



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

**JUICIOS DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y PARA
LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO-ELECTORALES DE LA
CIUDADANÍA**

EXPEDIENTES: SCM-JRC-343/2021 Y
SCM-JDC-2295/2021, ACUMULADOS

PARTE ACTORA: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y
CHARVEL HERNÁNDEZ ARGUELLO

PARTE TERCERA INTERESADA: RAÚL
PINEDA RAYGOZA Y PARTIDO NUEVA
ALIANZA PUEBLA

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS
DAZA

**MAGISTRATURA ENCARGADA DEL
ENGROSE:** HECTOR ROMERO
BOLAÑOS

SECRETARIOS: MÓNICA CALLES
MIRAMONTES Y NOE ESQUIVEL
CALZADA

Ciudad de México, a trece de octubre de dos mil veintiuno¹.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública de esta fecha resuelve **revocar** la sentencia impugnada y **declarar la nulidad de la elección** de las personas integrantes del Ayuntamiento de Lafragua, Puebla, conforme a lo siguiente.

¹ En adelante, las fechas citadas deberán entenderse como referidas al 2021 (dos mil veintiuno), salvo otra mención expresa.

ÍNDICE

G L O S A R I O.....	3
A N T E C E D E N T E S.....	4
A. Cadena impugnativa derivada de la fiscalización de ingresos y gastos (reconocimiento de rebase de tope de gastos de campaña).	4
I. Determinación de rebase de tope de gastos.	4
II. Primer juicio de la ciudadanía.	4
III. Segundo juicio de la ciudadanía.	5
IV. Recurso de reconsideración.	6
B. Cadena impugnativa relacionada con los resultados del cómputo, declaración de validez de la elección y entrega de constancias de mayoría (pretensión de nulidad de elección de integrantes del Ayuntamiento con base en rebase de tope de gastos).	6
I. Proceso electoral.	6
II. Juicio local.....	7
III. Juicios Federales.	8
R A Z O N E S Y F U N D A M E N T O S	10
PRIMERA. Jurisdicción y competencia.	10
SEGUNDA. Acumulación.	11
TERCERA. Parte tercera interesada.....	11
CUARTA. Causas de improcedencia.	13
QUINTA. Requisitos de procedencia.	14
SEXTA. Síntesis de agravios.	17
SÉPTIMA. Metodología	22
OCTAVA. Estudio de fondo.....	23
NOVENA. Sentido y efectos de la sentencia	57
R E S U E L V E.....	58



GLOSARIO

Acto y/o sentencia impugnada	Sentencia del veintidós de septiembre, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el juicio TEEP-I-0100/2021 y acumulados , por la que se determinó confirmar el cómputo supletorio, la declaración de validez de la elección del ayuntamiento de Lafragua, Puebla, así como, el otorgamiento de la constancia de mayoría, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral local a favor de la planilla integrada por PT, MORENA y Nueva Alianza Puebla .
Ayuntamiento	Lafragua, Estado de Puebla.
Código local	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Instituto local	Instituto Electoral del Estado de Puebla.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Parte actora	Partido Revolucionario Institucional y Charvel Hernández Arguello en su calidad de candidato a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Lafragua, en el Estado de Puebla, postulado por los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.
Parte interesada tercera	Raúl Pineda Raygoza y Partido Nueva Alianza Puebla
PT	Partido del Trabajo.
Reglamento	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
Tribunal local y/o autoridad responsable	Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

ANTECEDENTES

De los hechos narrados por la parte actora en sus respectivos escritos de demanda, así como de las constancias de los expedientes, y de los hechos notorios², se advierten los siguientes antecedentes:

A. Cadena impugnativa derivada de la fiscalización de ingresos y gastos (reconocimiento de rebase de tope de gastos de campaña).

I. Determinación de rebase de tope de gastos.

1. Dictamen consolidado. El once de julio la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral aprobó el proyecto de resolución presentado por la Unidad Técnica de Fiscalización, así como el Dictamen Consolidado.

2. Resolución INE/CG1378/2021. El veintidós de julio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la **resolución INE/CG1378/2021**, por la cual determinó que el ciudadano Raúl Pineda Raygoza, en su calidad de candidato a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento postulado por Morena, el PT y Nueva Alianza Puebla, rebasó el tope de gastos de campaña.

II. Primer juicio de la ciudadanía.

1. Demanda. El treinta y uno de julio, el ciudadano Raúl Pineda Raygoza promovió medio de impugnación para controvertir, de manera destacada, la resolución referida en el párrafo anterior;

² Que se invocan en términos de lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Medios.



con la que esta Sala Regional formó el expediente **SCM-JDC-1803/2021**.

2. Sentencia. El diecinueve de agosto, esta Sala Regional revocó parcialmente dicha resolución respecto a las determinaciones sobre el rebase de tope de gasto de campaña, y ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, a más tardar el ocho de septiembre discutiera y, en su caso, aprobara el nuevo dictamen consolidado, así como la resolución correspondiente.

3. Acuerdos en cumplimiento El tres de septiembre, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a la sentencia emitida en el expediente SCM-JDC-1803/2021, emitió los acuerdos INE/CG1502/2021, INE/CG1503/2021 e INE/CG1507/2021 en donde, entre otras cuestiones, **se determinó el rebase de tope de gastos** de campaña relativos a la campaña de la candidatura de la planilla encabezada por el ciudadano Raúl Pineda Raygoza.

III. Segundo juicio de la ciudadanía.

1. Demanda. Inconforme con dichos acuerdos, entre otros actos, el siete de septiembre el ciudadano Raúl Pineda Raygoza presentó demanda con la que se formó el Juicio de la Ciudadanía **SCM-JDC-2044/2021**.

2. Sentencia. El treinta de septiembre esta Sala Regional, entre otras cuestiones, desestimó los agravios que hizo valer el ciudadano Raúl Pineda Raygoza en torno al rebase de tope de gastos de campaña que se le atribuyó y **confirmó los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional**

Electoral INE/CG1502/2021, INE/CG1503/2021 e
INE/CG1507/2021.

IV. Recurso de reconsideración.

1. **Escrito.** Inconforme con lo anterior, el tres de octubre, Raúl Pineda Raygoza interpuso recurso de reconsideración para combatir la sentencia dictada por esta Sala Regional en el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-2044/2021** mismo que, por acuerdo de esa fecha, dio lugar a la integración del expediente **SUP-REC-1921/2021**, del índice de la Sala Superior.

B. Cadena impugnativa relacionada con los resultados del cómputo, declaración de validez de la elección y entrega de constancias de mayoría (pretensión de nulidad de elección de integrantes del Ayuntamiento con base en rebase de tope de gastos).

I. Proceso electoral.

1. **Comicios.** El seis de junio tuvo lugar la jornada electoral para la renovación, entre otros cargos, de las personas integrantes del Ayuntamiento.

2. **Cómputo Supletorio.** En la continuación de la sesión permanente de nueve de junio, el Consejo General del Instituto local, realizó el cómputo final supletorio de la elección del Ayuntamiento,³ mismo que concluyó el trece posterior con los siguientes resultados, a saber:

3 Acuerdo CG/AC-110/2021.



PARTIDO POLÍTICO	VOTOS
	1,199 (mil ciento noventa y nueve)
	1,126 (mil ciento veinte seis)
	11 (once)
	295 (doscientos noventa y cinco)
	9 (nueve)
	809 (ochocientos nueve)
	35 (treinta y cinco)
	437 (cuatrocientos treinta y siete)
	590 (quinientos noventa)
	252 (doscientos cincuenta y dos)
CANDIDATURAS NO REGISTRADAS	0 (cero)
VOTOS NULOS	136 (ciento treinta y seis)
TOTAL	4,899 (cuatro mil ochocientos noventa y nueve)

Por lo que atento a los resultados, **se declaró la validez** de la elección y entrega de constancias a favor de la planilla postulada en candidatura común por los partidos **PT, Morena y Nueva Alianza Puebla**, encabezada por el ciudadano **Raúl Pineda Raygoza**.⁴

II. Juicio local.

1. Demandas. Inconformes con el cómputo supletorio, la

⁴ La candidatura común PT, Morena y Nueva Alianza Puebla obtuvo 1,322 (mil trescientos veintidós) votos, en tanto que el PAN Y PRD que quedaron en segundo lugar con 1,210 (mil doscientos diez) votos. La diferencia entre primero y segundo lugar fue de 112 (ciento doce) votos, equivalente al 2.28% (dos punto veintiocho por ciento).

declaración de validez de la elección, así como la entrega de la constancia de mayoría y validez señaladas, el PRI y el ciudadano Charvel Hernández Argüello (en su calidad de candidato a presidente municipal postulado por el Partido Acción Nacional y de la Revolución Democrática) presentaron, respectivamente, un recurso de inconformidad y un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano(a), mismos que dieron lugar a la integración de los expedientes **TEEP-I-100/2021** y **TEEP-JDC-193/2021**.

2. Sentencia impugnada. El cuatro de octubre, el Tribunal local resolvió de manera acumulada los medios de impugnación referidos, en el sentido de confirmar el cómputo supletorio realizado por el Consejo General del Instituto local, la declaración de validez de la elección de integrantes del Ayuntamiento, así como, el otorgamiento de la constancia de mayoría a favor de la planilla integrada por PT, Morena y Nueva Alianza Puebla.

III. Juicios Federales.

1. Demandas. Con el objeto de controvertir la sentencia referida, el siete y ocho de octubre, respectivamente, la parte actora presentó sus respectivos medios de impugnación ante la autoridad responsable.

2. Recepción en la Sala Regional y turno. El ocho de octubre, se recibieron en este órgano jurisdiccional las constancias atinentes al medio de impugnación hecho valer por el PRI, el cual dio lugar a la integración del expediente **SCM-JRC-343/2021**.

El nueve de octubre siguiente, también se recibieron las constancias atinentes al medio de impugnación presentado por



el ciudadano Charvel Hernández Arguello, el cual dio lugar a la integración del juicio **SCM-JDC-2295/2021**.

