



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-1981/2021 Y
ACUMULADOS

RECURRENTE: RAÚL PINEDA RAYGOZA,
MORENA Y OTROS

RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA CUARTA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON
SEDE EN CIUDAD DE MÉXICO¹

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: ANA JACQUELINE
LÓPEZ BROCKMANN Y CARLOS
HERNANDEZ TOLEDO

COLABORÓ: ALEJANDRO DEL RÍO
PRIEDE

Ciudad de México, catorce de octubre de dos mil veintiuno²

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, por un lado, **desecha de plano la demanda** del recurso SUP-REC-1981/2021, porque la parte recurrente agotó su derecho de acción con la interposición de un medio de impugnación previo; y, por el otro, en lo relativo a los recursos SUP-REC-1983/2021, SUP-REC-1984/2021, SUP-REC-1985/2021 y SUP-REC-1986/2021 **revoca** en la materia de impugnación, la sentencia dictada por la Sala Regional en el expediente SCM-JRC-343/2021 y acumulados.

I. ASPECTOS GENERALES

En este asunto se controvierte la sentencia de la Sala Regional que declaró la nulidad de la elección del ayuntamiento de Lafragua, Puebla, en virtud de

¹ En adelante, Sala Regional

² Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden al año dos mil veintiuno.

que la planilla que obtuvo la mayoría excedió el tope de gastos de campaña y, por ello, la Sala Regional ordenó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla³ que realizara una elección extraordinaria.

II. ANTECEDENTES

De lo narrado en las demandas y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:

Primera cadena impugnativa, relacionada con la fiscalización de ingresos y gastos de campaña

1. Dictamen consolidado y resolución INE/CG1378/2021. El once de julio, la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral⁴ aprobó el proyecto de resolución presentado por la Unidad Técnica de Fiscalización, así como el Dictamen Consolidado.

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

2. Primer juicio de la ciudadanía. En contra de dicha determinación, el treinta y uno de julio, el ciudadano Raúl Pineda Raygoza promovió un medio de impugnación ante la Sala Regional Ciudad de México para controvertir dicha resolución (SCM-JDC-1803/2021).

3.-Sentencia. El diecinueve de agosto, la Sala regional revocó parcialmente dicha resolución respecto de las determinaciones relativas al rebase de topes de campaña y ordenó al Consejo General del INE que discutiera y, en su caso, aprobara una nueva resolución.

³ En lo sucesivo, Instituto local.

⁴ En adelante, INE



Acuerdos en cumplimiento. En cumplimiento a la resolución anterior el Consejo General del INE emitió los acuerdos INE/CG1502/2021 e INE/CG1503/2021, a través de los cuales determinó, de nueva cuenta, el rebase de topes de campaña por parte del ahora recurrente.

4. Segundo juicio de la ciudadanía. En contra de esa resolución, Raúl Pineda Raygoza presentó una demanda de juicio de la ciudadanía ante la Sala Ciudad de México, misma que formó el expediente SCM-JDC-2044/2021.

5. Sentencia. El treinta de septiembre, la Sala Regional confirmó la resolución impugnada.

6. Recurso de reconsideración. En contra de la sentencia mencionada en el punto anterior, Raúl Pineda Raygoza presentó un recurso de reconsideración, el cual dio lugar a la integración del expediente SUP-REC-1921/2021, del índice de esta Sala Superior.

Segunda cadena impugnativa, relacionada con los resultados del cómputo, declaración de validez y entrega de constancias de mayoría en el Ayuntamiento de Lafragua, Puebla.

1. Jornada electoral. El seis de junio, se llevó cabo la jornada electoral en el estado de Puebla para elegir diputaciones y ayuntamientos, entre estos, el de Lafragua.

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 de Lafragua, el cual concluyó el trece posterior, declarándose la validez de la elección y procediéndose a la entrega de la respectiva constancia a favor de la planilla integrada por la candidatura común de los partidos PT, Morena y Nueva Alianza Puebla, encabezada por el ahora recurrente.

3. Juicios locales. En contra de los resultados del cómputo supletorio, el Partido Revolucionario Institucional y el ciudadano Charvel Hernández

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

Argüello (en su calidad de candidato a presidente municipal postulado por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática) presentaron medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla TEEP-I-100/2021 y TEEP-JDC-193/2021, respectivamente.

4. Sentencia local. El cuatro de octubre, el Tribunal local resolvió de manera acumulada los referidos medios de impugnación y confirmó los resultados arrojados por el cómputo supletorio realizado por el Consejo General del Instituto local, la declaración de validez de la elección y la entrega de la constancia respectiva a la planilla integrada por PT, Morena y Nueva Alianza Puebla.

5. Medios de impugnación ante la ahora responsable. En contra de dicha sentencia, el PRI y el ciudadano Charvel Hernández Argüello presentaron juicios ante la Sala Ciudad de México (SCM-JRC-343/2021 y SCM -JDC-2295/2021).

6. Resolución impugnada. El trece de octubre, la Sala Ciudad de México revocó la resolución del Tribunal local y declaró la nulidad de la elección de las personas integrantes del Ayuntamiento de Lafragua, Puebla.

7. Recursos de reconsideración. En fecha catorce de octubre, el ciudadano Raúl Pineda Raygoza, y los partidos políticos Morena y Nueva Alianza Puebla, presentaron los recursos de reconsideración en los que se actúa.

III. TRÁMITE

1. Turno. Una vez recibidos los escritos de impugnación y demás constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente acordó integrar el expediente respectivo y turnarlos a la ponencia correspondiente para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁵.

⁵ En adelante, Ley de Medios.



2. Radicación En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar cada expediente y se procedió a formular el proyecto de sentencia.

IV. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer el medio de impugnación interpuesto, ya que se controvierte una resolución dictada por una sala regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo conocimiento es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.⁶

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁷ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno determine alguna cuestión distinta.

VI. ACUMULACIÓN

Esta Sala Superior advierte conexidad en la causa en los medios de impugnación promovidos por los recurrentes porque en las demandas se controvierte la sentencia de la Sala Regional dictada en el expediente SCM-JRC-343/2021 y acumulados.

Por tanto, para resolver los juicios en forma congruente, se decreta la acumulación del expediente SUP-REC-1983/2021, SUP-REC-1984/2021, SUP-REC-1985/2021 y SUP-REC-1986/2021 al diverso SUP-REC-1981/2021, por ser éste el primero en recibirse.⁸

⁶ Lo anterior, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶; 169; fracción I, inciso b); de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁶; 4, 61, 62 y 64 de la Ley de Medios.

