntos resolutivos.

Conforme a lo anterior, la resolución que se emita: a) no debe contener más de lo planteado por las partes; b) no debe contener menos de lo manifestado por las partes y, c) no debe resolver algo distinto a lo planteado por las partes.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 28/2009, de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA¹⁶** en la que se sostiene que, la congruencia interna debe ser entendida como la armonía de las distintas partes constitutivas de la sentencia, lo cual implica que no debe haber argumentaciones y resolutivos contradictorios entre sí; respecto a la congruencia externa se sostiene que debe existir coincidencia entre lo resuelto con la controversia planteada por las partes.

3.4.2. Nulidad por rebase de topes de gastos de campaña

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 (dos mil catorce) introdujo -en el artículo 41 Base VI de la

¹⁵ Consultables en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 16 y 17; y Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003 (dos mil tres), página 51, respectivamente.

¹⁶ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010 (dos mil tres), páginas 23 y 24.

Constitución- la causal de nulidad de la elección, entre otras cuestiones, por rebasar el tope de gastos de campañas en los siguientes términos:

Artículo 41.

(...)

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

(...)

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.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

(...)

Como ha sostenido la Sala Superior¹⁷, la Constitución establece:

- I. Un imperativo a las legislaturas federal y local para establecer un sistema de nulidad de elecciones, en el respectivo ámbito de sus competencias, en que se incluya entre otros supuestos, el rebase del tope de gastos de campaña en un **5% (cinco por ciento) mayor al monto total autorizado.**
- II. Establecer los siguientes elementos que deben estar presentes en la violación o infracción atribuida, para actualizar la causal de nulidad en cuestión:
 - a) El rebase del tope de gastos sea grave, doloso y determinante.

¹⁷ Concretamente, en la sentencia del juicio SUP-JIN-295/2018.



b) Dicho rebase se acredite de manera objetiva y material.

III. En relación con la determinancia, la misma se presume cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el 1° (primer) y 2° (segundo) lugares sea menor al 5% (cinco por ciento).

Esta causal de nulidad de la elección se relaciona con los principios de equidad en la contienda, la autenticidad en el voto y la libertad en el mismo, principalmente.

a) Equidad en la contienda. El principio de equidad en la contienda tiene como objeto inmediato la tutela del derecho de quienes contienden en el proceso electoral de contar con idénticas oportunidades de obtener el voto de la ciudadanía, y su finalidad está dirigida a que la decisión que tomen las personas electoras se encuentre libre de influencias indebidas.

En ese sentido, las autoridades electorales –tanto administrativas como jurisdiccionales– deben asegurar que todas las personas participantes en un proceso electoral estén situadas en una línea de salida equiparable y, desde esa lógica, durante el transcurso de la contienda electoral sean tratadas de modo equilibrado. Debiendo evitar, por tanto, que alguna de dichas personas, partidos o candidaturas se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de sus contendientes.

En relación con la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña, su relación con el principio de equidad en la contienda se hace patente al analizar que el propio artículo 41 constitucional establece el deber para la autoridad de fijar límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidaturas y en las campañas electorales.

Esto es, propiciar condiciones de equidad entre quienes participan en los procesos electorales, de manera que los recursos económicos no sean el motivo que decida el resultado electoral, sino que éste se decida a partir de una competencia real y democrática.

Por tanto, el tope de gastos de campaña es un parámetro general establecido por la legislación como medida de control del gasto por parte de los partidos políticos y las candidaturas participantes, con miras a garantizar, por un lado, la fiscalización de los recursos de campaña, y por otro, la equidad en la contienda electoral.

b) Libertad y autenticidad del voto. Por voto libre se entiende la ausencia de violencia, amenazas, y coacción en su ejercicio. El principio de **libertad** del voto significa, por una parte, la manifestación de una decisión libre, ausente de coacción o manipulación indebida, que se traduce en la posibilidad de la persona electora de votar por la opción de su preferencia y, por otra, que el voto se acompañe de otras libertades como expresión, asociación, reunión o manifestación.

La libertad respecto del voto debe entenderse en el contexto no solo de ausencia de violencia física o moral, sino desde la perspectiva que la persona electora está actuando con plena conciencia sobre las consecuencias de sus actos, y que está obrando en interés de la comunidad.