Asuntos que, en su momento, fueron turnados por el magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional a la ponencia a cargo del Magistrado José Luis Ceballos Daza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

3. Radicación. Por proveídos del nueve y diez posteriores, el Magistrado instructor radicó los expedientes

4. Acuerdo plenario de consulta de competencia. El diez de octubre, el Magistrado ponente sometió a consideración del pleno el acuerdo de **consulta de competencia** en el que también se vislumbró la posibilidad de que la **Sala Superior ejerciera la facultad de atracción** del juicio de revisión constitucional electoral, dado que consideró que revestía un aspecto de trascendencia específica, derivado de que se encuentra pendiente de resolución el recurso de reconsideración SUP-REC-1921/2021, en el cual se controvertió la sentencia emitida por esta Sala Regional en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-2044/2021, vinculada a la determinación de rebase de tope de gastos de campaña respecto de la candidatura que resultó electa.

En sesión privada de misma fecha se determinó rechazar la propuesta contenida en el referido acuerdo plenario.

5. Instrucción. En el momento procesal oportuno, las demandas fueron admitidas a trámite y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, en su momento se ordenó cerrar la instrucción, en cada caso.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer los presentes medios de impugnación al ser promovidos para controvertir la sentencia a través de la cual el Tribunal responsable resolvió confirmar el cómputo supletorio realizado por el Consejo General del Instituto local, la declaración de validez de la elección del Ayuntamiento, así como el otorgamiento de la constancia de mayoría emitida a favor de la planilla integrada por PT, Morena y Nueva Alianza Puebla, encabezada por el ciudadano Raúl Pineda Raygoza. En consecuencia, a partir del tipo de elección y ámbito territorial, se actualiza la competencia de esta Sala Regional.

Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

Constitución. Artículos 41, párrafo tercero, Base VI; y 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 166, fracción III, incisos b) y c); y 176, fracciones III y IV.

Ley de Medios. Artículos 3, numeral 2, inciso c); 79, párrafo 1; 80, numeral 1, inciso f); 83, numeral 1, inciso b); 86; y 87, párrafo 1, inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la ciudad que será cabecera de cada una.



SEGUNDA. Acumulación.

En concepto de esta Sala Regional procede acumular los presentes juicios dado que, del análisis de las demandas, se advierte que existe conexidad en la causa porque en ambos casos se controvierte la misma resolución judicial.

De ahí que, por economía procesal, a fin de resolver de manera conjunta, expedita y completa los medios de impugnación, para evitar la emisión de resoluciones contradictorias, es que se estime procedente su acumulación, con fundamento en los artículos 31 de la Ley de Medios; 180, fracción XI de la Ley Orgánica; y, 79 del Reglamento Interno.

En consecuencia, esta Sala Regional acumula el expediente **SCM-JDC-2295/2021** al diverso **SCM-JRC-343/2021**, al ser éste el primero que fue recibido en este órgano jurisdiccional.

Por lo que se debe agregar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al juicio acumulado.

TERCERA. Parte tercera interesada.

Por escritos de diversas fechas -nueve y once de octubre-, el ciudadano **Raúl Pineda Raygoza**⁵ y el **Partido Nueva Alianza Puebla**, por conducto de su representante Fausto Díaz Gutiérrez, comparecieron en los juicios citados al rubro en su calidad de parte tercera interesada.

⁵ En su carácter de candidato electo a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento postulado en candidatura común por los partidos PT, Morena y Nueva Alianza Puebla

Atento a lo anterior, se reconoce al ciudadano **Raúl Pineda Raygoza** y al **Partido Nueva Alianza Puebla** con calidad de **parte tercera interesada**, ya que este órgano jurisdiccional justiprecia que se satisfacen los requisitos contenidos en el artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios, toda vez que fueron presentados ante la autoridad responsable dentro del plazo de setenta y dos horas a que se refiere el dispositivo en cita⁶.

Asimismo, de su lectura se advierte que, en ambos casos, quienes comparecen sostienen un interés derivado de un derecho que es incompatible con el de la parte actora.

Ello, porque el Partido Nueva Alianza Puebla y el ciudadano Raúl Pineda Raygoza pretenden la confirmación de la sentencia impugnada, al estimar que la interpretación llevada a cabo por la autoridad responsable fue conforme a derecho y que, por tanto, resultó correcto que hubiera validado la elección de las personas integrantes del Ayuntamiento —con lo que se convalidó su triunfo en el cargo de Presidente Municipal postulado por la candidatura común integrada por Morena, el PT y Nueva Alianza Puebla—.

6 Al respecto, de las constancias remitidas por la autoridad responsable mediante oficio TEEP-ACT-1018/2021, se desprende que el juicio de revisión constitucional electoral SCM-JRC-343/2021 se publicitó a las dieciséis horas con cuarenta minutos del siete de octubre. En ese entendido, el plazo de setenta y dos horas para la comparecencia de personas terceras interesadas culminó en la hora indicada del diez posterior, por tanto, si los escritos se presentaron el nueve de octubre a las veinte horas con treinta minutos y a las veinte horas, en cada caso, es evidente que ello ocurrió dentro del plazo previsto por el artículo 17, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios.

Y, por lo que hace al juicio de la ciudadanía SCM-JDC-2295/2021, de las constancias del expediente se advierte que la publicitación tuvo lugar el ocho de octubre a las trece horas con diez minutos. En ese entendido, el plazo de setenta y dos horas para la comparecencia de personas terceras interesadas culminó en la hora indicada del once posterior, por tanto, si el escrito de comparecencia del partido Nueva Alianza se presentó el nueve de octubre a las veinte horas, es evidente que ello ocurrió en tiempo; mientras que, si el escrito de Raúl Pineda Raygoza se presentó el once de octubre a las doce horas con treinta y siete minutos, también resulta oportuna su presentación.



Mientras que, por el contrario, la parte actora pretende que se revoque la sentencia impugnada, al considerar que la autoridad responsable debió declarar la nulidad de la elección ante la constatación del rebase de tope de gastos de la planilla electa, entre otras irregularidades que acusan en los respectivos escritos de demanda.

Igualmente, se reconoce la personería con la que se ostenta el ciudadano Fausto Díaz Gutiérrez en su calidad de representante propietario del partido Nueva Alianza Puebla, misma que se tuvo por acreditada en la cadena impugnativa primigenia.

CUARTA. Causas de improcedencia.

En su escrito de comparecencia como tercero interesado en el juicio de revisión constitucional SCM-JRC-343/2021, el ciudadano Raúl Pineda Raygoza sostiene que el señalado medio de impugnación es improcedente toda vez que en la demanda se omitió indicar por qué razón deben considerarse satisfechos los requisitos a que se contrae el artículo 86 de la Ley de Medios.

Al respecto, en concepto de esta Sala Regional la causa de improcedencia alegada debe desestimarse, porque la falta de expresión de la forma en que se colman los requisitos de procedencia de la demanda no configura una causa de improcedencia de un medio de impugnación; además, el hecho de que en la demanda no se precise la satisfacción de los citados requisitos, en términos que indica la parte tercera interesada, no significa que no se cumplan.

Por el contrario, de un análisis integral del escrito de demanda se advierte que cada uno de los requisitos de procedencia se

encuentra colmado por las razones que se explican en el siguiente apartado de esta sentencia.

QUINTA. Requisitos de procedencia.

Los medios de impugnación reúnen los requisitos generales y, en el caso del juicio de revisión constitucional electoral, también especiales de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 79 párrafo 1; 86, párrafo 1; y, 88, párrafo 1, de la Ley de Medios, por las razones siguientes.

A. Generales.

a) Forma. La parte actora, en cada caso, presentó su respectiva demanda por escrito ante la autoridad responsable; en ella consta su nombre y firma autógrafa, así como el señalamiento de domicilio y la indicación de personas autorizadas para recibir notificaciones; se identificó la sentencia impugnada; así como los hechos expuestos y los agravios correspondientes.

b) Oportunidad. De las constancias de los expedientes se desprende que la sentencia impugnada fue emitida el cuatro de octubre; por tanto, con independencia de la fecha en que hubiera tenido lugar la notificación a la parte actora, su oportunidad es evidente porque se presentaron el siete y ocho posterior.

Por tanto, la presentación se realizó dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8 de la Ley de Medios.

c) Legitimación y personería. De conformidad con el artículo 88, párrafo 1 de la Ley de Medios, el PRI cuenta con legitimación para promover el juicio de revisión constitucional electoral, al tratarse de un partido político que actúa por conducto de su



representante legítima, para controvertir una sentencia que estima le genera afectación a su esfera de derechos.

Igualmente, en términos del artículo 88, párrafo 1, inciso b), en relación con el 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, ambos de la Ley de Medios, se tiene a la ciudadana **Laura Elizabeth Torres Villegas** como representante del partido actor, cuya personería le fue reconocida en el curso de la cadena impugnativa de la que derivó la sentencia que ahora es controvertida⁷.

Por su parte, el candidato Charvel Hernández Arguello también cuenta con legitimación para promover, por derecho propio, el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, al considerar que la sentencia emitida por la autoridad responsable afectó su esfera de derechos; además, fue parte actora en el medio de impugnación local que es objeto de revisión ahora.

d) Interés jurídico. Se surte este requisito, ya que la parte actora controvierte una sentencia que derivó de la resolución de los medios de impugnación locales que instaron ante la autoridad responsable, con el objeto de combatir la elección en la que tuvieron participación.

En ese sentido, estiman que fue indebido que el Tribunal local no tuviera por actualizada la causal de nulidad consistente en el rebase de tope de gastos de campaña, a pesar de que sostienen que dicha irregularidad sí fue determinante en los resultados de la elección.

⁷ De las constancias del expediente se desprende que ella fue quien suscribió el recurso de inconformidad en representación del PRI ante el Tribunal local.

De ahí que cuenten con acción y derecho para combatir una determinación que fue emitida en una cadena impugnativa de la cual formaron parte.

B. Especiales.

a) Definitividad y firmeza. Se satisface el requisito previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, ya que, de conformidad con la legislación local, no existe algún medio de defensa que deba ser agotado antes de acudir ante esta Sala Regional.

b) Violaciones constitucionales. Este requisito se tiene por satisfecho, en términos de lo dispuesto por 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”**.⁸

Ello, porque del planteamiento de los disensos se advierte que la causa de pedir se sitúa en las transgresiones que atribuye al Tribunal local respecto de los artículos 14, 16, 41 y 116 de la Constitución⁹.

c) Violación determinante. Este requisito está cumplido, toda vez que la controversia gira en torno a la pretensión de la parte actora de que se revoque la sentencia impugnada a fin de que se declare la nulidad de la elección del Ayuntamiento.

⁸ En el caso del juicio de la ciudadanía que se resuelve también acontece lo mismo, ya que no existe medio de impugnación previsto a nivel local que deba ser agotado a nivel de la legislación local.

