



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SM-JRC-171/2021

**ACTOR:** PARTIDO REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL

**TERCEROS INTERESADOS:** PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL Y OTRA

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

**MAGISTRADO PONENTE:** ERNESTO  
CAMACHO OCHOA

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL  
ENGROSE:** CLAUDIA VALLE  
AGUILASOCHO

**SECRETARIO:** JUAN ANTONIO  
PALOMARES LEAL

Monterrey, Nuevo León, a siete de agosto de dos mil veintiuno.

**Sentencia definitiva** que **confirma** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, dentro del expediente TEEQ-JN-17/2021, que a su vez confirmó la declaración de validez, expedición y entrega de las constancias de mayoría de la elección del Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, Querétaro, al estimarse que: **a)** fue ajustado a Derecho que no se admitieran los medios de convicción que el partido actor identificó como *informes*; **b)** los agravios formulados respecto a la ilegalidad de las licencias del funcionariado público que supuestamente operó a favor del *PAN* no controvierten de manera frontal las consideraciones del órgano de justicia electoral local; y, **c)** ante afirmaciones genéricas, relacionadas con gastos de campaña, no existía obligación por parte de la autoridad responsable de llevar a cabo más investigaciones o consideraciones al respecto.

### ÍNDICE

<a href="#">GLOSARIO</a> .....	2
<a href="#">1. ANTECEDENTES DEL CASO</a> .....	2
<a href="#">2. COMPETENCIA</a> .....	4
<a href="#">3. PROCEDENCIA</a> .....	4
<a href="#">4. ESTUDIO DE FONDO</a> .....	5
<a href="#">4.1. Materia de la controversia</a> .....	5
<a href="#">4.1.1. Decisión impugnada</a> .....	5
<a href="#">4.1.2. Planteamientos ante esta Sala</a> .....	6
<a href="#">4.2. Cuestión a resolver</a> .....	7

[4.3. Decisión](#) .....7  
[4.4. Justificación de la decisión](#) .....7  
[4.4.1. Fue ajustado a Derecho que no se admitieran los medios de convicción que el partido actor identificó como \*informes\*](#).....7  
[4.4.2. Los agravios formulados respecto a la ilegalidad de las licencias del funcionariado público que supuestamente operó a favor del PAN no controvierten de manera frontal las consideraciones del \*Tribunal local\*](#) .....9  
[4.4.3. Ante afirmaciones genéricas relacionadas con gastos de campaña, no existía obligación por parte del \*Tribunal local\* de llevar a cabo más investigaciones o consideraciones al respecto](#).....10  
[5. RESOLUTIVO](#) .....14

**GLOSARIO**

<b>Ayuntamiento:</b>	Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, Querétaro
<b>Consejo Distrital:</b>	14 Consejo Distrital del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, con residencia en Cadereyta de Montes
<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CPC:</b>	Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley de Medios local:</b>	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro
<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional
<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>Tribunal local:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro

2

**1. ANTECEDENTES DEL CASO**

Las fechas que se citan corresponden a dos mil veintiuno, salvo precisión en contrario.

**1.1. Jornada electoral.** El seis de junio, se llevó a cabo la jornada electoral para renovar, entre otros cargos, los Ayuntamientos del Estado de Querétaro.



**1.2. Cómputo.** El nueve siguiente, el *Consejo Distrital* realizó la sesión especial de cómputo para determinar la votación obtenida para la elección del *Ayuntamiento*, a fin de entregar las constancias de mayoría.

En lo que interesa, los resultados de la elección del referido órgano municipal fueron los siguientes<sup>1</sup>:

Votación final obtenida por candidatura		
Partido político	Con letra	Con número
	Diez mil seiscientos cuatro	10,604
	Cinco mil cuatrocientos treinta	5,430
	Trescientos siete	307
	Mil setecientos setenta y nueve	1,779
	Cinco mil ciento cuatro	5,104
	Noventa y uno	91
	Trescientos cincuenta	350
	Tres mil doscientos dieciocho	3,218
Candidaturas no registradas	Trece	13
Votos nulos	Novcientos noventa y tres	993
<b>Total</b>	<b>Veintisiete mil ochocientos ochenta y nueve</b>	<b>27,889</b>

3

**1.3. Juicio de nulidad local.** Inconforme, el catorce de junio, el *PRI* promovió juicio de inconformidad ante el *Tribunal local*.

**1.4. Resolución impugnada.** El veintidós de julio, el *Tribunal local* dictó sentencia en el expediente TEEQ-JN-17/2021, en la cual confirmó la declaración de validez, expedición y entrega de las constancias de mayoría de la elección del *Ayuntamiento*.

**1.5. Juicio de revisión constitucional electoral.** En desacuerdo con esa determinación, el veinte de julio, el *PRI* promovió el presente medio de impugnación.

**1.6. Tercero interesado.** El treinta de julio, el *PAN* y Carlota Ledesma Leal comparecieron como terceros interesados.

<sup>1</sup> Visible a foja 126 del cuaderno accesorio único relativo al expediente.

**1.7. Sesión pública de resolución y engrose.** En sesión pública de esta fecha, el proyecto de resolución sometido a consideración del Pleno por la magistratura ponente fue rechazado por mayoría de votos, por lo que se instruyó el engrose conforme al turno establecido para ese efecto.

## 2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, toda vez que se controvierte una sentencia emitida por el *Tribunal local*, relacionada con la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, Querétaro; entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que esta Sala ejerce jurisdicción.

Lo anterior encuentra sustento en lo dispuesto por los artículos 176, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 87, párrafo 1, inciso b), de la *Ley de Medios*.