⁷ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.

⁸ Conforme a los artículos 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los resolutivos de la presente resolución, al expediente acumulado.

VII. IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1981/2021

Esta Sala Superior considera que el medio de impugnación SUP-REC-1981/2021 es improcedente, ya que la parte recurrente agotó su derecho de acción al promover, previamente, un diverso recurso de reconsideración, lo que motiva el desechamiento de plano del correspondiente escrito de demanda.

En efecto, en el artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios se prevé la improcedencia de los medios de impugnación, entre otros supuestos, cuando se agota el derecho de impugnación, por controvertir el mismo acto que en una primera demanda ya fue impugnado por la misma parte promovente.

De esa forma, a partir de las disposiciones procesales que regulan la presentación y la sustanciación de los medios de impugnación, previstas en la Ley de Medios⁹, esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que el derecho a impugnar sólo se puede ejercer dentro del plazo legal correspondiente en una sola ocasión en contra del mismo acto.

En ese sentido, ha establecido que la presentación (por primera vez) de un medio de impugnación en contra de cierto acto implica el ejercicio real del derecho de acción por parte del sujeto legitimado.

En consecuencia, por regla general quien promueve un recurso de reconsideración no puede presentar nuevos escritos de demanda en contra del mismo acto y, de hacerlo, aquellas que se presenten posteriormente deben desecharse.¹⁰

⁹ En los artículos 3, 8, 17, 18 y 19 de la citada Ley.

¹⁰ Jurisprudencia 33/2015, de rubro: **DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO.**



En esa línea argumentativa, la preclusión de la facultad procesal para iniciar un juicio deriva de los principios que rigen el proceso de sustanciación.

Así lo ha interpretado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que esa figura jurídica parte del entendimiento de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, de modo que se clausuran de modo definitivo y no es viable regresar a un momento procesal que se ha extinguido. Esto sucede, entre otros casos, cuando la facultad procesal se ejerce válidamente en la primera ocasión.¹¹

Conforme a ello, esos efectos jurídicos constituyen razón suficiente y justificada para que, una vez promovido un medio de impugnación tendente a controvertir determinado acto, resulte jurídicamente improcedente presentar ulteriores demandas.

En el particular, se actualiza la causal de improcedencia del recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-1981/2021, toda vez que el promovente presentó primero una demanda en la Oficialía de Partes de la Sala Regional Ciudad de México, la cual fue registrada en esta Sala Superior con la clave SUP-REC-1983/2021, posteriormente presentó otro escrito de demanda del recurso de reconsideración, en la que hizo valer idénticos planteamientos, la cual fue identificada con la clave SUP-REC-1981/2021.

Para mayor claridad se precisan los datos de presentación de las demandas de cada medio de impugnación:

Expediente	Fecha y hora de presentación de la demanda	Autoridad ante la que se presentó la demanda
SUP-REC-1981/2021	14 de octubre 10:45	Sala Superior
SUP-REC-1983/2021	14 de octubre 9:45	Sala Regional Ciudad de México

En consecuencia, es evidente que, con la demanda recibida en la Oficialía de Partes de la Sala Regional Ciudad de México, el catorce de octubre a las

¹¹ De conformidad con la jurisprudencia de rubro: **PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO.**

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

9:45, (SUP-REC-1983/2021), las promoventes agotaron su derecho a impugnar para controvertir la sentencia identificada con la clave SCM-JRC-343/2021 y acumulados.

Por tanto, de conformidad con lo expuesto, procede desechar la demanda que dio origen a la integración del expediente SUP-REC-1981/2021, porque si bien las demandas fueron presentadas el mismo día, lo cierto es que esa fue de manera posterior a.

Sin embargo, esa determinación no le genera perjuicio alguno a la parte actora, ya que al ser idénticas sus demandas, los planteamientos expresados en ellas serán atendidos en el SUP-REC-1983/2021, primer medio de impugnación que se presentó ante la autoridad responsable.

VIII. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1983/2021

Los recursos de reconsideración reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 9; 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso a), 63, 64 y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de medios, conforme a lo siguiente:

1. Forma. Se cumple con este requisito porque los recursos se presentaron por escrito y firmados de manera autógrafa ante la Sala Regional, se mencionan el nombre de quien promueve, la autoridad responsable, los hechos en que se basa la impugnación, los conceptos de agravio que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Los recursos fueron interpuestos dentro del plazo legal de tres días,¹² porque la resolución impugnada fue emitida el trece de octubre; en tanto que el escrito se presentó al día siguiente, por lo que es evidente que se presentaron dentro del plazo legal previsto para ello.¹³

¹² Previsto en el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹³ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



3. Legitimación. Por un lado, en el SUP-REC-1983/2021 el requisito se tiene por colmado porque acude, quien participó en la jornada electoral y resultó electo como candidato a la presidencia municipal a Lafragua, además fue tercero interesada ante la Sala Regional.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 3/2014, de rubro “LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN” la cual dispone que se debe considerar que las candidaturas tienen legitimación para interponer el recurso de reconsideración para controvertir la sentencia de la Sala Regional, cuando les genere una afectación a sus derechos político-electorales, con el objeto de garantizar a las y los ciudadanos una protección amplia a sus derechos fundamentales, pues esas normas se deben interpretar extensivamente y potenciar el derecho subjetivo de acceso a la tutela judicial efectiva.

Por el otro, en los recursos de reconsideración SUP-REC-1984/2021, SUP-REC-1985/2021 y SUP-REC-1986/2021, se tiene por satisfecho este requisito porque comparecen los partidos políticos que postularon en candidatura común al candidato de la planilla electa (esto es, el PT, NA, y MORENA).

4. Interés. Los recurrentes tienen interés jurídico para interponer el recurso, toda vez que la Sala Regional, modificó la diversa del Tribunal local y declaró la nulidad de la elección celebrada en el municipio de Lafragua, donde resultó ganador.

5. Definitividad. Se cumple este requisito, ya que se controvierte una sentencia dictada por una Sala Regional, respecto de la cual no procede otro medio de impugnación que deba de ser agotado previamente.