⁹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 1, año 1997 (mil novecientos noventa y siete), páginas 25 y 26.



En ese entendido, de ser fundadas sus alegaciones, se generaría un impacto en los resultados electorales, por lo que se estima determinante.

d) Reparabilidad. En este caso está satisfecho el requisito previsto en los artículos 86, párrafo 1, inciso d) de la Ley de Medios, ya que, de asistirle la razón al promovente, podría revocarse la sentencia impugnada.

Ello, con independencia de que en términos de lo dispuesto por el artículo 102, fracción IV de la Constitución local, la toma de posesión de las personas integrantes del Ayuntamiento tendrá lugar el **quince de octubre**.

SEXTA. Síntesis de agravios.

De la lectura integral de las demandas se advierte que los disensos transitan por las siguientes temáticas, a saber:

1. Agravios hechos valer en el juicio de revisión constitucional electoral SCM-JRC-343/2021.

Indebida interpretación del Código local y Reglamento de fiscalización en relación con los conceptos que comprenden los gastos de campaña

El PRI sostiene que la sentencia impugnada es producto de una indebida interpretación de las disposiciones jurídicas que establecen qué tipo de erogaciones deben ser consideradas como “*gastos de campaña*”, ello con infracción a los principios de certeza y seguridad jurídica, así como a los fines perseguidos por el cambio en el sistema de fiscalización.

En efecto, el PRI aduce que la interpretación llevada a cabo por la autoridad responsable respecto a lo que debe ser entendido por gasto de campaña fue contraria a lo previsto por los artículos 199, numeral 4 del Reglamento de Fiscalización y 238 del Código local, ya que en ellas se establece que dentro de los conceptos que comprenden los gastos de campaña se encuentran los denominados “*gastos operativos*” —destinados al pago de sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte material y personal, viáticos y otros similares—.

En ese tenor, sostiene que fue indebido que la autoridad responsable interpretara que los “*gastos operativos*” no debían ser comprendidos como parte de los “gastos de campaña”; ello, bajo el argumento de que se trataba de erogaciones cuya finalidad no está dirigida a posicionar alguna candidatura frente al electorado.

Con base en lo anterior, la parte actora acusa de ilegal esa interpretación, ya que, en su concepto, el Tribunal local debió tener por actualizada la causal de nulidad de la elección al haberse acreditado que el rebase del tope de gastos fue equivalente a un 23.9% (veintitrés punto nueve por ciento), aunado a que se constató la determinancia porque la diferencia de votación entre primer y segundo lugar fue del 2.29% (dos punto veintinueve por ciento).

Indebida fundamentación y motivación

El actor sostiene que al deducir los “gastos operativos” de la cantidad que fue determinada por concepto de gastos de campaña, quedó una cantidad de \$12,092.95 (doce mil noventa



y dos pesos 95/100 moneda nacional), por lo que la sentencia impugnada terminó por favorecer a la planilla ganadora al quedar considerablemente disminuido el importe real de las erogaciones de campaña.

Así, señala que si se considera que el artículo 199, en sus numerales 6 y 7 del Reglamento de fiscalización establece que dentro de los gastos de campaña también se consideran los operativos.

Por tanto, el actor considera que la sentencia impugnada careció de una debida fundamentación y motivación.

Vulneración a los principios de exhaustividad, cosa juzgada, imparcialidad, objetividad y legalidad

Con relación a esta temática la parte actora aduce que es contrario a derecho que en la sentencia impugnada desconozca el rebase de tope de gastos de campaña ya fue una cuestión confirmada al resolver el **SCM-JDC-2044/2021**; en ese sentido, sostiene que el dictamen consolidado que determinó la existencia de un exceso de tope de gastos es una cuestión que debe surtir efectos de cosa juzgada, cuyo dictamen debe alcanzar valor probatorio pleno.

En ese sentido el PRI aduce que en la sentencia impugnada ya no se podrían variar los conceptos que deben ser comprendidos dentro de la categoría de gastos de campaña a efecto de excluir de ellos a los “gastos operativos” con el objeto de impedir la actualización del rebase.

En ese tenor, el PRI sostiene que fue un hecho probado que en la campaña se rebasó el monto de gastos autorizado por \$9,737.87 (nueve mil setecientos treinta y siete pesos con ochenta y siete centavos), lo que en puntos porcentuales actualiza la causal de nulidad de elección del artículo 378 *bis*, fracción I del Código local, la cual estima determinante ya que la diferencia entre primer y segundo lugar fue de ciento doce votos.

**2. Agravios hechos valer en el juicio de la ciudadanía
SCM-JDC-2295/2021**

Indebida fundamentación y motivación y vulneración del principio de congruencia en el estudio sobre rebase de tope de gastos de campaña

En el primer motivo de agravio, el ciudadano Charvel Hernández Arguello sostiene que la sentencia impugnada carece de congruencia dado que, por un lado, reconoció que el candidato Raúl Pineda Raygoza incurrió en un rebase de tope de gastos de campaña; sin embargo, al propio tiempo concluyó que ello no era razón suficiente para que se actualizara la nulidad de la elección, lo que en su concepto constituye una incongruencia interna.

Ello, a pesar de que en la sentencia dictada por este órgano jurisdiccional en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-2044/2021, se validó la determinación que fue emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en donde se arribó a la conclusión de que el ciudadano Raúl Pineda Raygoza había incurrido en un rebase de tope de gastos de campaña equivalente al 23.93% (veintitrés punto noventa y tres por ciento), por lo que se actualiza la causal de nulidad de la elección.



Adicionalmente sostiene que ese rebase constituyó una violación grave, dolosa y determinante en detrimento del proceso electoral, porque la planilla electa conocía sobre la obligación de ajustarse a un límite de gastos de campaña y la consecuencia jurídica de violentar ello.

Vulneración al principio de congruencia previsto en el artículo 17 constitucional en relación con temática de cómputo supletorio llevado a cabo por el Instituto local

Por otro lado, el actor en el Juicio de la Ciudadanía aduce que la autoridad responsable no debió validar el cómputo supletorio que llevó a cabo el Instituto local, puesto que no se sustentó en la votación contenida en los paquetes electorales antes de su extravío.

Considera que la sentencia impugnada también carece de fundamentación, toda vez que se omitió expresar la disposición jurídica aplicable al asunto y las razones por las que debía sustentarse ese cómputo, sin que, desde su perspectiva, el Tribunal local hubiera observado que durante la jornada electoral ocurrieron diversos actos de violencia que ocasionaron la quema y desaparición de las boletas electorales.

En ese contexto, señala que la autoridad responsable no debió validar el procedimiento de reconstrucción de votación que llevó a cabo el Instituto local, porque que ello fue contrario a lo dispuesto por el artículo 312, fracción II, del Código local.

Lo anterior, ya que dicha disposición mandata que el cotejo se debe realizar a partir de la copia de la documentación que obre en poder del Consejo General y con las que tengan en su poder

dos o más representantes de partido, sin que el Tribunal hubiera tomado en consideración que no existía acta en poder del Consejo Municipal y que solo existía acta en poder de las personas representantes de Morena y Nueva Alianza Puebla, quienes se encontraban asociados en una candidatura común.

Lo que en su concepto constituyó una falta absoluta de certeza jurídica, porque si Morena y Nueva Alianza fueron partidos que postularon una candidatura común o coalición, entonces el valor probatorio que debió conferirse a la documentación que se encontraba en el poder de sus representantes, debía ser asumido como aportado por una sola parte.

En razón de lo anterior, el actor argumenta que el Tribunal local no debió tener por satisfecho el procedimiento a que se refiere el artículo 312, fracción II, del Código local a partir de la documentación presentada exclusivamente por esos partidos políticos.

SÉPTIMA. Metodología

Conforme a la síntesis de agravios se desprenden las siguientes temáticas generales:

1. Indebida validación del cómputo supletorio realizado por el Instituto local.
2. Rebase de tope de gastos de campaña como causa de nulidad de la elección.

Ahora bien, debe precisarse que, considerando que la pretensión de los actores en este juicio es esencialmente coincidente, los



agravios que plantean serán analizados de manera conjunta a partir de los temas enunciados en párrafos anteriores¹⁰.

Ahora bien, en primer orden se analizarán los agravios en donde se controvierte la validación que llevó a cabo el Tribunal local respecto del cómputo supletorio realizado por el Instituto local.

Lo anterior porque se considera que la causa de nulidad que invoca la parte actora debe estudiarse una vez que esta Sala Regional dirima la controversia respecto a la validez de los resultados del cómputo supletorio, dado que de la materia de análisis respecto de la pretendida nulidad debe analizarse a partir de los referidos resultados.

OCTAVA. Estudio de fondo

1. Estudio de agravios sobre la validez del cómputo supletorio

Como ya se señaló, la parte actora se inconforma de la validez del cómputo supletorio realizado por el Instituto local, argumentando que el Tribunal responsable no tomó en cuenta que la reconstrucción de resultados electorales no fue acorde a la normativa aplicable.

Ahora bien, en torno a este tema, en la sentencia impugnada se emitieron esencialmente las siguientes consideraciones:

- **Análisis sobre la fundamentación y motivación.** El Tribunal local consideró que el cómputo supletorio

¹⁰ Es aplicable la jurisprudencia 4/2000, de rubro AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. [Consultable en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6]

realizado sí estaba debidamente fundado y motivado, porque el Consejo General del Instituto local expresó las razones y fundamentos que dieron lugar a tal decisión.

Asimismo, expuso que importaba considerar que en el acta de jornada electoral levantada en el Consejo Municipal se dio cuenta de los sucesos ocurridos la madrugada del siete de junio –posterior a la jornada electoral– que fundaron, motivaron y justificaron la imposibilidad de realizar ahí el cómputo, derivado de situaciones extraordinarias como lo fue la violencia reportada en el Consejo Municipal de la Lafragua.

- **Actos de violencia.** En la demanda primigenia la parte actora alegó que el Instituto local dejó de considerar que durante la jornada electoral existieron actos de violencia que ocasionaron que la jornada fuera ilegal, porque varias personas presentaron denuncia por la compra de votos por parte del candidato electo; sin embargo, el Tribunal responsable lo consideró inoperante.

El Tribunal local argumentó que de un estudio conjunto de las actas, en un supuesto favorable, solo podría llegarse a concluir que se presentaron ciertas denuncias, pero no la acreditación de los hechos denunciados.