## 3. PROCEDENCIA

El presente juicio es procedente porque reúne los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a), 86 y 88, de la *Ley de Medios* conforme a lo siguiente:

### A. Requisitos generales.

**a) Forma.** Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, se precisa el partido político actor, nombre y firma de quien promueve en su representación, el acto que controvierte, se mencionan hechos, agravios y las disposiciones constitucionales presuntamente no atendidas.

**b) Oportunidad.** Se promovió dentro del plazo legal de cuatro días, ya que la determinación impugnada se notificó al partido actor el veintitrés de julio<sup>2</sup> y la demanda se presentó el veintisiete siguiente<sup>3</sup>.

**c) Legitimación.** Se cumple este requisito por tratarse de un partido político nacional con registro en el Estado de Querétaro.

---

<sup>2</sup> Véase cédula de notificación que obra a foja 292 en el cuaderno accesorio 1 relativo al expediente.

<sup>3</sup> Como se advierte del sello de recepción de la demanda visible a foja 004 del expediente principal.



**d) Personería.** René Olvera Juárez cuenta con la personería suficiente para promover este juicio en representación del *PRI*, toda vez que acude como su representante propietario ante el *Consejo Distrital*, carácter que le fue reconocido por el *Tribunal local* al rendir su informe circunstanciado<sup>4</sup>.

**e) Interés jurídico.** Se cumple este requisito porque la pretensión del partido actor es que se revoque la determinación del tribunal responsable dictada en el expediente TEEQ-JN-17/2021, que confirmó la declaración de validez, expedición y entrega de las constancias de mayoría de la elección del *Ayuntamiento*; decisión que considera contraria a Derecho.

#### **B. Requisitos especiales.**

**a) Definitividad.** La resolución impugnada se considera definitiva y firme, porque en la legislación del Estado de Querétaro no existe otro medio de impugnación que deba agotarse previo a este juicio.

**b) Violación a preceptos constitucionales.** Se acredita este presupuesto, pues se alega la vulneración a los artículos 1, 14, 16, 17 y 41, Base VI, de la *Constitución Federal*.

**c) Violación determinante.** Se considera satisfecho este requisito, debido a que el *PRI* considera que se acreditan diversas irregularidades, con las que pretende generar la nulidad de la elección celebrada para integrar el *Ayuntamiento*.

**d) Posibilidad jurídica y material de la reparación solicitada.** La reparación solicitada es viable, toda vez que, de estimarse favorable la pretensión del partido actor, se podría revocar la resolución impugnada y con ello subsanar la afectación presuntamente ocasionada, tomando en consideración que el asunto está relacionado con los resultados de la elección para integrar el *Ayuntamiento* y la toma de posesión de las personas integrantes de esos órganos municipales será el primero de octubre<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Visible a foja 105 del expediente.

<sup>5</sup> De conformidad con el artículo 35, penúltimo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.

## 4. ESTUDIO DE FONDO

### 4.1. Materia de la controversia

#### 4.1.1. Decisión impugnada

En primer término, el *Tribunal local* declaró inoperante el planteamiento formulado por el *PRI*, en el aspecto de que diversos servidores públicos acompañaron a la candidatura del *PAN* al *Ayuntamiento* durante el periodo de campaña y la jornada electoral, lo que influyó para que la ciudadanía votara a su favor.

Lo anterior, al considerar que, el partido político actor no acreditó de qué manera los servidores públicos influyeron en el electorado (circunstancias de modo, lugar y tiempo), pues las fotografías que aportó eran insuficientes para ello, además, de que diverso funcionariado había solicitado licencia sin goce de sueldo.

Luego, respecto al planteamiento de que la candidatura ganadora realizó un gasto excesivo en propaganda, el cual no reportó a la autoridad administrativa electoral, en el que también solicitó que el tribunal responsable requiriera a la autoridad administrativa para saber si esos gastos fueron reportados, dicho órgano de justicia electoral local calificó también como inoperante su alegación, pues a decir de éste, el *PRI* únicamente aportó fotografías para acreditar los gastos supuestamente no reportados, mismas que eran insuficientes para ello, aunado a que no se advirtieron indicios suficientes para que requirieran elementos adicionales, además de que, en todo caso, sería el Consejo General del *INE* quien, en su momento, se pronunciaría al respecto.

#### 4.1.2. Planteamientos ante esta Sala

El *PRI* pretende se revoque la sentencia impugnada, y para ello, hace valer como agravios que:

- a) Bajo un indebido fundamento legal, se decidió no admitir las pruebas ofrecidas como *informes* en la demanda del juicio local, pues se debió acudir a lo previsto por el artículo 311 del *CPC*.
- b) Sí se acreditó la participación de funcionariado público a favor del *PAN*, porque el propio tribunal responsable reconoce su participación, y las licencias no fueron otorgadas por el *Ayuntamiento*.



- c) Sí acreditó que la planilla ganadora *hizo un gasto excesivo de campaña*, porque aportó pruebas para demostrar la existencia de diversos gastos (lonas, entrevistas, propaganda en redes sociales) no reportados, además, de que el *Tribunal local* debió esperar a que la autoridad administrativa electoral resolviera lo pertinente a la fiscalización, o bien, requerir la información.

#### 4.2. Cuestión a resolver

Esta Sala Regional habrá de analizar los planteamientos expuestos, a fin de responder si fue correcto o no que el *Tribunal local* confirmara la declaración de validez, expedición y entrega de las constancias de mayoría de la elección del *Ayuntamiento*.