En este sentido, el propio sistema de nulidades en materia electoral, en general, y la causal relativa al rebase de tope de gastos de campaña, se dirigen claramente a proteger el voto de la ciudadanía de factores que vulneren su libertad, de tal forma



que se garantice la certeza respecto de la voluntad que el electorado buscaba expresar al votar.

La **autenticidad** del voto implica que debe existir una correspondencia entre la voluntad de quienes eligen y el resultado de la elección.

El artículo 23 Convención Americana sobre Derechos Humanos, señala que las elecciones deben ser auténticas, periódicas, y ejecutadas de manera tal que preserven la libertad en la expresión de las personas electoras.

Al respecto, tanto la Declaración Universal como la Declaración Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos coinciden en que las elecciones deben poseer ciertas características específicas: deben ser auténticas (genuinas para la Declaración Americana), periódicas, universales y ejecutarse de manera tal que preserven la libertad en la expresión de voluntad del electorado.

Resulta ilustrativo lo manifestado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁸, en el sentido de que *"la autenticidad que debe caracterizar a las elecciones [...] implica que exista una estructura legal e institucional que conduzca a que el resultado de las elecciones coincida con la voluntad de los electores"*.

De esta forma, la autenticidad de las elecciones supone *"que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los*

¹⁸ CIDH, Resolución 1/90. Casos 9768, 9780 y 9828 (México) 17 de mayo de 1990 (mil novecientos noventa), párrafo 48; Informe Anual 1990-1991, Capítulo V, III, página 14; Informe de país: Panamá 1989 (mil novecientos ochenta y nueve), Capítulo VIII, punto 1; Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití, 1990 (mil novecientos noventa), Capítulo 1, párrafo 19.

electores y el resultado de la elección" lo que implica *"la ausencia de interferencias que distorsionen la voluntad de los ciudadanos (y personas ciudadanas)"* y abarca 2 (dos) categorías diferentes de fenómenos:

- a) Los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla; y
- b) Aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral; es decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto.

En ese sentido, y bajo el contexto de la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña, al dotar de certeza el origen y destino de los recursos que son utilizados por los partidos políticos y candidaturas que participan en un determinado procedimiento electoral, se busca que quienes contiendan lo hagan en condiciones de equidad y exista autenticidad en la competitividad de las distintas fuerzas políticas y candidaturas y, por otra parte, que la voluntad popular no esté viciada por ventajas indebidas en beneficio de algún partido político, coalición o candidatura.

c) Elementos que configuran la causal de nulidad. De acuerdo con la jurisprudencia 2/2018 de la Sala Superior, de rubro **NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN**¹⁹, los elementos necesarios para que se actualice la nulidad de una elección en el supuesto de excederse el gasto de campaña en un 5% (cinco por ciento) del monto total autorizado son los siguientes:

¹⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 21, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 25 y 26.



1. La determinación por la autoridad administrativa electoral del rebase del tope de gastos de campaña en un **5% (cinco por ciento) o más** por la candidatura triunfadora 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 5% (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 que admite prueba en contrario (*iuris tantum*) y la carga de la prueba se revierte a quien pretenda desvirtuarla; en el entendido de que, en ambos supuestos, corresponde a quien juzga -de conformidad con las especificidades y el contexto de cada caso- establecer la actualización o no de dicho elemento.

Cabe señalar que la referida causal de nulidad está contemplada -en idénticos términos- tanto por el artículo 41 Base VI de la Constitución como en el artículo 378 Bis fracción I del Código Local.

3.5. Estudio de los agravios

Esta Sala Regional advierte que el PRI hace depender sus agravios, relacionados con el estudio que la responsable hizo de la causal de nulidad consistente en el rebase en el tope de gastos de campaña por parte de MORENA, en que -desde su

perspectiva- las irregularidades acreditadas son determinantes para el resultado, porque la diferencia entre la votación obtenida por el 1° (primero) y 2° (segundo) lugares es menor al 5% (cinco por ciento), y es similar al porcentaje en que el tope de gastos fue excedido por la planilla ganadora.