- **Quema de boletas y actas.** La parte actora alegó ante el Tribunal local que, durante la sesión de cómputo municipal, se quemaron boletas y actas que conformaban los paquetes de la elección, sin que ello constara en el acta elaborada por el consejo municipal.



Al respecto, el Tribunal local consideró infundado el motivo de disenso porque, contrario a ello, el Consejo Municipal sí levantó acta del día de la jornada electoral, quedándose asentados todos los hechos alegados y la quema de los paquetes del siete de junio.

Además, la autoridad responsable invocó, como hecho público y notorio la quema de la documentación electoral del municipio, dado que existieron diversas comunicaciones de los integrantes del Consejo Municipal a fin de solicitar la atracción del cómputo lo que, en consecuencia, derivó en diversos acuerdos del Consejo General del Instituto local que detallaron el citado acontecimiento violento y el consecuente cómputo supletorio a fin de salvaguardar la elección y el voto de la ciudadanía.

- **Cómputo simulado.** Al respecto, la parte actora afirmó que el cómputo supletorio no se debió realizar únicamente con las actas presentadas por los partidos políticos MORENA y Nueva Alianza, sino que el cotejo de los resultados se debió realizar con la copia que tuviera en su poder dos o más representantes de otros partidos políticos.
- Al respecto, el Tribunal responsable calificó como infundado el agravio porque la recomposición del cómputo se realizó, adicionalmente, con la documentación proporcionada por el Partido Verde Ecologista de México, lo que se consideró otorgó certeza a los resultados, dado que existió plena coincidencia entre los datos arrojados en cada documento.

- Por tanto, concluyó que no existió un cómputo simulado, al sostenerse en actas que, si bien no tenían por si solas valor probatorio pleno, en su conjunto generaron convicción de los resultados de la elección, sin elementos que lo hayan desvirtuado. Máxime que tal documentación existió hasta su resguardo en la sede del Consejo Municipal, que fue donde se quemó, sin que de las actas del PREP tanto del INE como de las que se descargaron en el IEE, se adviertan incidentes registrados en las mesas directivas de casilla.

En esas condiciones, el Tribunal responsable consideró infundados e inoperantes los relatados agravios.

Ahora bien, en el caso, de la lectura de la demanda del Juicio de la Ciudadanía se advierte que la parte actora, en síntesis, controvierte la validación que llevó a cabo el Tribunal local respecto del cómputo supletorio realizado por el Instituto local.

Al respecto esta Sala Regional considera que los agravios son en parte **infundados** y, en otra, **inoperantes** como se explica.

Lo **infundado** de los motivos de disenso radica en que, contrario a lo que considera la parte actora, **tal como se observa anteriormente**, el Tribunal responsable **sí se pronunció en torno a la validez del cómputo supletorio, otorgando las razones que lo llevaron a tomar dicha determinación, proporcionando el fundamento legal y la motivación correspondiente**, a fin de dar contestación a los motivos de disenso inicialmente planteados.

Por otra parte, la **inoperancia** radica en que, de los motivos de disenso expresados por el actor en la demanda de Juicio de la



Ciudadanía, no se advierte argumento en concreto por el cual se controvierta de manera puntual el análisis o estudio realizado por el Tribunal responsable.

Al respecto, debe precisarse que los conceptos de agravio deben encontrarse encaminados a destruir la validez de la resolución impugnada, combatiendo de manera frontal y directa todas las consideraciones en que se sustenta.

Es decir, al expresar cada concepto de agravio en un medio de impugnación, la parte promovente debe exponer los argumentos para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto o resolución impugnada, **por lo que si no cumplen tales requisitos serán inoperantes**, lo cual ocurre, entre otros casos, cuando se realice una simple reiteración de los argumentos expuestos en una anterior instancia¹¹.

En el caso concreto, la parte actora se limita a afirmar de manera genérica que el órgano jurisdiccional local no debió validar el cómputo supletorio y reitera los agravios de su **demanda primigenia**, aun cuando ello ya fue motivo de pronunciamiento de dicho órgano, y al respecto, el actor no combate los

¹¹ Al respecto, es aplicable el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sostuvo en la jurisprudencia 2a./J. 109/2009, cuyo rubro es "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA". [Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, Novena Época, Materia Común, p. 77].

Asimismo, el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 62/2008, cuyo rubro es "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA". [Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, abril de 2008, Novena Época, Materia Común, p. 376].

razonamientos expresados por el Tribunal local a fin de desvirtuarlo.

Asimismo, insiste en los motivos de disenso esgrimidos en la demanda de origen respecto a la existencia de actos de violencia que dieron lugar a la quema de boletas y actas; pero deja de considerar que fue debido a tales sucesos que se accedió al cómputo supletorio.

En efecto, como ha quedado evidenciado de la síntesis de la resolución impugnada, el Tribunal responsable atendió los motivos de disenso hechos valer por la parte actora en su demanda primigenia.

De tal manera que, contrario a lo que expresa la parte actora, el Tribunal responsable motivó que **sí existió justificación para que el Consejo General del Instituto local realizara el cómputo supletorio**, debido a que se solicitó de forma fundada y motivada por el Consejo Municipal en virtud de los reportes que daban cuenta de la violencia reportada en el citado Consejo.

Asimismo, resolvió que fue correcta la actuación del Consejo General del Instituto local de atraer el cómputo de la elección de Ayuntamiento y que resultó acertada la motivación y fundamentos invocados.

No obstante, ante esta instancia, la parte actora no controvierte los argumentos de la sentencia local; por tanto, esta Sala Regional estima que son **inoperantes** tales agravios.

Finalmente, respecto al motivo de disenso en el cual se expone la supuesta simulación del cómputo supletorio, esta Sala



Regional advierte que, desde la demanda primigenia expresó los mismos argumentos que ahora.

Al respecto, en la resolución impugnada, se resolvió infundado el referido motivo de disenso en virtud de que se advirtió que **la recomposición se realizó no solo con la documentación proporcionada por MORENA y Nueva Alianza, sino que también se había contado con la documentación del Partido Verde Ecologista de México.** Lo anterior encontró sustento en el acta levantada, para tal efecto, en el Consejo General del Instituto Electoral local, cuya transcripción se insertó en la resolución controvertida.

Asimismo, contrario a lo que pretende la parte actora, la documentación con la que se realizó fue conforme a lo siguiente:

COTEJO DE ACTAS					
No.	CASILLA	CG DEL IEE	NUEVA ALIANZA	MORENA	PVEM
1	801 B		X		X
2	802 B		X	X	X
3	802 C1		X		X
4	802 C2		X	X	X
5	803 B		X	X	X
6	804 B		X	X	X
7	805 B	X	X	X	X
8	806 B	X	X	X	X
9	807 B	X	X	X	X
10	807 C1	X	X	X	X
11	808 B	X	X	X	
12	808 C1	X	X	X	X

En mérito de ello el Tribunal responsable concluyó que no existió un cómputo simulado, tal y como lo había pretendido hacer valer el actor, al sostenerse el mismo en actas que, de su valoración en conjunto, generaron convicción de los resultados de la elección, sin la existencia de elementos que pudieran desvirtuarlo.

De lo expuesto se advierte que, contrario a lo que pretende la parte actora, **el Tribunal local sí razonó porque el cómputo supletorio no fue una simulación**, sino que éste se llevó a cabo con las actas de tres partidos políticos e incluso, con documentos con los que contó la autoridad administrativa electoral.

No obstante, en la demanda del Juicio de la Ciudadanía no se plantea argumento alguno mediante el cual se pretenda restarle validez a dicha documentación o bien algún disenso que pretenda desvirtuar la determinación de la responsable.

Por el contrario, la parte actora reiteró los motivos de agravio que hizo valer desde la instancia primigenia, sin aportar mayor argumento o consideración mediante la cual se cuestione lo resuelto por el Tribunal local.

Por las razones expuestas se considera que **no asiste la razón** a la parte actora respecto de los agravios que se analizaron en este apartado.

2. Análisis de la pretensión de nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña

Al respecto, la parte actora considera que fue indebida la conclusión del Tribunal local respecto a que no se actualizó el rebase de tope de gastos de campaña, porque ello fue sustentado en una indebida interpretación del marco jurídico aplicable respecto a lo que debe ser entendido por "*gastos operativos de campaña*" y sus consecuencias jurídicas.

En consideración de esta Sala Regional, son **sustancialmente fundados** los agravios de la parte actora, lo cual se explica a continuación.



Marco normativo

➤ **Principios constitucionales**

Las nulidades en materia electoral encuentran su primer fundamento constitucional en el artículo 41, base VI, primer párrafo, ya que el sistema de nulidades tiene como fin tienden a garantizar los **principios constitucionales y legales**.

El artículo 41, párrafo tercero de la Constitución establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante **elecciones libres, auténticas y periódicas**.

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.

➤ **Principios que se tutelan con la causa de nulidad de rebase de tope de gastos de campaña**

Es importante precisar que la causa de nulidad de la elección que será motivo de análisis se relaciona con los principios de equidad

en la contienda, la autenticidad en el voto y la libertad en el mismo, principalmente.

Al respecto, 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 este 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.

Ahora bien, 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 actúe con plena conciencia sobre las consecuencias de sus actos.

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.

Resulta ilustrativo lo manifestado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹², 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"*.

➤ **Causal de nulidad**

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

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 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.



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.

[...]"

Al respecto, la Sala Superior¹³ ha destacado que del precepto constitucional transcrito se desprende:

1. 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**.
2. 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.
 - b) Dicho rebase se acredite de manera objetiva y material.
3. 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).

Asimismo, para el caso concreto, es necesario analizar el contenido de la jurisprudencia **2/2018**, de rubro: "**NULIDAD DE**

¹³ Concretamente, en la sentencia del juicio SUP-JIN-295/2018.

ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN”, surgida de la contradicción de criterios **SUP-CDC-2/2017**¹⁴.

En dicha jurisprudencia y la contradicción de criterios de la cual derivó se determinaron cuáles son los elementos que se requieren para que se configure la nulidad de una elección por rebase de tope de gastos.

Al respecto, se estableció que dichos elementos son:

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**.
3. La carga de la prueba del carácter determinante dependerá de la diferencia de votación entre el 1° (primero) y 2° (segundo) lugar, entendiéndose que:
 - a) Cuando sea igual o mayor al 5% (cinco por ciento), su acreditación corresponde a quien sustenta la invalidez.
 - b) 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

¹⁴ Resuelta el siete de febrero de dos mil dieciocho.



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.