#### 4.3. Decisión

Debe **confirmarse** la sentencia, al considerarse que: **i.** fue ajustado a Derecho que no se admitieran los medios de convicción que el partido actor identificó como *informes*; **ii.** los agravios formulados respecto a la ilegalidad de las licencias del funcionariado público que supuestamente operó a favor del *PAN* no controvierten de manera frontal las consideraciones del *Tribunal local*; y, **iii.** ante afirmaciones genéricas, relacionadas con gastos de campaña, no existía obligación por parte del *Tribunal local* de llevar a cabo más investigaciones o consideraciones al respecto.

7

#### 4.4. Justificación de la decisión

##### 4.4.1. Fue ajustado a Derecho que no se admitieran los medios de convicción que el partido actor identificó como *informes*.

El *PRI* señala que, bajo un indebido fundamento legal, se decidió no admitir las pruebas ofrecidas como *informes* en la demanda del juicio local, pues se debió acudir a lo previsto por el artículo 311 del *CPC*.

No le asiste la razón al partido actor.

En el acuerdo de admisión, dictado el dieciséis de julio<sup>6</sup>, la Magistratura instructora sostuvo en esencia que, por lo que hacía a los medios de prueba, consistentes en diversos informes que debían solicitarse a distintas dependencias, éstos no serían admitidos, pues no se advertía que el partido actor hubiera realizado actos tendentes a allegarse de

---

<sup>6</sup> Visible a foja 232 del cuaderno accesorio único relativo a este expediente.

dicha información, lo anterior de conformidad con los artículos 38 y 41 de la *Ley de Medios local*.

El referido artículo 38 del ordenamiento legal en cita, prevé que corresponde siempre a la parte actora acreditar los hechos en que funde su pretensión, además de que quien afirma, debe probar su dicho y también quien lo niega, cuando su negación implique la afirmación expresa de un hecho<sup>7</sup>.

Por su parte, el diverso artículo 41, primer párrafo, de la *Ley de Medios local*, prevé que las autoridades competentes podrán admitir aquellas pruebas que, habiendo sido ofrecidas en tiempo y **solicitadas a las instancias correspondientes**, no se hubiesen aportado durante la sustanciación del procedimiento, siempre que se haga antes de que el expediente se ponga en estado de resolución<sup>8</sup>.

Ahora bien, de la lectura de la demanda local se advierte que el partido actor pretendía que se requiriera a diversas autoridades [Dependencia de Recursos Humanos del *Ayuntamiento* y Unidad Técnica de Fiscalización del *INE*], información para acreditar la nulidad de la elección que pretendía, cuando, de acuerdo con lo previsto en la normativa antes precisada, tal proceder le correspondía exclusivamente a él como parte promovente.

8

Además, tampoco se advierte, como lo exige la *Ley de Medios local*, que el partido promovente hubiese solicitado dichas probanzas con anterioridad a la interposición de su medio de impugnación, de ahí que no resultara aplicable, como lo afirma, acudir a lo previsto por el artículo 311 del *CPC*, a efecto de requerir las pruebas que identificó como *informes*, pues en la ley de la materia sí estaban regulados los requisitos para el desahogo de los medios de convicción que ofreció.

---

<sup>7</sup> **Artículo 38.** Corresponderá siempre a la parte actora acreditar los hechos en que funde su pretensión.

Son objeto de prueba los hechos controvertidos. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes. La autoridad electoral competente podrá invocar los hechos notorios aunque no hayan sido alegados por las partes. Quien afirma, debe probar su dicho y también quien lo niega cuando su negación implique la afirmación expresa de un hecho.

<sup>8</sup> **Artículo 41.** Las autoridades competentes podrán admitir aquellas pruebas que, habiendo sido ofrecidas en tiempo y solicitadas a las instancias correspondientes, no se hubiesen aportado durante la sustanciación del procedimiento, siempre que se haga antes de que el expediente se ponga en estado de resolución. Asimismo, aquellos elementos probatorios que, habiendo sido solicitados por las autoridades electorales dentro del procedimiento correspondiente, no se hubiesen recibido sino hasta antes que el expediente respectivo se ponga en estado de resolución.



Así, resulta evidente que el partido promovente no cumplió con los extremos previstos en la normativa electoral local para que pudiesen ser admitidas las probanzas ofrecidas<sup>9</sup>.

Por lo anterior, debe desestimarse el concepto de perjuicio objeto de análisis, pues fue ajustado a Derecho que no se admitieran los medios de convicción que se relacionan con el agravio objeto de estudio.

**4.4.2. Los agravios formulados respecto a la ilegalidad de las licencias del funcionariado público que supuestamente operó a favor del PAN no controvierten de manera frontal las consideraciones del *Tribunal local*.**

El partido político actor refiere que sí se acreditó la participación de funcionariado público a favor del PAN, porque el propio tribunal responsable reconoce su participación y las licencias no fueron otorgadas por el *Ayuntamiento*.

Esta Sala Regional estima que es **ineficaz** el referido planteamiento, pues no indica de qué manera se acredita la supuesta influencia de los servidores públicos en el electorado, sino que, pretende alegar que su simple participación es suficiente para ello.

Sin que sea obstáculo para lo anterior que, a partir de la respuesta del *Tribunal local*, pretenda controvertir la legalidad de las licencias sin goce de sueldo, pues con ello no acredita de qué manera los servidores públicos influyeron en el electorado (circunstancias de modo, tiempo y lugar), además de que no desvirtúa el valor probatorio dado a las fotografías con las que intentó demostrarlo.