6. Requisito especial de procedibilidad. Se considera satisfecho, pues de un análisis a lo resuelto tanto por el Tribunal local, como por la Sala Regional, se advierte que se ha venido realizando una interpretación de los elementos normativos contenidos en el artículo 41, Base VI, inciso a) y

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

penúltimo párrafo de la Constitución general, por lo que es patente que ante esta instancia subsiste una cuestión de entidad constitucional.

Al respecto, el recurrente se duele de que la Sala responsable no llevó cabo un análisis adecuado de la determinancia para decretar la nulidad de la elección que controvierte tomando en consideración el rebase en el tope de gastos de campaña determinado por la autoridad electoral nacional, conforme a lo dispuesto por el artículo 41, fracción VI constitucional.

De manera tal, que se advierte como causa de pedir la indebida valoración por parte de la autoridad responsable de los elementos que conforman el sistema de nulidades establecido por dicho precepto constitucional, tales como la determinancia, la gravedad y el dolo, a la luz del citado rebase de los gastos de campaña, tal y como lo aducen en sus demandas los partidos políticos recurrentes.

Asimismo, debe recordarse que dicho precepto constitucional señala que tales elementos deben acreditarse de manera objetiva y material, aunado a que establece un elemento de presunción para su debida valoración, cuando la diferencia de votación entre el primer y segundo lugar, sea menor al cinco por ciento de la votación.

Por tanto, es posible concluir en este aspecto, que el análisis llevado a cabo por la Sala responsable necesariamente involucró a dicha norma constitucional, pues además de tener por actualizados tales elementos (rebase del tope de gastos de campaña y diferencia existente entre la votación del primer y segundo lugar de la elección en un porcentaje menor el cinco por ciento de los sufragios, así como rebase en el gasto de campaña), consideró desde su perspectiva, que los mismos resultaban determinantes para la anulación de la elección.

Circunstancia que es reclamada ante esta instancia jurisdiccional, a fin de que se tome en cuenta el contexto de los hechos, con el propósito de determinar si realmente se actualiza la gravedad y el dolo necesarios, para que llegar a la conclusión de que irremediamente debe anularse dicha elección.



Ello es así, pues como ya se refirió es el propio texto constitucional el que establece el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, entre otros supuestos cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado. Así también que, esas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material, y que se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primer y segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

Así, la Sala Regional llevó a cabo un ejercicio de interpretación de la disposición multicitada, dotándole de un contenido específico en relación con los elementos de gravedad y dolo, misma que se relaciona con los agravios manifestados en esta instancia por la recurrente.

En este sentido, esta Sala considera que, al haberse realizado una aplicación e interpretación directa del artículo 41 constitucional (situación que se señala por el recurrente) misma que se relaciona con los agravios esgrimidos en cuanto a una falta de estudio de los elementos de gravedad e intencionalidad que se necesitan para configurar la existencia de nulidad por el rebase de tope de gastos de campaña, se colma el requisito especial de procedencia.

IX. PLANTEAMIENTO DEL CASO

1. Consideraciones de la sentencia recurrida

La Sala Regional decidió revocar la resolución del Tribunal local al considerar que sí estaba acreditada la causal de nulidad de la elección por rebase del tope de gastos de campaña. Lo anterior, porque calificó como fundado el agravio de la parte actora en el juicio de revisión constitucional de origen,¹⁴ en el sentido de que fue indebida la **interpretación del marco jurídico aplicable** respecto a lo que debe entenderse por “gastos

¹⁴ Partido Revolucionario Institucional y Charvel Hernández Arguello.

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

operativos de campaña” y sus consecuencias jurídicas. Para sustentar su decisión, la Sala Regional valoró lo siguiente.

En primer lugar, detalló el marco jurídico aplicable, esto es: 1) los principios constitucionales previstos en el artículo 41, párrafo tercero de la constitución general (elecciones libres, auténticas y periódicas); 2) los principios que tutelan la causa de nulidad de rebase de tope de gastos de campaña (equidad en la contienda, libertad y autenticidad del voto); y, 3) los elementos que deben valorarse para acreditar esta causal de nulidad en términos de la jurisprudencia 2/2018,¹⁵ los razonamientos previstos en esta ejecutoria y el precedente de esta Sala Superior en el SUP-REC-1378/2017.

En segundo término, la Sala Regional razonó que fue indebido que el Tribunal local realizara una “deducción” de los “gastos operativos de campaña”, para concluir que no se actualizaba el rebase de tope de gastos de campaña atribuido a la planilla ganadora, porque con fundamento en los artículos 76, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos;¹⁶ 238, fracción II del Código local;¹⁷ y, 199, párrafos 4, 5, 6 y 7 del Reglamento de Fiscalización¹⁸ esos gastos sí son conceptos cuantificables que deben ser considerados para efectos de determinar topes de gastos.

¹⁵ NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN

¹⁶ “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.”

¹⁷ “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.”

¹⁸ “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 (...) 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,



De esta manera, la responsable consideró que la interpretación del 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 en **aminorar la incidencia** que pudo tener el rebase de tope de gastos en el resultado de la elección.¹⁹

Sin embargo, en ese actuar, para la Sala responsable el Tribunal local varió la determinación del INE (confirmada en sede regional) como resultado de la de la fiscalización de las campañas de ayuntamientos en Puebla, en donde resolvió que los gastos operativos formaban parte de los gastos de campaña.

Asimismo, enfatizó que tomar como válida la interpretación que realizó el Tribunal local conducirían a: 1) admitir que cualquier gasto reportado como “operativo de campaña” no podría ser cuantificado como gastos de campaña; 2) obviar que se trata de gastos que sí están dirigidos para cumplir sus objetivos electorales y, en esos términos, para obtener resultados favorables; 3) dividir los gastos de campaña de manera indebida.

En tercer lugar, en relación con la definitividad de 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, estableció que esa determinación podía considerarse como una cuestión objetivamente probada y firme.

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.”

¹⁹ Lo anterior, porque el Tribunal local para aminorar este hecho, indebidamente razonó que: 1) la mayor parte del monto total autorizado como tope de campaña fue destinada a gastos operativos de campaña; y, 2) no se demostró que con ese 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.

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

Lo anterior a partir de dos premisas, por un lado, esa determinación fue confirmada en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-2044/2021.

Si bien reconoció que estaba *sub iudice* su impugnación en el recurso de reconsideración SUP-REC-1921/2021, estableció que, en principio en términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley de Medios, sus sentencias, son por regla general definitivas e inatacable, por ende, firmes. De ahí que, la sola interposición de una demanda en contra de una sentencia de la Sala Regional no genera que pierda la característica de firmeza.