Asimismo, en dicha contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017, la Sala Superior sostuvo que para determinar el **grado de afectación que haya sufrido la norma constitucional infringida**, es menester que la persona juzgadora analice con objetividad los hechos que hayan sido probados, para que, con apoyo en los mismos, **determine la intensidad del grado de afectación al principio o precepto constitucional**.

Así, para estar en condiciones de apreciar si la vulneración, trae como consecuencia la invalidez o insubsistencia de una elección, es indispensable precisar si el hecho denunciado y probado representa una irregularidad determinante.

En esa línea argumentativa, la Sala Superior estableció que, de acuerdo con la evolución constitucional y legal de la causa de la nulidad de una elección, la **determinancia** tiene como finalidad primordial la protección de la voluntad popular **y que no cualquier irregularidad tenga como consecuencia la nulidad de una elección, sino que éstas deben ser de una magnitud tal que trasciendan al resultado de la elección**.

Por otro lado, en dicha contradicción de criterios la Sala Superior señaló que la presunción constitucional prevista en el artículo 41, fracción VI, constituye un parámetro mínimo a partir del cual se puede estimar, *iusuris tantum*, que la violación es determinante.

Al respecto, la Sala Superior hizo alusión a lo resuelto en el recurso de reconsideración **SUP-REC-1378/2017**, lo cual se reiteró en esa contradicción, que el Poder Revisor de la Constitución estableció una **norma de presunción de la determinancia** en el caso de la causal de nulidad por **rebase de topes de gastos de campaña**.

En tal sentido, la Constitución estableció una norma de presunción para dotar de certeza y seguridad jurídica la aplicación de la causal de nulidad y el objetivo de dicha presunción es garantizar que en los procesos electorales se observen y privilegien los principios constitucionales de equidad, libertad y autenticidad de sufragio.

En ese orden de ideas, se consideró que cuando existe un rebase de cinco por ciento del monto autorizado y la **diferencia entre el primer y segundo lugar es menor a cinco puntos porcentuales, se está ante una irregularidad invalidante que vulnera los principios rectores de las elecciones**; tan grave que así lo consideró expresamente el órgano revisor de la Constitución.

Esto es así, porque, a partir de una interpretación teleológica de la norma constitucional, esa irregularidad genera inequidad en la contienda pues **el partido o candidatura independiente infractora realizaría mayores erogaciones que las permitidas y con ello tomó ventaja respecto del resto de los contendientes** que sí se ajustaron a los montos autorizados.

De esta forma, también es admisible concluir que, ante una irregularidad de esa magnitud, la libertad y autenticidad de los votos resultan mermadas ya que es factible inferir que el



electorado resultó influenciado en su decisión por una promoción excesiva del partido infractor.

Así, **la presunción constitucional de determinancia protege los valores y principios que deben regir en toda contienda electoral**, además de que otorga certeza y seguridad jurídica a todos los actores políticos de que ante una irregularidad de esa **magnitud la declaración de nulidad de la elección no quedará al arbitrio de apreciaciones o valoraciones subjetivas.**

En consecuencia, se estableció que la presunción a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 41 de nuestra norma fundamental, **implica la reversión de la carga probatoria, en el sentido de que**, conforme con el principio de certeza que debe regir en la materia electoral, los elementos que conforman a la nulidad deben quedar plenamente acreditados por quien los afirme.

Conforme a lo anterior, en cuanto a la determinancia se reconocen los siguientes supuestos y consecuencias jurídicas:

- **Diferencia menor al 5% (cinco por ciento).** En caso de que la diferencia de votación entre el primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento, la consecuencia sería presumir que la irregularidad fue determinante para el resultado de la elección, imponiéndole la carga de la prueba a quien aspire a desvirtuar la presunción.
- **Diferencia mayor al 5% (cinco por ciento).** Cuando la diferencia en comento sea mayor al referido porcentaje,

corresponde a quien aduce dicha nulidad la carga de la prueba del carácter determinante de la irregularidad.

Es importante precisar que **dicha presunción no puede ser considerada de pleno derecho**, ya que, en principio, la propia naturaleza de la presunción implica una inferencia respecto de la cual no se tiene plena certeza del hecho a demostrar, en el caso la determinancia, y para que se invalide la voluntad ciudadana expresada en las urnas, la cual constituye la base de nuestro sistema democrático.

En ese sentido, se debe tener el mayor grado de certeza de que las violaciones que la originan una nulidad de elección son efectivamente determinantes, no sólo en el aspecto cuantitativo relativo a un porcentaje de votación, sino también en el aspecto cualitativo, por cuanto a la trascendencia de la violación, en relación con los principios y valores que consagra la constitución en protección a los derechos político-electorales.

Análisis del caso concreto

Expresado lo anterior, en el caso que es motivo de estudio, se tiene que la **inconformidad** de la parte actora en torno a esta temática, medularmente, se centra en cuestionar la interpretación del Tribunal local, a partir del cual consideró que, **dentro de los gastos de campaña no debían ser incluidos “gastos operativos de campaña”**.

Así, argumenta que fue indebido que se realizara una deducción de dichos gastos, lo cual llevó a concluir que no se actualizó el rebase de tope de gastos de campaña atribuido a la planilla ganadora; con lo que se dejó a un lado la resolución del INE,



confirmada por esta Sala Regional, en la que se determinó que sí existió tal rebase.

Como se adelantó, en concepto de esta Sala Regional, son **esencialmente fundados** los motivos de disenso toda vez que, para decidir el caso, el Tribunal local partió de las siguientes consideraciones:

- Sostuvo que para tener por acreditada la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña, no bastaba con la existencia de un dictamen consolidado o una resolución aprobada por la autoridad administrativa competente; sino que, además, resultaba necesario que la conducta infractora hubiera sido grave, dolosa y determinante en el desarrollo de la contienda electoral.
- En razón de lo anterior, explicó que resultaba necesario analizar la determinancia a la luz del contexto y su impacto en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de valorar si la irregularidad había impactado o no en el resultado electoral.
- Reconoció que se actualizó un rebase en el tope de gastos, ya que conformidad con el acuerdo *CG/AC-038/2021* aprobado por el Consejo General del Instituto local se fijó como **tope de campaña para la elección del Ayuntamiento** la cantidad de **\$40,724.63** (cuarenta mil setecientos veinticuatro pesos 63/100 M.N.).
- No obstante, razonó que del Dictamen consolidado se desprendía que la planilla triunfadora de la elección **rebasó** el límite de gastos por **\$9,737.87** (nueve mil

**SCM-JRC-343/2021 Y
SCM-JDC-2295/2021,
ACUMULADOS**

setecientos treinta y siete, ochenta y siete centavos moneda nacional), equivalente al **23.93%** (veintitrés punto noventa y tres por ciento).

- Así, en concepto del Tribunal local, en el caso concreto sí se podía tener por constatada la actualización del primer elemento, ya que el cinco por ciento (5%) del tope de gastos de campaña en el municipio, representaba la cantidad de \$2,036.23 (dos mil treinta y seis pesos 23/100 M.N.).
- Por lo que respecta al segundo elemento, la autoridad responsable consideró que también se podía presumir la determinancia porque en el caso concreto la diferencia entre el primer y segundo lugar fue menor al cinco por ciento (5%).
- En efecto, la candidatura común integrada por los partidos **PT, MORENA y Nueva Alianza Puebla**, obtuvo el primer lugar en la votación con **1,322** (mil trescientos veintidós votos); en tanto que el segundo lugar lo ocupó la candidatura común **PAN-PRD** obtuvo una votación de **1,210** (mil doscientos diez votos); y del acta final de escrutinio y cómputo se obtiene que el **total de la votación** corresponde a la cantidad de **4,899** (cuatro mil ochocientos noventa y nueve) votos.
- En ese tenor, la diferencia entre el primer y segundo lugar fue de **112 votos** (ciento doce), lo que representa el **2.2%** (dos punto dos por ciento) de la votación total.
- En mérito de ello, es que la autoridad responsable consideró que la violación aducida **se presumía**



determinante para el resultado de su votación, porque era menor al **5%** (cinco por ciento).

- Ahora bien, en cuanto al **tercer elemento**, relativo a la valoración del contexto, el Tribunal local consideró que no existían elementos para demostrar la afectación en los resultados electorales en forma grave si se atendía a la circunstancia de que del monto total autorizado, una cantidad de **\$21,869.82¹⁵ (veintiún mil ochocientos sesenta y nueve pesos 82/100)** fueron destinados a **“gastos de operación de campaña”**, lo que representó un 53.69% (cincuenta y tres punto sesenta y nueve por ciento) del monto total autorizado como tope de campaña para la elección del Ayuntamiento.
- A partir de lo anterior, la autoridad responsable explicó que en el caso concreto no se podía sostener la presunción de la determinancia, toda vez que la conducta no podía ser considerada como grave porque los **gastos operativos** de los partidos políticos, pese a que se contabilizan para integrar los gastos de campaña, no influyen ni afectan en la decisión de las y los electores, dado que la **finalidad de tales gastos es de una naturaleza distinta a los gastos de campaña**, ya que estos si tienen la intención de obtener el voto, en tanto que aquellos únicamente se hacen para dar cumplimiento con las funciones esenciales del partido político.

¹⁵ Cantidad que fue indicada en el cuadro ilustrativo inserto en la página 25 sentencia impugnada.

- A partir de lo anterior, consideró que no se acreditaba la causa de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña.

En efecto, en concepto de este órgano jurisdiccional, lo **fundado** de los disensos reside en que conformidad con la normativa aplicable, **los gastos operativos de campaña sí son conceptos cuantificables que deben ser considerados para efectos de determinar topes de gastos.**

Al respecto, el artículo 76, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos establece lo siguiente:

“Artículo 76.

1. Para los efectos de este Capítulo se entienden como gastos de campaña:

[...]

b) Gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

[...]

2. No se considerarán dentro de los gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.”

Por su parte, el artículo 238, fracción II del Código local establece:

“Para los efectos del **presente Capítulo quedan comprendidos dentro de los topes de gastos de campaña**, los que se realicen por los conceptos siguientes:

[...]

II.- Operativos de campaña, que comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, el arrendamiento eventual de



bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.”

Al efecto, se destaca que el capítulo a que se refiere el dispositivo en cita es el “V”, denominado “*De los Topes a los Gastos de Campaña*”.

Finalmente, en el artículo 199, párrafo 4 del Reglamento de Fiscalización se señala que:

“4. Se entenderán como gastos de campaña los siguientes conceptos:
[...]

b) Gastos operativos de la campaña: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.”