Como puede advertirse, con sus argumentos, el partido actor no combate lo razonado por el tribunal responsable en el sentido de que no se demostró de qué manera los funcionarios públicos, con esa calidad, pudieran tener una influencia en el electorado (circunstancias de modo lugar y tiempo).

Así, el *PR* pretende demostrar la supuesta ilegalidad del fallo reclamado con base en que, a su parecer, las pruebas aportadas, por sí solas, eran suficientes para acreditar que los servidores públicos influyeron en el electorado, lo que pone de manifiesto que no se controvierten los razonamientos que sustentan la sentencia impugnada<sup>10</sup>, pues se dirige a desvirtuar la validez de las

<sup>9</sup> Similares consideraciones adoptó esta Sala Regional, al resolver el expediente SM-JRC-96/2021.

<sup>10</sup> **Jurisprudencia 1a./J. 85/2008**, de la Primera Sala de la *Suprema Corte*, de rubro: AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO

supuestas licencias sin goce de sueldo, con lo cual, se insiste, sigue sin aportar elementos para demostrar la influencia del funcionariado, de ahí lo **ineficaz** del concepto de perjuicio hecho valer por lo que ve a ese aspecto.

**4.4.3. Ante afirmaciones genéricas relacionadas con gastos de campaña, no existía obligación por parte del *Tribunal local* de llevar a cabo más investigaciones o consideraciones al respecto.**

El partido promovente señala que sí acreditó que la planilla ganadora *hizo un gasto excesivo de campaña*, porque aportó pruebas para demostrar la existencia de diversos gastos (lonas, entrevistas, propaganda en redes sociales) no reportados, además, de que el *Tribunal local* debió esperar a que la autoridad administrativa electoral resolviera lo pertinente a la fiscalización, o bien, requerir la información.

No le asiste razón al *PRI*.

Ha sido criterio de esta Sala Regional, al resolver el expediente SM-JIN-1/2018 y acumulados que, el hecho de que juicios como el de la naturaleza de nulidad local, no resulten los mecanismos idóneos para determinar los gastos realizados, no implica que se deje en estado de indefensión a los contendientes o que se quebrante el principio de equidad, pues éstos se encuentran en aptitud de aportar, ante la autoridad fiscalizadora competente, los elementos de prueba correspondientes, para establecer los montos erogados por el actor político respecto al cual, se señale, incurrió en una falta.

10

Las partes tienen la obligación procesal de expresar los agravios en los cuales se evidencien los planteamientos específicos que justifiquen la configuración de las causales de nulidad invocadas, así como de ofrecer y aportar adecuadamente los elementos probatorios que sustenten la causa de pedir y en los cuales se haga constar, de forma objetiva y material, la configuración de las causales conforme a las cuales se solicita la nulidad.

La certeza respecto de la emisión del dictamen consolidado y la resolución relativa a los topes de gastos de campaña, tampoco puede constituir una expectativa que posibilite a los accionantes a efectuar manifestaciones genéricas y enunciar una serie de procedimientos con miras a pretender que se justifique la necesidad de aguardar la emisión de tales determinaciones, y



no sólo eso, sino a efecto de que los planteamientos genéricos efectuados en la demanda se correlacionen con los resultados arrojados.

Ahora bien, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, inciso a), de la *Constitución Federal*, y 99, primer y segundo párrafo, de la *Ley de Medios local*<sup>11</sup>, el *Tribunal local* puede decretar la nulidad de una elección cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.

Sin embargo, **dicha vulneración se debe acreditar de manera objetiva y material**, presumiéndose que es determinante cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento, de manera que, si quien promueve un medio de impugnación electoral aduce como causal de nulidad tal circunstancia, realizando planteamientos concretos y aportando las pruebas para demostrarlos, el órgano de justicia electoral correspondiente tiene la obligación de pronunciarse sobre esa pretensión.

Al efecto, debe señalarse que el artículo 41 de la *Constitución Federal* dispone que el *INE* tiene la atribución exclusiva de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones y sus candidaturas.

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

Conforme a las reglas establecidas, para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, corresponde a la mencionada autoridad electoral determinar si un partido político, coalición o candidatura han rebasado los topes de gastos de campaña establecidos para cada elección.

A partir de lo anterior, las y los actores políticos pueden acudir e informar a dicha autoridad electoral respecto a la posible omisión en el reporte de egresos de algún partido, campaña o candidatura, para que ésta, tomando en consideración los elementos de prueba que se aporten, considere los hechos

---

<sup>11</sup> **Artículo 99.** Las elecciones de diputaciones de mayoría relativa, gubernatura o de Ayuntamiento, serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.

denunciados y adopte las medidas que estime necesarias, antes de que se resuelvan los aludidos procedimientos.

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

Para que el órgano de justicia electoral esté en aptitud de pronunciarse sobre la nulidad de la elección por el posible rebase de topes de campaña, las y los accionantes deben manifestar los hechos y aportar pruebas para acreditarlos.

A partir de lo cual, al analizar la demanda correspondiente, el operador jurídico debe determinar si los argumentos son suficientes para analizar los planteamientos que se hacen valer por parte del enjuiciante.

Así, acorde con lo decidido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral en el expediente SUP-REC-887/2018 y acumulados, en el supuesto de que las afirmaciones que se hagan en la demanda sean genéricas, únicamente el operador jurídico, en su sentencia, debe dejar puntualizado tal circunstancia, sin que exista obligación de llevar a cabo más investigaciones o consideraciones al respecto.