Los argumentos son **infundados**.

En términos generales, el partido actor argumenta que -de conformidad con lo previsto en los artículos 41 Base VI de la Constitución y 378 Bis fracción I del Código Local- se acreditó un rebase al tope de los gastos de campaña por parte de la planilla ganadora y que, por sí misma, tal infracción era grave y debió entenderse como determinante para los resultados, pues la diferencia de la votación recibida por quienes quedaron en los primeros lugares es menor al 5% (cinco por ciento).

En ese sentido, la pretensión de la parte actora es que se decrete la actualización de la causal en estudio porque no obstante que el rebase determinado por la autoridad electoral administrativa fue de 1.24% (uno, punto, veinticuatro por ciento), la diferencia de votos entre los primeros lugares fue determinante por ser menor al 5% (cinco por ciento), lo que -argumenta- no fue analizado debidamente por el Tribunal Local.

A juicio de esta Sala Regional, son infundados sus argumentos, pues el Tribunal Local concluyó correctamente que para tener por configurada la causa de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña -en los términos establecidos en la Constitución y en el Código Local- debe quedar acreditado, en principio, que la planilla cuestionada hubiera sobrepasado en -al menos- un 5% (cinco por ciento) el tope de gastos de campaña autorizado por la autoridad electoral administrativa; y,



si se actualizaba tal elemento, que dicha circunstancia fuera determinante para el resultado de la elección de que se trate.

Como quedó acreditado en la instancia previa, y no es un hecho cuestionado, el Consejo General del INE²⁰ determinó que la planilla ganadora había excedido el tope de gastos de campaña en \$454.10 (cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos con diez centavos).

En la resolución impugnada, el Tribunal Local asentó lo siguiente:

SUJETO OBLIGADO	NOMBRE CANDIDATO	TOTAL DE GASTOS REPORTADOS	TOTAL DE GASTOS NO REPORTADOS ANEXO II	TOTAL DE GASTOS	TOPE DE GASTOS	DIFERENCIA TOPE-GASTO	% REBASE
MORENA	Antonio Rayón Rivera	\$35,687.83 (Treinta y cinco mil seiscientos ochenta y siete pesos con ochenta y tres centavos)	\$1,183.83 (Mil ciento ochenta y tres pesos con ochenta y tres centavos)	\$36,871.66 (Treinta y seis mil ochocientos setenta y un pesos con sesenta y seis centavos)	\$36,417.56 (Treinta y seis mil cuatrocientos diecisiete pesos con cincuenta y ocho centavos)	-\$454.10 (Menos cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos con diez centavos)	-0.01% (Menos cero, punto, cero uno por ciento)

Si bien, dicho cuadro coincide plenamente con el Anexo II del dictamen consolidado de la resolución INE/CG1378/2021, tiene razón el PRI al señalar que existe un error aritmético en el porcentaje de rebase, pues de una regla de 3 (tres), tomando el monto del excedente del gasto, para posteriormente multiplicarla por 100 (cien) y dividirla entre el tope de gastos de

²⁰ Mediante resolución INE/CG1378/2021 respecto de las irregularidades encontradas de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de diputaciones y ayuntamientos correspondientes al proceso electoral ordinario 2020-2021 en el estado de Puebla, aprobado en sesión pública de 22 (veintidós) de julio, y del dictamen consolidado INE/CG1376/2021. Resolución y dictamen que fueron materia de revocación parcial por esta Sala Regional respecto de los gastos correspondientes a la candidatura postulada por MORENA para el Ayuntamiento (en el juicio SCM-JDC-1810/2021) y de una posterior resolución, emitida en cumplimiento a dicha determinación en sesión extraordinaria de 3 (tres) de septiembre (resolución INE/CG 1502/2021), que -en lo que concierne al presente caso- confirmó el rebase del tope de gastos de campaña y la sanción correspondiente. Lo que se hace valer como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios.

campaña autorizados, se obtiene que el porcentaje de rebase es, en realidad, de 1.24% (uno, punto, veinticuatro por ciento)²¹.

No obstante lo anterior, como estableció el Tribunal Local (aunque a partir de una cifra errónea), el excedente detectado no es suficiente para configurar la causal de nulidad de elección invocada por la parte actora.