Igualmente, en ese artículo, numerales 5, 6 y 7 establece qué tipo de gastos deben o no ser considerados para efectos de topes de campaña, a saber:

“5. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación **ordinaria** y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

6. Se considerarán como gastos de campaña los relativos a estructuras electorales, mismos que comprenden el conjunto de erogaciones necesarias para el sostenimiento y funcionamiento del personal que participa a nombre o beneficio del partido en el ámbito sectorial, distrital, municipal, estatal o nacional de los partidos políticos en las campañas.

7. También serán considerados como gastos de campaña, los correspondientes a la estructura partidista de campaña realizados dentro de los procesos electorales, los pagos realizados durante el proceso electoral, a los representantes generales y de casilla del día de la jornada comicial, así como los gastos que el Consejo General, a propuesta de la Comisión, y previo inicio de la campaña electoral, determine.”

Así, de lo transcrito se tiene que la interpretación realizada por el Tribunal local fue contraria al sentido de las disposiciones referidas, ya que su motivación para desestimar la presunción de determinancia —surgida a partir de la diferencia entre el primer y segundo lugar— se enfocó a aminorar la incidencia que pudo tener el rebase de tope de gastos en el resultado de la elección.

Al respecto, consideró que no se podía tener por constatado que la afectación de los resultados hubiera sido grave, porque la mayor parte del monto total autorizado como tope de campaña fue destinada a *gastos operativos de campaña*,¹⁶ ni quedaba demostrado que con un rebase por el importe de \$9,737.87 (nueve mil setecientos treinta y siete pesos 87/100 moneda nacional) se hubiera posicionado al ganador a costa de las demás candidaturas.

En concepto de esta Sala Regional, **la interpretación llevada a cabo por el Tribunal no encuentra sustento en las disposiciones jurídicas** aplicables al caso, las cuales no fueron tomadas en consideración para dar lugar a un estado de cosas diverso a aquel que prevalecía en el momento en el que tuvo lugar la fiscalización de los gastos de campaña de la candidatura en cuestión.

Es decir, el Tribunal local varió la determinación tomada por el INE -confirmada por esta Sala Regional- como resultado de la fiscalización de las campañas de ayuntamientos en Puebla, en donde **resolvió que los gastos operativos formaban parte de**

¹⁶ Determinados en su momento por un importe de \$21,869.82 (veintiún mil ochocientos sesenta y nueve pesos 82/100), lo que según la sentencia impugnada representó un 53.69% (cincuenta y tres punto sesenta y nueve por ciento) del monto total autorizado como tope de campaña para la elección del Ayuntamiento.



los gastos de campaña, a partir del marco jurídico aplicable y que al sumar la totalidad de erogaciones **se superó el límite autorizado en la elección.**

Así, el Tribunal local hizo nugatorio el sentido, alcance y recto raciocinio de las disposiciones jurídicas invocadas, de las cuales se desprende **categoricamente** que **los gastos operativos de campaña son catalogados como gastos de campaña y deben ser cuantificados para efectos de determinación de topes.**

En tal contexto, los argumentos del Tribunal local conducirían a admitir que cualquier gasto reportado como “*operativo de campaña*” no pudiera cuantificado para efectos de topes de gastos de campaña de los partidos políticos por más que su fuente generadora tenga lugar en un contexto comicial como el que nos ocupa.

En tal contexto, tal como se analizó, dentro de los gastos operativos se comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

Contrario a lo señalado por el Tribunal local, de los conceptos comprendidos en los gastos operativos no se desprende que éstos tengan un fin no vinculado a la promoción del voto, y hecho de que algunos de ellos puedan ser relacionados a la estructura de los partidos políticos no genera que su objeto sea distinto.

Es decir, los partidos políticos, como entidades de interés público cuyo fin, entre otros, es contribuir a la promoción de la vida

democrática y hacer posible que la ciudadanía acceda al poder público, realizan gastos durante las campañas electorales que aun siendo catalogados como operativos, se realizan para cumplir sus **objetivos electorales**; esto es, obtener resultados favorables en las contiendas electorales y buscar que las candidaturas que postulan accedan a los cargos de elección popular.

Además, el Tribunal local dejó de considerar que la contabilización de los gastos operativos en las campañas se encuentra prevista en la Ley General de Partidos Políticos y ello es aplicable, por igual, a todos los partidos políticos que contienden en una elección.

Es así que, cuando en la sentencia impugnada se dedujo del monto total de gastos aquellos catalogados como operativos, dejó tutelar los **principios de certeza**, en tanto es una condición normativa aplicable en los procesos electorales, y de **equidad** al ser una regla que rigió para todas y todos los contendientes en la misma elección.

Además, el Tribunal local realizó un análisis general en el cual dividió en dos rubros los gastos de la campaña de la candidatura electa. A su decir, debían considerarse, por una parte, los gastos vinculados a la promoción del voto y, por otra, los gastos operativos; para mayor ilustración se cita el siguiente argumento de la sentencia impugnada:

“Del monto que en suma se prorroga al candidato electo, únicamente la cantidad de **\$28,592.68 (veintiocho mil quinientos noventa y dos 68/100 M.N.)** corresponde a **gastos de campaña** de la candidatura en común, en tanto que, la cantidad de **\$21,869.82 (veintiún mil ochocientos sesenta y nueve 82/100 M.N.)** son de **gastos operativos.**”



En tal contexto, cuando llevó a cabo tal distinción, englobó de manera general los llamados gastos operativos y los excluyó del monto del tope de erogaciones de campaña, sin que al respecto se hubiera realizado un análisis concreto de los gastos en cuestión, que diera sustento a su determinación, dando por hecho que no tenían vinculación a la campaña sin que justificara tal decisión.

No obstante, se dejó a un lado que, el artículo 76, párrafo 2 de la Ley General de Partidos Políticos se establecen los gastos operativos que, al no vincularse a los fines de las campañas, se excluyen para ser contabilizados en los informes ordinarios. Al respecto, la norma establece lo siguiente:

“Artículo 76.

[...]

2. No se considerarán dentro de los gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.”

El artículo 199, párrafo 5 del Reglamento de Fiscalización es acorde a lo anterior.

Ahora bien, sobre este tipo de gastos el artículo 206 del Reglamento de Fiscalización establece lo siguiente:

“Artículo 206.

Operativos de campaña

1. Los gastos que deberán ser reportados por los partidos, coaliciones, precandidatos y candidatos en apego a lo dispuesto por el artículo 40 del presente Reglamento y los aspirantes y candidatos independientes, como gastos operativos de campaña, serán los establecidos en el artículo 76, numeral 1, inciso b) de la Ley de Partidos; así como los gastos por concepto

**SCM-JRC-343/2021 Y
SCM-JDC-2295/2021,
ACUMULADOS**

de logística, planeación, seguridad privada, estudios de opinión o diagnósticos relativos a la preferencia electoral o posicionamiento de los candidatos y otros similares que sean utilizados o aplicados durante el periodo de las campañas electorales."

Conforme a lo anterior, es posible observar que la normativa aplicable ya contempla los gastos considerados como operativos y que aun realizados en periodos de campaña deberán contabilizarse en informes ordinarios y no de campaña, al no vincularse de forma directa a la obtención del voto.

De esta manera, el Tribunal local de forma indebida hizo una clasificación de gastos que no es acorde a las normas aplicables y que llevaría, de aceptarse tal razonamiento solo para uno o algunos de los partidos contendientes, a la vulneración del principio de equidad.

Por otra parte, la determinación del Consejo General del INE en la que se resolvió **que el ciudadano Raúl Pineda Raygoza rebasó el tope de gastos de campaña por la cantidad de \$9,737.87** (nueve mil setecientos treinta y siete pesos 87/100 moneda nacional), equivalente a **23.9%** (veintitrés punto nueve por ciento del monto autorizado)¹⁷, lo cual ya no constituye un hecho controvertido, sino que quedó demostrado plenamente en su oportunidad.

Dicha determinación fue confirmada por esta Sala Regional en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-2044/2021.

¹⁷ El cual fue por un importe de \$40,724.63 (cuarenta mil setecientos veinticuatro 63/100 moneda nacional) y el total gastado fue de \$50,462.87 (cincuenta mil cuatrocientos sesenta y dos pesos 50/100 moneda nacional), por tanto, el rebase fue por \$9,737.87 (nueve mil setecientos treinta y siete 87/100 moneda nacional), equivalente al 23.9% (veintitrés punto nueve por ciento) del monto total autorizado que se indica.



Es importante destacar que, la citada sentencia dictada por esta Sala Regional fue impugnada ante la Sala Superior y actualmente se encuentra pendiente de resolución el recurso de reconsideración SUP-REC-1921/2021.

Ahora bien, el artículo 25 de la Ley de Medios establece que **las sentencias que dicten las Salas de este Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables**, a excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración.

Las características de definitividad y firmeza de las sentencias de las Salas Regionales se reconocen también en el artículo 176 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Dicho diseño atiende a que entre las Salas del Tribunal Electoral existe una división de competencias que deriva esencialmente del ámbito territorial y el tipo de elección al que se vinculan los medios de impugnación que se someten a su conocimiento; empero, todas ellas **son órganos terminales, cuyos fallos resultan definitivos e inatacables**; y ante ellos solo es procedente de manera excepcional **el recurso de reconsideración** ante la Sala Superior.

Debe precisarse que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación extraordinario que será procedente para analizar sentencias de fondo, a fin de analizar si lo resuelto por una Sala Regional, respecto a la constitucionalidad de una norma, es acorde o no a lo dispuesto en la Constitución; además, de los supuestos específicos de procedencia que han sido reconocidos por la propia Sala Superior.

No obstante, **las resoluciones que dictan las Sala Regionales, por regla, son definitivas e inatacables, por ende, son firmes.**

En ese sentido, la sola interposición de una demanda en contra de una sentencia de la Sala Regional no genera que pierda la característica de firmeza; en tanto que, la propia naturaleza extraordinaria del recurso de reconsideración genera que será solo en supuestos excepcionales -que determinará la Sala Superior- los que den lugar a la revisión de una sentencia de las Salas Regionales.