12

En el caso concreto, esta Sala Regional considera que, lo anterior sí se hizo constar por parte del *Tribunal local* en la sentencia reclamada, pues estimó que de una de las pruebas aportadas, consistente en una memoria *USB*, sólo se desprendían diecisiete carpetas, las cuales contenían imágenes donde se apreciaban lonas de la candidatura ganadora, sin que fuera posible advertir circunstancias de modo, tiempo y lugar de las mismas, por lo que, en concepto del tribunal responsable, no resultaban eficaces para acreditar la pretensión del partido actor en cuanto a la falsedad de los gastos de campaña y el supuesto exceso de propaganda.

Inclusive, el órgano de justicia local señaló que se encontraba imposibilitado para requerir la información tendente a acreditar su manifestaciones, pues correspondía al partido actor acreditar los hechos denunciados, porque si bien era facultad de dicho tribunal allegarse de pruebas, esto sólo podía materializarse cuando lo ameritara, lo cual no acontecía en el caso sometido a su conocimiento, pues la pretensión del actor se traducía en suplirle su carga probatoria de manera absoluta, lo que ocasionaría romper el equilibrio



procesal de la controversia, de conformidad con el criterio sostenido por esta Sala Regional en el expediente SM-JDC-619/2021.

Respecto a la entrevista de la candidatura ganadora de la elección, que aportó el partido actor, el tribunal responsable consideró que no obraban en autos documentales de las que se advirtiera que la entrevista aludida había generado o no un gasto, pues a pesar de así haberlo manifestado en su demanda, no allegó medio de convicción alguno para demostrarlo.

Ante esta instancia, el partido actor pretende demostrar la supuesta ilegalidad de la sentencia reclamada con base en que, a su parecer, con los argumentos y las pruebas aportadas, por sí solo, se acreditaba que la planilla ganadora *hizo un gasto excesivo de campaña*.

Sin embargo, el promovente no aportó elementos mínimos objetivos para demostrar su pretensión, pues sustentó su alegación de que existió un gasto excesivo por parte de la candidatura ganadora, con base en diversos medios de convicción que, a su parecer, así lo acreditaban, es decir, lo realizó sobre una estimación propia respecto de la cual, no existía noticia si se habían reportado o no a la autoridad fiscalizadora.

De ahí que el tribunal local se encontrara imposibilitado para realizar un pronunciamiento favorable a su pretensión, al no contar con elementos mínimos objetivos, totalmente determinables desde el inicio de la cadena impugnativa, sobre la violación a los principios constitucionales en materia de fiscalización, pues el actor únicamente realizó manifestaciones genéricas respecto a un supuesto rebase, sin un sustento reforzado, pues sólo aportó pruebas técnicas para ello, las cuales, de conformidad con la jurisprudencia 4/2014<sup>12</sup>, por sí solas, eran insuficientes para acreditar de manera fehaciente los hechos que contienen.

Argumentos que a su vez resultaban necesarios para acreditar la nulidad que pretendía, pues como se advierte de autos, **la diferencia entre el primer y segundo lugar de la elección del Ayuntamiento ascendía a cinco mil ciento setenta y cuatro [5,164] votos, es decir un diecinueve punto veinticuatro por cierto [19.24%]**, de ahí que, al ser un diferencia superior al cinco por ciento previsto por la normativa, de conformidad con la jurisprudencia 2/2018<sup>13</sup>, el

<sup>12</sup> De rubro: *PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN*, visible en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, pp. 23 y 24.

<sup>13</sup> De rubro: *NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN*, visible en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en

*PRI* tenía la carga de acreditar que la violación fuera grave, dolosa y determinante, lo cual, como quedó expuesto, no aconteció, al no haberse aportado elementos de manera objetiva y material para acreditarlo, pues sólo se realizaron manifestaciones genéricas, administradas con pruebas técnicas que, como se estableció, por sí solas, eran insuficientes para acreditar de manera fehaciente los hechos que contienen.

Por otro lado, en concepto de esta Sala Regional, no resultaba conducente que el tribunal responsable esperara a que la autoridad administrativa electoral resolviera lo pertinente a la fiscalización, pues éste valoró y determinó lo que consideró viable a partir de los actos debidamente probados por el partido actor.

Como se dijo, si bien dicho órgano de justicia electoral está habilitado para decretar la nulidad de una elección cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, tal vulneración se debe acreditar de manera objetiva y material.

Así, para que el tribunal responsable se encontrara en aptitud de pronunciarse sobre la nulidad de la elección por el posible rebase de topes de campaña, la parte promovente debió manifestar hechos y aportar pruebas para acreditarlo, a efecto de que, al analizar la demanda correspondiente, dicho órgano de justicia electoral local estuviera en posibilidad de determinar si los argumentos eran suficientes para analizar los planteamientos que hechos valer.

Por tanto, al no acreditarse el supuesto rebase que planteó el *PRI*, por no brindarse elementos mínimos objetivos para demostrar su pretensión, el *Tribunal local* tampoco se encontraba obligado a esperar la resolución de fiscalización correspondiente a la elección del *Ayuntamiento*.

De ahí lo **infundado** de su concepto de perjuicio.

Por tanto, al haberse desestimado los agravios planteados, lo procedente es **confirmar** el fallo combatido.