En efecto, el Tribunal Local estableció que -si bien existía una diferencia entre el 1° (primero) y 2° (segundo) lugares menor al 5% (cinco por ciento)- se había actualizado un rebase de que no era superior al 5% (cinco por ciento) establecido en la norma, por lo que no se actualizaban las 2 (dos) hipótesis exigidas, declarando infundados los agravios del PRI.

Esta Sala Regional coincide con lo resuelto por la responsable, pues aunque la planilla que obtuvo el triunfo en la elección del Ayuntamiento -como ya se estableció- excedió en 1.24% (uno, punto, veinticuatro por ciento) el tope de gastos autorizado por la autoridad electoral administrativa, no superó el 5% (cinco por ciento) exigido en la hipótesis de nulidad prevista en la norma constitucional y en el Código Local, por lo que no se actualiza el primero de sus elementos.

Como ya se señaló, para que se configure el supuesto normativo de nulidad previsto en el artículo 378 Bis fracción II del Código Local, relativo al rebase de tope de gastos de campaña, es necesario que el excedente en los gastos de campaña sea del 5% (cinco por ciento) o más del tope que

²¹ 454.10 (cuatrocientos cincuenta y cuatro, punto, diez) \times 100 (cien) = 45410 (cuarenta y cinco mil cuatrocientos diez) / 36417.56 (treinta y seis mil cuatrocientos diecisiete, punto, cincuenta y seis) = 1.24 (uno, punto, veinticuatro)



aprobó en su oportunidad la autoridad electoral competente, al así establecerlo expresamente la propia Constitución²².

Lo anterior, porque -si bien- cualquier cantidad que excede el límite fijado para los gastos de campaña constituye una irregularidad, no toda irregularidad genera el efecto de nulidad de una elección, sino solo aquellas de las que -de acuerdo con la propia Constitución- se acredite sean graves y dolosas, y que afecten sustancialmente la voluntad popular depositada en las urnas, esto es, que sean determinantes para el resultado de la elección.

En ese sentido, todo exceso de gastos de campaña que no extralimite en un 5% (cinco por ciento) constituye una irregularidad, que -en principio- debe dar lugar a alguna consecuencia, como es la imposición de una sanción de carácter administrativo, pero no de manera inmediata la nulidad de la correspondiente elección.

Esto, porque al ser la nulidad de la elección la consecuencia más grave que prevé el diseño normativo por la comisión de infracciones a las reglas, principios y valores en materia electoral, no cualquier rebase a los topes de gastos de campaña puede provocar esa consecuencia, es por ello que resulta relevante que la Constitución fijó -en forma específica- la medida que debía considerarse para generar dicho efecto sobre la elección.

Es decir, el órgano reformador de la Constitución consideró expresamente que un rebase a los topes de gastos de campaña sería significativo (o de gravedad suficiente), cuando

²² Pues, como ya se dijo, la causal de nulidad fue introducida en el artículo 41 Base VI de la Constitución para ser observada tanto en elecciones federales como locales, replicándose en el ordenamiento local.

alcanzara o rebasara el 5% (cinco por ciento) del tope de los gastos autorizados generando de esta manera certidumbre a fin de evitar algún margen de discrecionalidad y subjetividad en la determinación del monto a tomar en cuenta para generar la nulidad de la elección.

Lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado por la jurisprudencia 9/98, bajo el rubro **PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN**²³.

Interpretación que es -además- conforme con los principios de legalidad, certeza, objetividad y seguridad jurídica invocados por el PRI, pues son reglas claras y objetivas, establecidas con anterioridad al inicio del proceso electoral y de aplicación general, previstas para resguardar la equidad en la contienda y la voluntad de las personas electoras expresada a través del voto.

Por último, la interpretación referida es también congruente con el postulado de la Constitución que parte de la premisa de que la determinación de las personas constituyentes se despliega en el contexto de racionalidad y busca dotar de unidad, coherencia y operatividad al texto constitucional, sin que sea admisible de primera instancia concluir que un precepto constitucional resulte reiterativo, inconexo, incoherente o sin posibilidad de aplicación.