De esta manera, si bien es cierto, existe la posibilidad de que la Sala Superior considere colmada la procedencia excepcional del recurso de reconsideración en contra de la sentencia SCM-JDC-2044/2021, esto no genera que la firmeza de la resolución deba ser desestimada; **pues es el propio diseño constitucional y legal el que define la naturaleza de las determinaciones que adopta esta Sala Regional.**

En tal sentido, asumir la postura que sugiere la parte tercera interesada, respecto a que la interposición de un recurso de reconsideración genera que la sentencia de esta Sala Regional no deba ser considerada firme, llevaría a desconocer la naturaleza de las Salas de este Tribunal, como órganos terminales, y el diseño legal de los medios de impugnación.

Lo anterior guarda consonancia con lo dispuesto en el artículo 41 constitucional y el 6 de la Ley de Medios que establecen que los medios de impugnación en materia electoral no producen efectos suspensivos.



Además, atiende a la dinámica propia de este tipo de asuntos en que suele pasar -como en el caso- que los medios de impugnación relacionados con la fiscalización de las campañas se resuelven de manera muy cercana no solo a las resoluciones que emiten los tribunales locales en torno a la validez de una elección, sino a la toma de protesta de las autoridades correspondientes.

En ese sentido, dada la proximidad en la toma de protesta de las y los integrantes de los Ayuntamientos en el Estado de Puebla -quince de octubre-, a fin de dotar de certeza la etapa de validez de las elecciones y permitir que, en su caso, las partes si así lo estiman cuenten con el tiempo suficiente para inconformarse de lo determinado en esta sentencia, es que este órgano jurisdiccional procede al análisis de la temática en cuestión considerando que, para efectos de lo establecido en la jurisprudencia 2/2018, la resolución del dictamen consolidado del INE debe ser considerando que está firme.

Además, ello es acorde a lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-887/2018 en que señaló:

“Ahora bien, cuando la sala competente advierta que hay planteamientos concretos sobre la omisión en el reporte de gastos de campaña o la valuación de un determinado egreso, y se aportaron los elementos de convicción para demostrar sus afirmaciones, se requerirá a la autoridad administrativa toda la documentación respecto del procedimiento de revisión de los informes de ingresos y egresos de campaña, así como los procedimientos administrativos sancionadores relacionados con ellos, y podría proceder de la siguiente forma:

a) Si la mencionada autoridad electoral ya emitió resolución sobre esos aspectos, la Sala Regional le debe requerir información sobre si los gastos fueron reportados y qué se resolvió al respecto, con el fin de que cuente con los elementos necesarios para determinar si hubo o no rebase en el tope de gastos de campaña, atendiendo a los elementos que se le presentan.

Si los gastos no hubieran sido reportados, le informará a la autoridad administrativa para que sean cuantificados y actualizados los topes de campaña en los dictámenes y resoluciones respectivos.

Hecho lo anterior, la autoridad jurisdiccional se debe pronunciar sobre la posible nulidad de elección solicitada, en ejercicio de su atribución constitucional y legal para validar o anular las elecciones.”

Esto es similar a lo que indicó la Sala Superior en el recurso en comento: cuando una sala tenga conocimiento de que alguna resolución del INE respecto a los gastos de una campaña puede tener algún error, debe ordenar que se revise -lo cual ya hizo esta sala en el caso que nos ocupa-.

Es decir, en dicha sentencia, la Sala Superior no condicionó la emisión de esta resolución por parte de la Sala que revisara la posible nulidad por el rebase en el tope de gastos de campaña, a que esa ulterior resolución del INE fuera revisada agotándose todas posibles instancias.

De ahí que **la determinación sobre la actualización del rebase de tope de gastos sea una cuestión objetivamente probada y firme.**

Tal conclusión guarda congruencia con los precedentes dictados por esta Sala Regional¹⁸ en los cuales se ha reconocido cuando a los Tribunales locales se les plantea una solicitud de nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña, deben emitir la resolución a partir de las determinaciones existentes en ese momento sin necesidad de esperar a que las resoluciones del INE sobre fiscalización queden firmes, es decir, a que esta Sala

¹⁸ Sentencia emitida en los medios de impugnación SCM-JDC-1040/2018 Y SCM-JRC-165/2018 Acumulados, así como el juicio SCM-JRC-151/2021



Regional resuelva los medios de impugnación que en su caso se interpongan contra dichas determinaciones administrativas.

Ahora bien, por lo que hace a la determinancia, constituye un elemento destacable que en el caso concreto hubo 112 (ciento doce) votos de diferencia entre el primer y segundo lugar, lo que equivale a un 2.2% (dos punto dos por ciento) de la votación total que fue por 4,899 votos (cuatro mil ochocientos noventa y nueve).

En ese sentido, en el caso concreto se actualiza la presunción a que se refiere la jurisprudencia y contradicción de criterios antes señalada, por lo que se surtió una inversión de la carga de la prueba para los partidos integrantes de la candidatura común y su candidato desvirtuaran dicha determinancia, sin que ello hubiera ocurrido.

Presunción a la que indebidamente el Tribunal local no concedió efecto jurídico alguno, aunado a que pretendió desviar su justificación a cuestiones tales como el desdoble conceptual de los gastos que dieron lugar al rebase de tope (operativos y de estructura), lo que, como ha quedado expuesto es infundado.

En ese tenor, para este órgano jurisdiccional es patente que **en el caso concreto se actualiza la causal de nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña** prevista en el artículo 378 *bis*, fracción I del Código local, el cual establece:

“Artículo 378 Bis.- Independientemente de las causales de nulidad de elección expresadas en el artículo anterior, serán causales de nulidad de elección por violaciones graves, dolosas y determinantes las siguientes:

I.- 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.

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

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

...”

Así, con base en lo anterior es que **el Tribunal local debió tener por constatada la causal de nulidad de la elección** de personas integrantes del Ayuntamiento.

Máxime, si como se puede advertir de la propia sentencia impugnada¹⁹ se tiene evidencia de que **algunos de los gastos que dieron lugar al rebase respectivo, incluso fueron detectados no porque hubieran sido reportados, sino porque fueron obtenidos por auditoría, lo que, a juicio de esta Sala Regional, devela intencionalidad (dolo) que se traduce en el ocultamiento** respecto de las cantidades reales que fueron gastadas.

¹⁹ En los cuadros insertos en las página 17, en donde solo se hace alusión a la cantidad de \$1,323.84 (un mil trescientos veintitrés 84/100 moneda nacional).



Por lo anterior, esta Sala Regional colige que fue indebido que el Tribunal local soslayara que, dadas las características del caso concreto, sí se debía tener por configurada la causal de nulidad invocada por la parte actora.

En tal sentido, atendiendo al marco jurídico y los criterios sobre la forma en que debe ser analizada esta causal de nulidad de elección, se concluye que el elemento de determinancia quedó acreditado, dado que se surte la presunción de ello a partir del estrecho margen de las planillas que obtuvieron el primero y segundo lugar en la elección.

Es así que, al ser inferior al 5% (cinco por ciento) la diferencia entre el primero y segundo lugar, y ante la ausencia de planteamientos y elementos valorativos que pudieran dar lugar a desvirtuar dicha presunción, es de concluirse que se colma la determinancia, para efectos del estudio de esta causa de nulidad.

Así, al haber sido **fundados** los agravios, lo conducente es **revocar** la sentencia impugnada para los efectos que se precisan a continuación, sin que al efecto se deba atender el estudio de algún otro motivo de disenso, dado el sentido del presente fallo.

NOVENA. Sentido y efectos de la sentencia

Al estar acreditada la causal de nulidad prevista en el artículo 378 *Bis*, fracción I del Código local consistente en el **rebase del tope de gastos de campaña** en un porcentaje superior al previsto en esa disposición jurídica, el cual resultó determinante, lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada para los efectos siguientes:

1. Declarar la **nulidad de la elección del Ayuntamiento**.
 2. **Revocar** la declaración de validez de la elección del Ayuntamiento y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez entregadas a la planilla registrada por el PT, Morena y Nueva Alianza Puebla para integrar el Ayuntamiento.
 3. **Ordenar** al Consejo General del Instituto local que emita la convocatoria correspondiente para la celebración de la **elección extraordinaria** para el Ayuntamiento, que habrá de celebrarse en los términos y plazos dispuestos en el Código local.
- Tomando en consideración el artículo 378 bis del Código local que mandata que, **en caso de nulidad de la elección**, se convocará a una elección extraordinaria en la que **no podrá participar la persona sancionada**.
4. **Vincular** al Consejo General del Instituto local para que, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que cumpla esta sentencia.
 5. **Vincular** al Congreso del Estado de Puebla para que realice las actuaciones que correspondan dentro del ámbito de sus atribuciones y se proceda en términos de lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal²⁰ de dicha entidad, nombrándose así al Concejo Municipal correspondiente.

Por lo expuesto y fundado, se

²⁰ "ARTÍCULO 62. Si no se verificare la elección de algún Ayuntamiento o la verificada no estuviere hecha y declarada, o hubiere sido declarada nula, el Congreso del Estado, en cualquier tiempo, nombrará un Concejo Municipal, con base en la presente Ley, sin perjuicio de convocar a elecciones del Ayuntamiento respectivo.

Para la integración del Concejo Municipal a que se refiere el párrafo anterior, no será necesario que sus miembros sean vecinos del lugar."



RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el juicio SCM-JDC-2295/2021 al diverso SCM-JDC-343/2021; en consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia al juicio acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

TERCERO. Se **declara la nulidad** de la elección del Ayuntamiento de Lafragua, Estado de Puebla.

CUARTO. Se ordena al Consejo General del Instituto local y al Congreso del Estado que actúen en los términos dispuestos en esta sentencia.

Notifíquese **personalmente** al Partido Revolucionario Institucional; por **correo electrónico** al promovente, a la parte tercera interesada, al Tribunal local y al Consejo General del Instituto local; por **oficio** al Congreso del Estado de Puebla, a Morena y al Partido del Trabajo y por **estrados** a las demás personas interesadas

Devuélvase las constancias que correspondan y, en su oportunidad, **archívense** estos asuntos como definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **mayoría**, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra del Magistrado José Luis Ceballos Daza, quien emite voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA²¹, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL SCM-JRC-343/2021 Y EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA SCM-JDC-2295/2021, ACUMULADOS²².

Me permito expresar las consideraciones por las cuales disiento de manera muy respetuosa del criterio adoptado por la mayoría en la sentencia emitida al resolver los presentes juicios, en la cual la decisión mayoritaria determina revocar la resolución TEEP-I-0100/2021 y acumulados, pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, y declarar la nulidad de la elección del ayuntamiento de Lafragua, en esa entidad federativa.