De esta manera, advirtió que, si bien era cierto, que existía la posibilidad de que la Sala Superior considerara colmada la procedencia excepcional del recurso de reconsideración en contra de la sentencia SCM-JDC-2044/2021, ello 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 adoptan las Salas Regionales.

Por otra parte, con base en la proximidad en la toma de protesta de las y los integrantes de los ayuntamientos en el Estado de Puebla y para garantizar la certeza en la validez de las elecciones, estableció que para efectos de lo previsto en la jurisprudencia 2/2018, la resolución del dictamen consolidado del INE debía ser considerando que está firme. Para sustentar este argumento citó el recurso de reconsideración SUP-REC-887/2018.

Finalmente, ya propiamente en la actualización de la nulidad por rebase de gasto de topes de campaña, la Sala responsable estableció que constituía 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 consecuencia, razonó que se actualizaba la presunción a que se refiere la jurisprudencia 2/2018, 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.



En ese tenor, concluyó que era patente que en el caso concreto se actualizó 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.²⁰

Adicionalmente, advirtió que sí hubo dolo en la comisión de esta irregularidad en tanto que 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.

2. Síntesis de las demandas en los recursos de reconsideración

Los recurrentes sostienen, en esencia, que los razonamientos expuestos en la sentencia reclamada son incorrectos, pues el dictamen consolidado que establece el rebase de topes de su campaña se encuentra impugnada ante esta Sala Superior [SUP-REC-1921/2021] y permanece *sub judice*, por lo que tales consideraciones aún no se encuentran firmes.

En ese sentido, afirman que no es posible argumentar que el dictamen consolidado sea definitivo y tenga efectos de cosa juzgada, toda vez que las consideraciones pueden ser modificadas aún y, por ende, no es posible en este momento acreditar de manera plena, objetiva y material el rebase de topes de campaña, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 378 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla.

²⁰ "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

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

Aseguran que la Sala Ciudad de México vulnera el principio de certeza jurídica al interpretar erróneamente la norma citada al considerar que la cuestión sobre el rebase de topes de campaña constituye cosa juzgada, por lo que plantean una inaplicación del artículo 99 constitucional.

Asimismo, realiza una indebida interpretación de la jurisprudencia 02/2018, respecto de la configuración de los elementos de la determinancia, pues la Sala responsable únicamente se limitó a analizar el aspecto cualitativo, sin tomar en cuenta las pruebas, hechos y el contexto del caso concreto.

Señalan que el análisis del supuesto rebase de topes de campaña debió realizarse atendiendo a la finalidad de los gastos, pues una buena parte de ellos se erogaron con fines meramente operativos y no de promoción o beneficio a su imagen como candidato.

De igual forma, argumentan que las fechas de las pólizas que establecen dichos gastos fueron emitidas en fechas que demuestran que los gastos no se dieron dentro del periodo de campaña, así como que existe duplicidad en ellas que no fue valorada por la Sala responsable.

Sugieren que los gastos sean prorrateados atendiendo a que incluyen gastos de una candidatura a diputado local.

Aducen que la responsable ha vulnerado los principios de fundamentación y motivación, pues los razonamientos expuestos son contrarios a lo que expresa la normativa local aplicable.

Señalan que la responsable ha faltado al principio de exhaustividad al no analizar íntegramente los planteamientos expuestos en su escrito de demanda.

3. Controversia por resolver

La controversia se circunscribe en determinar si fue correcta la determinación de la Sala responsable, en el sentido de revocar la sentencia del Tribunal local al estimar que se acreditó la causal de nulidad de la elección consistente en rebase el tope de gastos de campaña a partir de la



interpretación que realiza respecto de los alcances y efectos de los elementos constitucionales para actualizar esta causal en términos de lo previsto en el artículo 41 constitucional.

4. Metodología

En vista de que la parte recurrente expuso diferentes argumentos para revocar la sentencia de la Sala Regional, en principio se procederá al estudio de aquellos que de resultar fundados implicarían la revocación del acto impugnado y la confirmación de sus pretensiones y, en caso contrario, se estudiarán los agravios restantes.

Esa metodología de estudio no le genera afectación a la parte recurrente, según criterio sostenido por esta Sala Superior en la Jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

X. ESTUDIO DE FONDO

10.1. Tesis de la decisión

Es **fundado** el agravio en el sentido de que la Sala Regional determinó la nulidad de la elección, pues no justificó debidamente que se configurara la gravedad en el rebase del tope de gastos de campaña.

Lo anterior, toda vez que para tener por colmados dichos elementos únicamente se basó en la determinancia de la irregularidad (la diferencia entre el primer y segundo lugar) y el supuesto dolo del partido ganador (omisión de reportar gastos); sin que, en términos del marco constitucional y los elementos que definió en el apartado correspondiente, se hiciera cargo de su gravedad.

10.2. Consideraciones que sustentan la decisión

a) Marco normativo

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

La Constitución general estableció como presupuestos necesarios de la causal de nulidad que se analiza, **que las violaciones en que se sustenten sean graves, dolosas y determinantes**, en el entendido de que primero deben presentarse los medios de prueba idóneos a efecto de acreditar la existencia de **la irregularidad grave y dolosa**, para en ese caso verificar su impacto en el resultado de la elección (su determinancia).

Esto último, sobre la base de que existe presunción de determinancia cuando la diferencia en la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento (5%).

Al respecto, cabe señalar que en relación con la reforma constitucional de 2014 que llevó a considerar como causal de nulidad el rebase del tope de gastos de campaña, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, en la página 6, relativo a su discusión, se estableció lo siguiente:

Pero este dictamen contiene también un consenso que tendrá una trascendencia importante: todas las fuerzas políticas aceptamos que desde la norma constitucional se regule el sistema de nulidades por **violaciones graves, dolosas y determinantes, ya sea por exceder el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado**.

En las páginas 143 y 144 del indicado dictamen, también se adujo lo siguiente:

B. Sistema de nulidades de las elecciones federales o locales.

Estas comisiones consideran necesario establecer las bases generales que generen certidumbre en torno a las causales para declarar la nulidad de elecciones federales y locales.