## 5. RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia impugnada.



En su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

### **NOTIFÍQUESE.**

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasochi y el Magistrado Yairsinio David García Ortiz, con el voto en contra del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, quien emite voto diferenciado, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**VOTO DIFERENCIADO, PARTICULAR O EN CONTRA QUE EMITE EL MAGISTRADO ERNESTO CAMACHO OCHOA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL SM-JRC-171/2021, PORQUE CONSIDERO QUE, A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014, EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, LOS TRIBUNALES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE REQUERIR LOS PROCEDIMIENTOS DE SANCIÓN Y FISCALIZACIÓN CORRESPONDIENTES, E INCLUSO, SIEMPRE QUE NO EXISTA RIESGO DE PRIVAR DE INSTANCIAS SUCESIVAS Y GENERAR LA IRREPARABILIDAD DE LOS ASUNTOS, ATENDER A LO RESUELTO EN LOS MISMOS, PARA ESTAR EN CONDICIONES DE PRONUNCIARSE INTEGRAL Y AUTENTICAMENTE SOBRE LAS PRETENSIONES DE NULIDAD DE ELECCIÓN Y ATENDER A SU DEBER DE ADMINISTRAR JUSTICIA PLENA<sup>14</sup>.**

15

#### **Esquema**

**Apartado Preliminar.** Hechos contextuales y materia de la controversia

**Apartado A.** Decisión de la Sala Monterrey

**Apartado B.** Sentido y esencia del voto diferenciado

**Apartado C.** Consideraciones del voto diferenciado

#### **Apartado Preliminar. Hechos contextuales y materia de la controversia**

1. El PAN **obtuvo la mayoría de los votos.** El 10 de junio, el Consejo Municipal Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, concluyó el cómputo de la elección del Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, en el que la fórmula postulada por el PAN obtuvo el triunfo con 10,604 votos, por lo que se declaró la validez de la elección y expidió la constancia de mayoría correspondiente a la fórmula ganadora.

---

<sup>14</sup>Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 174, segundo párrafo, y 180, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y con apoyo del secretario de estudio y cuenta Rubén Arturo Marroquín Mitre.

**2. Juicio de inconformidad y resolución del Tribunal Local.** Inconforme, el PRI promovió juicio de inconformidad, en el que alegó que **i)** funcionarios públicos del municipio apoyaron e influyeron para que la ciudadanía votara a favor del PAN, y **ii)** la planilla ganadora hizo un gasto excesivo de campaña y no lo reportó al INE.

El Tribunal Local confirmó, en lo que fue materia de impugnación, la declaración de validez de los resultados de la elección de Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, Querétaro, porque: **i)** por cuanto hace a la intervención de funcionarios públicos a favor del PAN, se desestimó, porque el impugnante no acreditó de qué manera influyeron en el electorado (circunstancias de modo, lugar y tiempo), pues las fotografías que aportó eran insuficientes para ello, además, algunos de esos funcionarios solicitaron licencia sin goce de sueldo.

Por cuanto hace a **ii)** que la planilla ganadora no reportó a INE todos sus gastos de campaña, también se desestimó, ya que las fotografías que aportó eran insuficientes para ello, aunado a que no se advirtieron indicios suficientes para que el tribunal requiriera elementos adicionales, además, será el Consejo General del INE quien, en su momento, se pronunciará al respecto.

16 En efecto, el Tribunal Local no se pronunció en cuanto el posible rebase alegado por la impugnante, al considerar que documento idóneo para acreditar el rebase de topes de gastos de campaña, es la resolución que el Consejo General del INE en la que se determine de manera firme si hay o no rebase, sin embargo, dicha determinación se aprobaría hasta el 22 de julio.

En suma, el Tribunal local señaló en su sentencia que no podía sustituir la actividad fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral. Por tanto, no se pronunció sobre el rebase de topes de gasto de campaña, bajo la consideración sustancial de que el pronunciamiento sobre el tema le correspondería a la UTF, mediante el dictado del dictamen consolidado y la correspondiente resolución por la que se aprueba, por lo que confirmó el cómputo municipal, la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría a la planilla postulada por el PAN.

**3. Pretensión y planteamientos ante la Sala Monterrey.** La impugnante alega **i)** que sí se acreditó la participación de funcionarios públicos del PA, porque el propio Tribunal reconoce su participación, y las licencias no fueron otorgadas por el Ayuntamiento; **ii)** sí se acreditó que la planilla ganadora hizo un gasto excesivo de campaña, porque aportó pruebas para demostrar la



existencia de diversos gastos no reportados (lonas, entrevistas, propaganda en redes sociales), además, debió esperar a que se emitiera el Dictamen Consolidado, o bien, requerir la información.

#### **Apartado A. Decisión de la Sala Monterrey**

La mayoría de las magistraturas, Claudia Valle Aguilasocho y Yairsinio David García Ortiz, consideran que debe confirmarse la sentencia impugnada, porque, contrario a lo señalado por la impugnante, i) no se acreditó que los servidores públicos intervinieran de manera indebida en la contienda electoral, y esto no es impugnado frontalmente, ii) ante afirmaciones genéricas relacionadas con gastos de campaña, no existía obligación por parte de la autoridad responsable de llevar a cabo más investigaciones o consideraciones al respecto.

#### **Apartado B. Sentido y esencia del voto diferenciado**

Al respecto, i) coincido en cuanto a que el impugnante no controvierte frontalmente las razones que llevaron al Tribuna Local a determinar que no se acreditó que los servidores públicos intervinieran de manera indebida en la contienda electoral, ii) sin embargo, **me aparto de las consideraciones expresadas por las magistraturas**, Claudia Valle Aguilasocho y Yairsinio David García Ortiz, porque, desde mi perspectiva, conforme a la reforma constitucional en materia de fiscalización de 2014 y al criterio sostenido por la Sala Superior, para resolver los planteamientos relacionados con la nulidad de la elección alegada, el Tribunal Local al conocer de la impugnación debió donde se argumentaba el presunto rebase al tope de gastos de campaña debió: requerir al INE toda la información relacionada con los procedimientos sancionadores iniciados, en qué etapa de resolución se encuentran, o bien, en todo caso, qué se resolvió al respecto, en cuanto hace al candidato que obtuvo el triunfo en el distrito impugnado, con el fin de contar con los elementos necesarios para determinar la irregularidad alegada; y ordenar al INE la resolución preferente de dicho procedimientos a la brevedad, por tratarse de cuestiones directamente controvertidas como parte de las causales de nulidad de la elección, a fin de dar certeza e impartir justicia completa.