Enseguida explico los puntos esenciales de mi disenso.

1. Consideraciones en que se apoya la decisión aprobada.

La decisión mayoritaria estima que en el caso concreto se debe revocar la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla y, en consecuencia, se debe anular la elección del Ayuntamiento de Lafragua al considerar que se actualizó un rebase de topes de gastos; conclusión que partió del supuesto de que existe una resolución firme por la que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó el aludido rebase en más de un cinco por ciento por la opción política que resultó triunfadora en la elección, y que dicha violación fue grave, dolosa y determinante.

²¹ De conformidad con los artículos 174, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²² Secretarías: Adriana Fernández Martínez y Bertha Leticia Rosette Solís.



2. Justificación de mi disenso.

Para explicar el punto de disenso, es preciso señalar que la firmeza y definitividad son aspectos que no se reducen a que una autoridad federal como lo es la Sala Regional haya resuelto un medio impugnativo, sino que, como precisaré, deben actualizarse otros supuestos.

Al respecto, los incisos a) y b), del artículo 99 de la Constitución Federal, en su párrafo cuarto, fracción IV, establece que corresponde al Tribunal Electoral resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de actos o resoluciones emitidos por las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

Asimismo, los principios de definitividad y firmeza pretenden garantizar que el ejercicio de la jurisdicción de los tribunales cumpla el cometido atinente a su naturaleza jurídica de resolver la cuestión planteada mediante una resolución que establezca la verdad legal sobre un asunto, propósito que sólo se puede alcanzar a través de un fallo que obligue imperativamente a las partes, genere certeza y seguridad jurídica respecto de alguna cuestión y que no encuentre oposición de ninguna especie en la ley o en otros actos de autoridad, toda vez que la exigencia de que el acto impugnado no pueda revocarse, modificarse o anularse a través de un medio de control oficioso o de un juicio o recurso procedente en su contra, proporciona la seguridad de que la decisión adoptada en el medio extraordinario constituirá la única verdad legal del caso concreto, a la cual las partes deberán

atenerse para todos los efectos, al no existir la posibilidad de que un diverso acto o resolución modifiquen la cuestión controvertida.

Al respecto, resulta aplicable *mutatis mutandis*, lo previsto en la **jurisprudencia 23/2000**²³, de rubro **DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL**, en la que se establece que la firmeza y definitividad de una determinación se actualiza cuando un acto o resolución no sea susceptible de revocación, nulificación o modificación mediante la interposición de algún recurso judicial o administrativo en donde sea jurídicamente posible rebatirlo.

Por tanto, para considerar que un acto o resolución se encuentran firmes, deben actualizarse alguno de los siguientes supuestos:

- Que haya transcurrido el plazo para controvertir una determinación y no se haya presentado un medio de impugnación.
- Que las autoridades jurisdiccionales de última instancia hayan resuelto las impugnaciones vinculadas directamente con la determinación.

En el caso concreto que se analiza nos encontramos en el parámetros que traza el segundo de los supuestos señalados, porque el treinta de septiembre de la presente anualidad, esta Sala Regional resolvió el medio de impugnación identificado con la clave de expediente SCM-JDC-2044/2021, en el sentido de confirmar los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG1502/2021, INE/CG1503/2021 e INE/CG1507/2021, en los que se concluyó la existencia de un rebase en el tope de gastos de campaña atribuido a la candidatura

²³ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 8 y 9.



postulada por MORENA, el Partido del Trabajo y Nueva Alianza Puebla al ayuntamiento de Lafragua.

Sin embargo, **lo cierto es que, desde mi perspectiva, no se actualiza el presupuesto básico que se requiere en esta variable, porque tal aspecto no genera de manera automática que dicho acuerdo haya adquirido características de firmeza y definitividad y por tanto no cumple con los parámetros fijados con la jurisprudencia 2/2018**, la cual fue emitida en la contradicción de criterios 2/2017 del máximo tribunal especializado en la materia.

Lo anterior, ya que la referida sentencia **SCM-JDC-2044/2021** fue controvertida mediante la interposición de un recurso de reconsideración, mismo que motivó la formación del expediente **SUP-REC-1921/2021** cuya competencia corresponde a la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**.

En ese sentido, en razón de que dicho recurso de reconsideración no ha sido resuelto por la Sala Superior, concluyo que las determinaciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las que se determinó que se actualizó un rebase del tope de gastos de campaña por parte de la opción política que resultó triunfadora de la elección, **no ha adquirido el elemento de la firmeza que exige 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**.

Asimismo, se debe tener en cuenta que de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 14

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se desprende el reconocimiento del acceso a la justicia como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, que implica no solo el cumplimiento de la finalidad de los recursos o medios de defensa, sino la resolución eficaz de la controversia.

En ese tenor, el hecho de que se encuentre pendiente de resolución el recurso de reconsideración señalado significa que existe la posibilidad de que las resoluciones administrativas que acreditaron el rebase del tope de gastos sean modificadas, aspecto que revela lo complejo que resulta anular una elección bajo argumentos que descansan sobre una **determinación que no se encuentra firme**; puesto que un ejercicio de anulación de una sentencia debe identificar que existen otros valores en juego, como son el derecho humano a ser votado o votada, el cual asiste a la persona ganadora de la elección, como el derecho humano a votar, que corresponde a la colectividad que desplegó el sufragio.

Así, ante un escenario como en el que nos encontramos, en que las diversas cadenas impugnativas se desenvuelven de manera independiente, considero que **es deber de los operadores jurídicos desarrollar y garantizar las posibilidades del recurso judicial**, particularmente, cuando la consecuencia jurídica que puede aplicarse, tiene una representación sumamente gravosa, como acontece por ejemplo ante la declaratoria de nulidad de una elección, así como la consecuente celebración de una elección extraordinaria, o incluso, la imposibilidad de participar en el subsecuente proceso electoral.

De esa manera, si actualmente el ciudadano Raúl Pineda Raygoza, candidato a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Lafragua, postulado por MORENA, el Partido del Trabajo y Nueva Alianza Puebla, ejerció su derecho de impugnación al



interponer el recurso de reconsideración y lo hizo precisamente con el objeto de controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional SCM-JDC-2044/2021, que confirmé en lo que fue materia de impugnación los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG1502/2021, INE/CG1503/2021 e INE/CG1507/2021, es patente que esa impugnación podría tener el alcance de modificar o revocar los razonamientos de esta Sala Regional que confirmaron el rebase de gastos de campaña determinado por la autoridad administrativa electoral.

Al respecto, se debe tener presente que la Sala Superior, al resolver la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017 (la cual dio lugar a la jurisprudencia 2/2018), consideró que uno de los elementos necesarios para que se actualice la nulidad de un proceso comicial en el supuesto de exceso de gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, es el **relativo a que la determinación emitida por la autoridad administrativa electoral respectiva haya quedado firme**, criterio que a la fecha no se ha visto superado o modificado.

De ahí que se considere insuficiente el hecho de que los actos impugnados sean distintos ante cada instancia judicial, para estimar que la firmeza y definitividad de un acto administrativo se ha colmado con la resolución de una Sala Regional

Es preciso decir que, con fecha diez de octubre del año en curso como ponente del asunto propuse en tiempo la consulta competencial, en razón de que encontraba necesario someter una interrogante básica al Tribunal Electoral en cuanto a la posibilidad de que dicho órgano jurisdiccional federal asumiera el conocimiento del asunto, ya sea a través de una facultad de

atracción o alguna otra vía que permitiera generar una situación jurídica idónea, ante la continencia de la causa existente entre la impugnación en los presentes juicios y el medio de impugnación en la Sala Superior identificado con el número de expediente SUP-REC-1921/2021.

El proyecto de consulta competencial fue rechazado en la sesión privada del propio diez de octubre, por la mayoría del Pleno de este órgano jurisdiccional.

Posteriormente, el once de octubre del año en curso, el Pleno resolvió por mayoría de votos el asunto identificado con el número de expediente SCM-JRC-322/2021, correspondiente a la elección del municipio de Jolalpan, en el cual emití el correspondiente voto particular porque, como acontece en el caso, estimé que no debía determinarse la nulidad por rebase de tope de gastos de campaña si en aquel asunto se encontraban pendientes los recursos de reconsideración SUP-REC-1920/2021 y SUP-REC-1934/2021.

En ese sentido, ante la posición asumida mayoritariamente por este órgano jurisdiccional, y ante mi disenso en resolver esta controversia con anterioridad a la definición del Pleno de la Sala Superior, estimo que, en el presente caso, la consecuencia jurídica de dicha imposibilidad habría de ser que esta Sala Regional determinara infundada la causa de nulidad de la elección solicitada.

Por tal motivo, respetuosamente no acompañó las consideraciones de la sentencia aprobada de forma mayoritaria, puesto que estimo que si esta Sala Regional optó por resolver los presentes medios de impugnación con anterioridad a la decisión de la Sala Superior en el recurso de reconsideración precitado, debió señalar que los actos por los que el Consejo



General del Instituto Nacional Electoral determinó que se actualizó el rebase de gastos de campaña aún **no se encontraban firmes** y, por lo tanto, no determinar la nulidad de la elección en el municipio de Lafragua.

Estimo respetuosamente que hoy la aplicación de la causa de nulidad de rebase de tope de gastos de campaña, consagrada en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enfrenta en su aplicación práctica diversos problemas en cuanto a su operatividad, en razón de la falta de sincronía normativa que actualmente presenta.

Muchos de ellos, pueden ser solucionados mediante un amplio y constante desarrollo normativo y otros más, mediante la solución que brindemos las y los operadores jurídicos quienes, sin duda, tenemos un deber de cara al respeto de múltiples principios concomitantes; la certeza electoral, el respeto a los derechos humanos, los derechos del debido proceso y los inherentes a una adecuada defensa, así como el derecho a un recurso sencillo y efectivo.

En ese balance, el cuidado que debemos tener debe profesar un respeto serio a los criterios jurisprudenciales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como al principio de los actos válidamente celebrados y en ese orden, debe dirigirse también a tutelar los valores que encierra el sistema de medios de impugnación en la materia, las diversas fases o etapas que lo componen y, sobre todo, una ponderación razonable de las decisiones judiciales y los derechos inmersos.

Por lo hasta aquí expuesto y fundado es que formulo el presente **voto particular**.

**SCM-JRC-343/2021 Y
SCM-JDC-2295/2021,
ACUMULADOS**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

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.