Con tal propósito, se propone la adición de un último párrafo a la Base IV del artículo 41 de la Constitución a efecto de establecer una reserva de ley, para que en la legislación electoral se establezca el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales. **Desde el propio texto constitucional se establecen los parámetros que deberá atender el legislador secundario**



para dicho efecto. Así, la ley deberá regular el sistema de nulidades por violaciones sistemáticas a los límites máximos de los gastos de campaña, la utilización de recursos de procedencia ilícita en las campañas, el desvío de recursos públicos para apoyarlas, así como por la compra de cobertura informativa o de tiempos en radio y televisión, siempre y cuando se acredite de manera objetiva y material la infracción y la misma haya sido la causa determinante del resultado.

...

De lo trasunto, se obtiene que en la Minuta de la Cámara de Origen se indicó que, en el Decreto de la reforma aludida, la ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones **graves, dolosas y determinantes**, entre otros casos, cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado. En la Minuta de la Cámara Revisora se reiteró sustancialmente lo aprobado por la Cámara de Origen.

Las discusiones surgidas en las Cámaras de Senadores y de Diputados, durante la secuela del proceso legislativo, revelan que, incluso, existieron posturas que reclamaban que la actualización de la causa de nulidad se surtiera con el sólo hecho de rebasar los topes de gastos de campaña, lo que no fue aprobado. Sin embargo, el texto aprobado establece que son tres los elementos que tienen que conjugarse para proceder a analizar la posible nulidad de una elección, ya que se señala que el sistema de nulidades en las elecciones federales o locales tendrá que considerar violaciones **graves, dolosas y determinantes**.

A fin de proveer a la observancia del mandato constitucional referido, el legislador federal incorporó a la Ley de Medios el artículo 78 bis, en el que reitera la nulidad de las elecciones tanto federales como locales en los casos en que se acrediten las violaciones referidas.

Del artículo 78 bis es posible desprender algunas definiciones realizadas a partir de lo dispuesto en la base VI del artículo 41 de la Constitución en

materia de nulidades de elección, tales como **la indicación de que son conductas graves las que afecten de manera sustancial los principios constitucionales** en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados; además de que **tienen el carácter de dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito** y que tienen la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.

Por su parte, el artículo 378 bis del Código local es consistente con esos parámetros de ahí que, para anular una elección, no es suficiente razonar el elemento de determinancia, pues debe probarse, por quien solicita la nulidad, que la conducta es grave y dolosa, y tales pruebas deben valorarse conforme a los parámetros referidos.

Es importante advertir que en la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2017, (que dio lugar a la Jurisprudencia 2/2018), esta Sala Superior determinó que artículo el 41, Base VI, inciso a) y penúltimo párrafo, de la Constitución general contempla los requisitos necesarios para actualizar la causal de nulidad de una elección por rebasar el tope de gastos consistentes en:

1. Que la violación o infracción atribuida sea grave, dolosa y determinante; y
2. Que el rebase quede acreditado de manera objetiva y material.

Asimismo, la Sala Superior también destacó que, para acreditar la causal de nulidad en comento, se han de distribuir las cargas probatorias de la siguiente manera:

- a) **La gravedad y el dolo (o intencionalidad)** de la violación lo debe demostrar quien afirma la existencia de la causal de nulidad;
- b) **La determinancia de la violación** se presume cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento.



En la tesis de la decisión de esta contradicción la Sala Superior es clara al establecer que en concepto de esta Sala Superior, para acreditar la causa de nulidad de la elección por rebase de tope de gastos de campaña se requiere que la misma se encuentre acreditada, considerando que, además de la determinancia, **deberán estar plenamente acreditados los restantes elementos previstos en el artículo 41** de la Constitución general (es decir, la gravedad y el dolo).

Con base en lo anterior, esta Sala Superior determinó en la jurisprudencia 2/2018 de rubro: “NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN” que los elementos que debían actualizarse para la nulidad en un proceso comicial debían ser:

- a) La determinación por la autoridad administrativa electoral del rebase del tope de gastos de campaña en un cinco por ciento o más por quien resultó triunfador en la elección y que la misma haya quedado firme;
- b) Por regla general, quien sostenga la nulidad de la elección con sustento en el rebase, tiene la carga de acreditar que la violación fue **grave, dolosa y determinante**;
- c) **La carga de la prueba del carácter determinante** dependerá de la diferencia en la votación entre el primero y segundo lugar. De manera tal que cuando sea igual o mayor al cinco por ciento, su acreditación corresponda a quien sustenta la invalidez, y en el caso que el porcentaje sea menor, la misma constituye una presunción iuris tantum, y la carga de la prueba se revierte al que pretenda desvirtuarla. En ambos casos, en el entendido de que le corresponde al juzgador establecer la actualización o no de dicho elemento de acuerdo con las especificidades y el contexto de cada caso.

Como se desprende de lo aquí expuesto, los tres elementos o características que deben acompañar a la conducta infractora deben ser plenamente acreditados, situación que implica que en el expediente deben obrar las constancias y razonamientos que arrojen convicción sobre estos.

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

Ahora bien, dicha acreditación no puede verse colmada si únicamente se acredita uno de los elementos, por lo que es preciso que el juzgador analice tanto la existencia de gravedad, como de intencionalidad y de determinancia, considerando cada uno de forma individual.

Tal y como lo explica Rivero Álvarez, no existe una forma de determinar cuáles son las conductas graves que no conlleven dolo, ya que la gravedad de las conductas siempre tiene implícito un conocimiento previo de que son contrarias a la ley y, por lo tanto, se deben calificar como dolosas.²¹

En ese sentido, se puede afirmar que todas las conductas que se realizan con la intención de obtener cierto efecto en los resultados del proceso electoral son dolosas, ya que se conocen en forma previa las reglas que lo rigen, y todas aquellas conductas que se realicen fuera del marco normativo se deben considerar que traen el fin en sí mismas de provocar cierto resultado electoral que es, generalmente, ajeno a la voluntad ciudadana.

Por ello esa valoración deberá acreditarse y valorarse en su momento por el juzgador en materia electoral, conforme todas las circunstancias del caso concreto que se plantee, ya que no se puede definir de forma previa que conductas pueden ser graves, y que además conllevan dolo, en el sentido de que quienes las cometieron conocían de su carácter ilícito, pero se realizaron con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.

Así, es necesario comprobar que una conducta, en cuanto al aspecto de gravedad constituye una infracción que afecta de manera sustancial los principios constitucionales en la materia y pone en peligro el proceso electoral y sus resultados (gravedad).