Sin perjuicio de la perspectiva con la que debe analizarse un asunto, cuando existe una instancia judicial intermedia, en la que, desde luego, deben considerarse las reglas procesales correspondientes para el análisis de la impugnación.

**Apartado C. Consideraciones del voto diferenciado**

**Tema i. Es necesario requerir al INE toda la información relacionada con los procedimientos sancionadores, con el fin de contar con los elementos necesarios para determinar la irregularidad alegada y estar en condiciones de pronunciarse integral y auténticamente sobre las pretensiones de nulidad de elección y atender a su deber de administrar justicia plena**

Como indiqué, para el suscrito, en este tipo de asuntos, los Tribunales de instancia inicial, tienen el deber de requerir a la autoridad electoral toda la información relacionada con los procedimientos sancionadores iniciados, en qué etapa de resolución se encuentran, o bien, en todo caso, qué se resolvió al respecto, en cuanto hace al candidato que obtuvo el triunfo en el distrito impugnado, con el fin de contar con los elementos necesarios para determinar la irregularidad alegada. Y por esa razón, me aparto de la propuesta por no haberse requerido dicha información.

Sin perjuicio de la perspectiva con la que debe analizarse un asunto, cuando existe una instancia judicial intermedia, en la que, desde luego, deben considerarse las reglas procesales correspondientes para el análisis de la impugnación.

18

Además, con ello los tribunales locales están en condiciones de pronunciarse integral y auténticamente sobre las pretensiones de nulidad de elección y atender a su deber de administrar justicia plena.

**1.1 Criterio sobre el deber de contar con los procedimientos sancionadores y de fiscalización a partir de la reforma Constitucional de 2014 e incluso, siempre que no exista riesgo de privar de instancias sucesivas y generar la irreparabilidad de los asuntos.**

Como anticipé, desde mi perspectiva, la reforma constitucional y legal del 2014, trajo consigo un nuevo esquema y funcionalidad del sistema sancionador, derivado de ello, entre otras cuestiones, se sistematizaron los procedimientos de con la etapa de validez de las elecciones (a diferencia de lo que ocurría en el modelo previo, en el dichos procedimientos se resolvían aproximadamente un año después), lo cual tuvo por objeto principal que **existiera un modelo distinto de revisión, en el que estos procedimientos se resolvieran a la par o previo a la calificación de las elecciones;** y en caso de que aún no estuvieran resueltos los procedimientos, se debería ordenar al INE que resolviera a la brevedad, por tratarse de cuestiones



directamente controvertidas como parte de las causales de nulidad de la elección, a fin de dar certeza e impartir justicia completa.

En efecto, las posibles infracciones atribuidas a los partidos políticos es un tema que derivado de la reforma constitucional de 2014 adquirió relevancia respecto del proceso electoral y los principios de equidad en la contienda y el voto libre de la ciudadanía. Desde aquel momento cambió la lógica de operación de los partidos, de hacer campaña.

En ese sentido, con la reforma se establecieron procedimientos sancionadores más expeditos, aunque centralizados a cargo únicamente del INE, esto con el objetivo de dotar al sistema electoral de mayor certeza en cuanto a los actos realizados por los partidos en el proceso electoral durante sus campañas.

En los casos de impugnaciones sustentadas en diversos procesos o juicios, que se generaron a partir de la reforma de 2014, originalmente, se resolvía individualmente la impugnación contra la validez y sólo si se contaba con el dictamen consolidado se analizaba en conjunto.

Sin embargo, dada la funcionalidad del sistema sancionador, así como el sistema de medios de impugnación contra la validez de las elecciones, estoy convencido de que, como juzgadores, y ante planteamientos relacionados con la supuesta nulidad de una elección por posibles infracciones al proceso electoral, como indiqué, en principio debió requerirse al INE toda la información relacionada con dichos procesos de revisión.

Por ende, a fin de dotar de coherencia y legitimidad el actual sistema de calificación de las elecciones, de fiscalización y sancionador electoral, resulta necesario contar con dichos procedimientos resolver el asunto.

Lo anterior, como se indicó, incluso, siempre que no exista riesgo de privar de instancias sucesivas y generar la irreparabilidad de los asuntos, ya que con ello los tribunales locales están en condiciones de pronunciarse integral y auténticamente sobre las pretensiones de nulidad de elección y atender a su deber de administrar justicia plena.

**1.2 Lectura conforme de dichas facultades para atender el criterio sobre el deber de contar con los procedimientos sancionadores y de fiscalización a partir de la reforma Constitucional de 2014.**

Para cumplir con el criterio descrito, como juzgadores, y ante planteamientos relacionados con la supuesta nulidad de una elección por posibles infracciones al proceso electoral, tenemos el deber de requerir al INE toda la información relacionada con dichos procesos de revisión, los magistrados electorales tienen el deber de sustanciar los medios de impugnación de los asuntos de su conocimiento, así como que para cumplir debidamente con ese mandato se prescribe la facultad para requerir los informes y documentación que resulte necesaria para tal efecto y para resolver, en el contexto de la petición de nulidad de la elección hecha valer por el impugnante, y en el caso concreto, al alegarse la existencia de una irregularidad que **podiera** llegar a considerarse grave para la elección, más allá de las posibles consecuencias en la vía sancionadora, **y sin prejuzgar de manera alguna sobre su trascendencia para la elección.**

Sin perjuicio, se insiste, de la perspectiva con la que debe analizarse un asunto, cuando existe una instancia judicial intermedia, en la que, desde luego, deben considerarse las reglas procesales correspondientes para el análisis de la impugnación.