Así, de esta premisa de racionalidad es posible desprender que debe darse el sentido a los preceptos constitucionales que sean

²³ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 2, año 1998 (mil novecientos noventa y ocho), páginas 19 y 20.



conformes con la unidad de texto constitucional, atendiendo a su carácter de norma fundamental de todo el orden jurídico.

Asimismo, se parte del supuesto que el poder constituyente despliega sus atribuciones sin buscar incluir elementos sobrantes en las disposiciones que emite; es decir, al buscar el significado de una disposición debe privilegiarse la interpretación que reconozca que cada elemento que se establece tiene una función e intención específica, sobre la posibilidad de considerar que se trata de simples menciones o reiteraciones.

De esta manera, considerar que -por sí mismo- un rebase del tope de gastos de campaña menor al 5% (cinco por ciento) del autorizado puede dar lugar a la nulidad, deja sin aplicación una porción de la disposición constitucional que nos ocupa, lo cual es contrario a la intención del poder constituyente, pues si este hubiera pretendido que cualquier cantidad que sobrepasara los topes de gastos de campaña fuera suficiente para generar la nulidad de la elección, hubiera omitido precisar el parámetro concreto ya referido.

Por lo tanto, si bien, el impacto que puede generar una irregularidad en la elección es un elemento que debe valorarse para definir si da lugar o no a la nulidad de una elección, no se puede pasar por alto la acreditación de los demás elementos que integran el supuesto de nulidad respectiva.

En consecuencia, como señaló el Tribunal Local, la diferencia de votos entre el 1° (primero) y 2° (segundo) lugares de la elección del Ayuntamiento fue de 1.19% (uno, punto, diecinueve por ciento), y el monto que excede los límites fijados por la autoridad a los gastos campaña no es de la magnitud

suficiente para aplicar directamente la consecuencia de nulidad establecida en la Constitución.

Lo anterior, como ya se indicó, no significa que el referido rebase no constituya una irregularidad, y que la misma deba quedar impune, pues -de acuerdo con la resolución INE/CG1502/2021- la autoridad electoral administrativa impuso a MORENA una sanción económica equivalente al 100% (cien por ciento) del monto involucrado en el rebase determinado; esto es, \$1'376,329.52 (un millón trescientos setenta y seis mil trescientos veintinueve pesos con cincuenta y dos centavos).

En ese sentido, esta Sala Regional coincide con la determinación del Tribunal Local al considerar que no se reunieron los elementos previstos en la norma para la configuración de la causal de nulidad invocada por el partido actor; en específico, un exceso en los gastos de campaña en un porcentaje igual o mayor al 5% (cinco por ciento) del tope autorizado.

Así, contrario a lo afirmado por el PRI, al no alcanzarse el primero de los elementos previstos constitucionalmente para la causal en cuestión, el Tribunal Local no estaba obligado a analizar si la irregularidad acreditada era o no determinante para el resultado de la elección, pues -como estableció en la resolución impugnada- era necesario que se reunieran ambos supuestos (rebase superior al 5 % [cinco por ciento] del tope de gastos fijado y determinancia en los resultados), lo que no sucedió en el caso.

De ahí que, contrario a lo afirmado, la actuación del Tribunal Local fue exhaustiva y congruente, pues analizó la controversia en los términos planteados por el PRI, valoró la totalidad de las pruebas ofrecidas y aportadas, y tras dicho estudio determinó



que no era suficiente lo acreditado para declarar la nulidad de la elección de personas integrantes del Ayuntamiento, conclusión con la que coincide esta Sala Regional.

Por tanto, y considerando que no se acreditó la supuesta falta de exhaustividad y congruencia por parte del Tribunal Local, o la vulneración a principio constitucional alguno, son **infundados** los argumentos de la parte actora y debe confirmarse la resolución impugnada.

Por lo anteriormente expuesto, esta Sala Regional,

RESUELVE:

ÚNICO. Confirmar la sentencia impugnada.

Notificar personalmente a la parte actora, por correo electrónico al Tribunal Local y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Devolver los documentos que corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados ante la secretaria general de acuerdos quien autoriza y da fe.

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