²¹ Rivero Álvarez, Victor Manuel, El sistema de calificación de las nulidades electorales, IIIJ, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, consultable en el link: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/article/viewFile/34210/31181>



De igual forma, se debe acreditar que la conducta se realizó con pleno conocimiento de su carácter ilícito.

Y por último que la conducta fue determinante.

Lo anterior, considerando que, la carga probatoria respecto de los primeros dos elementos corresponde a quien alega la causal de nulidad, y respecto del último, ello dependerá de que se actualice o no la presunción constitucional.

b) Caso concreto

El agravio de la parte recurrente es **fundado** y suficiente para revocar la resolución impugnada, pues la Sala Regional no analizó debidamente todos los elementos normativos de naturaleza constitucional, para declarar la nulidad de la elección por rebasar el tope de gastos de campaña, pues respecto de la gravedad de la infracción no hizo pronunciamiento alguno.

Por el contrario, únicamente concluyó, por un lado, que la irregularidad era determinante en virtud de la diferencia entre el primero y segundo lugar; y, por el otro, que hubo dolo en la comisión de esta irregularidad en tanto que se tenía evidencia de que algunos de los gastos que dieron lugar al rebase respectivo, fueron detectados no porque hubieran sido reportados, sino porque fueron obtenidos por auditoría, lo que se traducía en el ocultamiento de las cantidades que fueron gastadas.

Sin embargo, como refiere la parte recurrente, la Sala Regional al no enmarcar los gastos detectados en el correspondiente rebase, en términos de la finalidad y objetivo a los que se dirigen cada uno (operativos y de campaña); no advirtió si efectivamente hubo o no gastos que incidieron o no en el voto de la ciudadanía por un posible posicionamiento inequitativo.

Como ya se dijo, la Sala Regional señaló que, en el caso, se acreditó un rebase al tope de los gastos de campaña por parte de la planilla ganadora. Esto porque acuerdos emitidos por el Consejo General del INE INE/CG1502/2021, INE/CG1503/2021 e INE/CG1507/2021, se determinó

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

que la planilla ganadora en el ayuntamiento de Lafragua había excedido el tope de gastos equivalente en un 23.9% (veintitrés punto nueve por ciento)

Al haberse acreditado el rebase, la Sala Regional consideró que, al ser mayor al 5% del tope de gastos, este era de gravedad suficiente y determinante dada la existencia de una presunción derivada de que existía una diferencia porcentual menor al 5% entre la votación recibida por el 1er y 2do lugar. Aunado, a que parte de los gastos detectados no fueron debidamente reportados ante la autoridad.

Con base en lo anterior, la Sala Regional tuvo por acreditada la causal de nulidad. Sin embargo, como bien apunta la recurrente, no se analizaron, en términos de los razonamientos y caudal probatorio que obraban en el expediente, todos los elementos necesarios para considerarla actualizada.

En opinión de esta Sala Superior, la interpretación de la Sala regional, (con base en la cual tiene como de gravedad suficiente la infracción) va más allá de lo determinado en la propia disposición constitucional, lo que incluso inaplica la jurisprudencia 2/2018, pues anula la obligación de probar el elemento de gravedad; la supuesta inaplicación del artículo 99 constitucional (en relación con los principios de definitividad y certeza aplicables al momento en que se tiene por firme la determinación de la autoridad administrativa sobre el rebase del tope de gastos); y, la supuesta existencia de importancia y trascendencia dada la posibilidad de establecer un criterio respecto del momento en que se puede desvirtuar la presunción de determinancia en el caso de que exista un rebase superior al 5% del tope de gastos de campaña.

Respecto de los argumentos adicionales que se refieren en el párrafo anterior, se considera que los mismos no son suficientes para acreditar la procedencia pues, en primer lugar esta Sala ha perfilado claramente que la inaplicación de jurisprudencia representa un acto de legalidad y, en segundo, la mera manifestación de inaplicación de disposiciones de la constitucionales (como es el caso referido respecto del artículo 99) no resulta suficiente para justificar el estudio de fono y, por último, se considera



que el asunto no revierte la importancia o trascendencia alegada por la recurrente, pues la temática que alude a los momentos procesales para ejercer las acciones y exponer los agravios o razonamientos relacionados con la pretensión de las partes en un juicio, situación que se relaciona con aspectos procedimentales que se colman a nivel legal.

Lo anterior, porque el artículo 41, Base VI establece que la existencia de un rebase de gastos mayor al 5% del tope, es un supuesto en el que se podrá considerar (en términos de un desarrollo legislativo) la posible existencia de una violación grave, dolosa y determinante que configure una causal de nulidad, situación que no se traduce automáticamente en una afirmación constitucional sobre la existencia de una violación grave e intencional si se presenta dicho rebase.

Por ello, para efectos de determinar la existencia de esos elementos, la Sala Regional debió analizar el caudal probatorio y los razonamientos hechos valer por el actor en el juicio primigenio, para verificar si existía convicción sobre la gravedad de la infracción, ello con independencia de tener por válida la presunción respecto de la determinancia.

Lo anterior es acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia 2/2018 de esta Sala Superior, de la que se desprende que, no solo el dolo, sino la gravedad debía ser probada por quien alegara la nulidad y no que esos elementos se entienden automáticamente probados por mandato constitucional.

Así, esta Sala Superior considera que la irregularidad cometida en el fallo recurrido se traduce en un vicio de fundamentación y motivación que basta para revocarlo, dado que no es dable declarar la nulidad de una elección sin analizar (con base en los elementos probatorios y razonamientos existentes en el expediente) todos los requisitos indispensables para ello, en particular, que la violación o irregularidad sea grave y dolosa (intencional).

No obstante, lo anterior, esta Sala Superior considera que, dado que la integración del ayuntamiento de Lafragua se instalará el próximo quince de octubre de dos mil veintiuno, lo procedente conforme a Derecho es resolver,

en plenitud de jurisdicción, la litis planteada primigeniamente en el juicio de revisión constitucional SCM-JRC-343/2021 y acumulados.

XI. ANÁLISIS EN PLENITUD DE JURISDICCIÓN

En el presente caso no se actualiza la causal de nulidad de la elección consistente en rebasar el tope de gastos de campaña.

1. Agravios expuestos ante la Sala responsable

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.