## 2. Caso concreto y valoración

20

En mi concepto, el impugnante **tiene razón**, porque el Tribunal de Querétaro, previo a resolver el asunto, debió requerir a la autoridad administrativa electoral toda la documentación respecto de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización relacionados con ellos, a fin de pronunciarse en cuanto al supuesto rebase del tope de gastos de campaña.

Ello, conforme a las facultades precisadas y leídas en el contexto del sistema constitucional, porque el informe y la documentación que debió requerir son relevantes para resolver el fondo del asunto, debido a:

- La necesidad de contar con tales elementos, para resolver de manera informada y completa, que con independencia del sentido que corresponda.
- Para garantizar el derecho de acceso a la justicia completa.
- Los juzgadores locales están llamados a garantizar la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales que se someten a revisión a instancia de parte, en específico del deber de garantizar la finalidad de la reforma constitucional y legal que sistematizó los procedimientos de fiscalización y sancionadores con la etapa de validez de las elecciones (a diferencia de lo que ocurría en el modelo previo, en dichos



procedimientos se resolvían aproximadamente un año después de que tenían lugar).

- En el caso, de llegar a demostrarse las irregularidades y su trascendencia, revelarían actos de una gravedad que tendrían que ser analizadas con seriedad para cumplir con el deber de garantizar los valores fundamentales de la elección y sistema democrático, en el contexto de la impugnación concreta.

Por tanto, con independencia de su trascendencia final para el resultado o validez de la elección, previo a resolver el asunto, el Tribunal Local debió requerir a la autoridad administrativa electoral, para que:

**a.1. Informara** sobre el o los **procedimientos de fiscalización relacionados con la elección impugnada**, ordinarios e iniciados con motivo de denuncias u oficiosamente.

**a.2.** Informaran en qué etapa se encuentran dichos procedimientos, y si existe alguna fecha próxima para someterlo a consideración de la comisión correspondiente y/o el Consejo General, con referencia específica de la situación de cada expediente.

Lo anterior, sin que fuera un obstáculo para que se resolviera dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables, pues, actualmente, lo único que se requeriría es la información y la documentación que puede obtenerse con relativa facilidad conforme a los elementos técnicos y capacidades del órgano requerido.

**3.2. Ahora bien**, ante el supuesto de que aún no se contara con una determinación definitiva en cuanto a los informes de ingresos y gastos de campaña, y de los procedimientos sancionadores contra conductas que afectan la normativa electoral, válidamente podía ordenarse a la autoridad administrativa que, en concreto, resolviera a la brevedad lo correspondiente por lo que ve a los referidos procedimientos que pueden impactar en la validez de la elección que se controvierte en el presente asunto.

En ese sentido, a fin de dotar de coherencia y legitimidad el actual sistema sancionador y de fiscalización, **resultaba necesario que, una vez que se tiene conocimiento de posibles procedimientos o juicios donde se alega que una elección debe declararse nula porque existieron violaciones al proceso electoral, se ordenara a los órganos del INE, la resolución**

**preferente** de los procedimientos respectivos, para presentar la propuesta de dictamen y que el Consejo General se pronunciara al respecto.

De otra forma se vaciaría de contenido y sentido la intención del poder reformador de la constitución de evitar que los partidos excedan su gasto de campaña en perjuicio de los principios rectores del ámbito electoral, como la equidad, incluso desconociendo que el propio INE está llamado a tutelar el orden constitucional.

En consecuencia, considero que, el Tribunal Local debió requerir la información señalada, porque era la única forma de que contara con mayores elementos de prueba, o en su caso, con determinaciones definitivas de la autoridad administrativa electoral, para resolver válidamente en cuanto a las conductas que refiere la impugnante son relevantes y con cierto grado de gravedad por el posible impacto en la elección de que se controvierte en el presente asunto.

Máxime que, en el presente asunto, el impugnante señaló que denunció diversos eventos ante la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, con los cuales pretendía demostrar el supuesto rebase del tope de gastos, de ahí que debía solicitarse la información correspondiente, o en su caso, el pronunciamiento definitivo al respecto.

22

En consecuencia, lo procedente era dejar sin efectos la determinación del Tribunal Local en cuanto a la supuesta imposibilidad para pronunciarse respecto al rebase del tope de gastos de campaña como una posible causa de nulidad de la elección, a fin de que, en plena libertad se pronunciara conforme a Derecho corresponda, máxime que, a la fecha, incluso el INE ya resolvió los asuntos derivados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña<sup>15</sup>.

Lo anterior, como lo indiqué, siempre que no exista riesgo de privar de instancias sucesivas y generar la irreparabilidad de los asuntos, pues, finalmente, con ello los tribunales locales están en condiciones de pronunciarse integral y auténticamente sobre las pretensiones de nulidad de elección y atender a su deber de administrar justicia plena.

Por las razones expuestas, emito el presente voto diferenciado.

*Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad*

---

<sup>15</sup> Conforme a los plazos establecidos en el acuerdo INE/CG86/2021.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SM-JRC-171/2021**

*con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.*