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

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. Caso concreto

Los agravios de la parte actora deben desestimarse porque se centran en demostrar que la campaña del candidato electo rebasó el tope de gastos y que esa infracción o irregularidad es suficiente para anular la elección.

La ineficacia de los agravios se debe a que, para actualizar la causal de nulidad de una elección por rebasar el tope de gastos no basta con que la violación pueda presumirse determinante, sino que también es necesario acreditar que la violación o irregularidad haya sido grave y dolosa (intencional) en los términos establecidos por el artículo 78 Bis de la Ley de Medios.

En el caso, si bien el actor refirió de manera genérica en su demanda que la candidatura ganadora violó las normas electorales en materia de fiscalización y que la falta es grave, no dio razones que respalden su afirmación, esto es, no expuso por qué considera que la misma (o los partidos que lo postularon) actuaron con dolo o intencionalidad al rebasar el tope de gastos y por qué la falta cometida debe considerarse grave en términos de la afectación de los principios constitucionales que se relacionan con la posible nulidad.

Así, con independencia de que el Tribunal local hubiera dividido los gastos de campaña al distinguirlos de los gastos de operación, lo cierto es que, lo



relevante para la resolución de este asunto, es que con ello no se hace patente la gravedad del rebase de gastos, es decir, la parte actora no vincula esa circunstancia con los resultados de la elección.

En el caso, la parte actora en el juicio de origen no logra acreditar de manera objetiva y material la manera en que impactó ese exceso de gastos en la equidad y resultados de la contienda, de manera tal que hubiere podido ser suficiente para anularla. En ese sentido, el partido no acreditó los extremos de su pretensión.

A mayor abundamiento, esta Sala Superior observa que la ahora recurrente sí expone razonamientos en el sentido de comprobar que la infracción consistente en el rebase del tope de gastos de campaña no es grave ni de la entidad suficiente, tal y como lo razonó el Tribunal local en cuanto a que en el caso concreto no se podía sostener la presunción de la determinancia, porque la conducta no podía ser considerada como grave porque en tanto que los gastos que integraron el rebase de gastos de campaña, no se acreditó que influyeran en la decisión de las y los electores.

Es importante enfatizar que, como elementos objetivos, se tiene que de las resoluciones previstas en los Acuerdos INE/CG1502/2021, INE/CG1503/2021 y INE/CG1507/2021 relacionados con el rebase del tope de gastos de campaña objeto del presente asunto, los gastos que se contabilizaron a la ahora recurrente por concepto de gastos operativos fue de \$21,869.82 (veintiún mil ochocientos sesenta y nueve 82/100 MN). Asimismo, de los acuerdos referidos se desprende que, por gastos por concepto de campaña, ascendía a \$28,592.68 (veintiocho mil quinientos noventa y dos 68/100 MN). Adicionalmente, el rebase fue por la cantidad de \$9,737.87 (nueve mil setecientos treinta y siete 00/100 M.N.).

En este contexto, en el caso concreto y atendiendo a los montos y tipos de gastos involucrados (operativos o de campaña), se considera que dicha circunstancia, esto es, la naturaleza de los gastos operativos, esto es, sueldos, salarios de personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

y otros similares es un elemento que, en el contexto del rebase que nos ocupa, adquiere importancia para determinar la gravedad de la infracción, así como la intencionalidad respectiva.

Por ello, no es posible concluir que exista una afectación grave a los principios constitucionales, pues tal conclusión, de no sustentarse en elementos probatorios aportados que permitieran delimitar el contexto en el que se presenta la infracción, derivaría en una determinación injustificada que pasara por alto la posibilidad de que exista un rebase del tope de gastos mayor al 5% cuyas consecuencias no resulten graves, como por ejemplo, si se considera que los gastos referidos (siendo catalogados como de campaña) no implican en los hechos un ejercicio propagandístico que derive en una afectación sustantiva a la equidad en relación con la emisión del voto de las personas que conforman el porcentaje de votación entre el primero y segundo lugar.

En virtud de lo expuesto, lo procedente es confirmar la sentencia del Tribunal local y, en consecuencia, reconocer la validez de la elección del ayuntamiento de Lafragua.

XII. RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los expedientes SUP-REC-1983/2021, SUP-REC-1984/2021, SUP-REC-1985/2021 y SUP-REC-1986/2021, al diverso SUP-REC-1981/2021.

SEGUNDO. Se desecha de plano el recurso de reconsideración SUP-REC-1981/2021.

TERCERO. Se revoca en lo que fue materia de impugnación la determinación controvertida.

CUARTO. Se confirma la sentencia dictada por el Tribunal local en el expediente TEEP-I-0100/2021 y acumulados.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.



En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto particular del magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, EN LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS.

1. Con el debido respecto a mis pares, no comparto el sentido de la sentencia emitida en estos recursos de reconsideración, pues considero que las demandas debieron desecharse de plano, en virtud de que no se surte el requisito especial de procedencia, relativo al análisis de constitucionalidad o convencionalidad de alguna norma jurídica, o bien, a la interpretación directa de algún precepto constitucional en el estudio de fondo realizado por la Sala Regional Ciudad de México en su sentencia.
2. Asimismo, no existe algún tema que deba analizarse por *certiorari* por el que se deba conocer de fondo la materia de impugnación. Por ese motivo, las demandas debieron desecharse de plano, tal como se expone enseguida.
3. Conforme a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo²² dictadas por las Salas Regionales, en los casos siguientes:
 - a. En los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de las elecciones de diputados federales y senadores, así

²² Ver jurisprudencia 22/2001 de esta Sala Superior. La totalidad de jurisprudencias y tesis del TEPJF, pueden ser consultadas en: <http://bit.ly/2CYUly3>.

7. Ahora, en la sentencia impugnada, la Sala Regional Ciudad de México revocó la decisión del Tribunal local y declaró la nulidad de la elección por considerar acreditado el rebase de tope gastos de campaña. Para justificar su decisión, la Sala responsable comenzó por resumir lo alegado por el allá enjuiciante en los siguientes términos:

- La indebida interpretación del Código local y del Reglamento de fiscalización respecto de los conceptos que comprenden los gastos de campaña;
- La indebida fundamentación y motivación de la resolución del Tribunal electoral local al deducir los “gastos operativos” de la cantidad que fue determinada por concepto de gastos de campaña, termino favoreciendo a la planilla ganadora al quedar considerablemente disminuido el importe real de las erogaciones de campaña;
- La vulneración a los principios de exhaustividad, cosa juzgada, imparcialidad y legalidad, y objetividad, porque la sentencia que confirma el rebase de tope de gastos de campaña al ser una cuestión firme no puede variar los conceptos que deben ser comprendidos dentro de la categoría de gastos de campaña;
- La sentencia impugnada carece de congruencia al reconocer que el candidato ganador incurrió en un rebase de tope de gastos de campaña y concluye que no es razón suficiente para que se actualice la nulidad de la elección;
- El tribunal local no debió validar le 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.



8. Posteriormente, la Sala Regional Ciudad de México realizó el estudio de los agravios conforme a las siguientes temáticas generales: **1. Indebida validación del cómputo supletorio realizado por el Instituto local;** y, **2. Rebase de tope de gastos de campaña como causa de nulidad de la elección,** conforme a lo siguiente:

Respecto a la primera temática *-Indebida validación del cómputo supletorio realizado por el Instituto local-*, consideró que los agravios hechos valer por los enjuiciantes relacionados con la validación que llevó a cabo el Tribunal local respecto del cómputo supletorio realizado por el Instituto local, eran en un parte **infundados** y, en otra, **inoperantes**.

Lo **infundado** de los motivos de disenso radicó en que el Tribunal local 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** radicó en que, de los motivos de disenso expresados no se advierte argumento en concreto por el cual se controvierta de manera puntual el análisis o estudio realizado por el Tribunal local, además de que 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 responsable.

Por otro lado, respecto a la segunda temática *-Rebase de tope de gastos de campaña como causa de nulidad de la elección-* consideró sustancialmente fundados los agravios de la parte actora respecto a 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 de ser entendido por “*gastos operativos de campaña*” y sus consecuencias jurídicas.

En un primer momento precisó el marco normativo de **la causa de nulidad de rebase de tope de gastos de campaña.**

➤ **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.

➤ **Principios que se tutelan con la causa de nulidad de rebase de tope de gastos de campaña (equidad en la contienda, la autenticidad en el voto y la libertad en el mismo).**

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 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, con relación a la autenticidad en el voto y la libertad en el mismo, la Sala Regional precisó que 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.

➤ **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. Al respecto, precisó la Sala Regional responsable, que la Sala Superior²³ 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; y 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).

²³ Concretamente, en la sentencia del juicio SUP-JIN-295/2018.



Asimismo, la Sala Regional Ciudad de México, en la resolución que se recurre, sostiene que para el caso concreto, es necesario analizar el contenido de la jurisprudencia **2/2018**, de rubro: **“NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN”**, surgida de la contradicción de criterios **SUP-CDC-2/2017²⁴**.

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 topes 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 prueba se revierte a quien pretenda desvirtuarla; en el entendido de que, en ambos supuestos, corresponde a quien juzga –de conformidad con las

²⁴ Resuelta el siete de febrero de dos mil dieciocho.

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

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.

Continua la Sala Regional responsable, 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, *iuris tantum*, que la violación es determinante.

Al respecto, insiste la Sala Regional Ciudad de México, que 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, la Sala Regional Ciudad de México, reconoce 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.

Precisa la Sala Responsable 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.

9. A continuación, la Sala Regional Ciudad de México describió el contexto en que se desarrolló la controversia y procedió al estudio del fondo, de la siguiente manera:

- En concepto de esa Sala Regional, fueron **esencialmente fundados** los motivos de disenso toda vez que, 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, citó el contenido del artículo 76, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos; así como el artículo 238, fracción II del Código local; y finalmente, el contenido del artículo 199, del Reglamento de Fiscalización.
- Así, para la Sala Regional Ciudad de México, 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*,²⁵ ni

²⁵ 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

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

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

53.69% (cincuenta y tres punto sesenta y nueve por ciento) del monto total autorizado como tope de campaña para la elección del Ayuntamiento.



- 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)²⁶, lo cual ya no constituye un hecho controvertido, sino que quedó demostrado plenamente en su oportunidad.
- Dicha determinación fue confirmada por la Sala Regional en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-2044/2021; sentencia que si bien era cierto, existía la posibilidad de que la Sala Superior considerara colmada la procedencia excepcional del recurso de reconsideración en su contra de, esto no generaba que la firmeza de la resolución debiera ser desestimada; **pues es el propio diseño constitucional y legal el que define la naturaleza de las determinaciones que adopta esa Sala Regional.**
- 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.

²⁶ 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.

- De ahí que, precisó la Sala Responsable, **la determinación sobre la actualización del rebase de tope de gastos sea una cuestión objetivamente probada y firme.**
- Ahora, por lo que hace a la determinancia, para la responsable, 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, para la Sala Regional 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.**
- En ese tenor, para ese órgano jurisdiccional era 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 local²⁷; así, **el Tribunal local debió tener por constatada la causal de nulidad de la elección** de personas integrantes del Ayuntamiento.

²⁷ 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....**”



- Máxime, al tener 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.
- Por lo anterior, esa Sala Regional dedujo 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, concluyó 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, la Sala Regional Ciudad de México determinó que lo conducente era **revocar** la sentencia del Tribunal Local 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, 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 Municipal²⁸ de dicha entidad, nombrándose así al Concejo Municipal correspondiente.

10. De las consideraciones anteriores, se advierte lo siguiente:

²⁸ “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.”



- Ante la Sala Regional no se expuso ni se hicieron valer argumentos en el sentido de solicitar la inaplicación de alguna norma de carácter general.
 - La Sala Regional Ciudad de México no determinó la inaplicación, expresa o implícita, de alguna norma de carácter general.
 - Las Sala Regional Ciudad de México se limitó aplicar e interpretar las normas relativas a la causal de nulidad por el rebase de topes de gastos de campaña, así como a aplicar los criterios y jurisprudencias de la Sala Superior, a valorar elementos de prueba, a apreciar los hechos concretos de la controversia y a realizar un ejercicio hermenéutico, de estricta legalidad, sobre la controversia sometida a su consideración.
11. Todo ello evidencia que no existió en la sentencia impugnada algún estudio de constitucionalidad o convencionalidad que justifique la procedencia del recurso de reconsideración.
 12. Ahora, en la presente instancia la parte recurrente expone algunas causas por las que considera procedente los recursos y también expresa los motivos por los que considera que la sentencia no es ajustada a derecho.
 13. Para justificar la procedencia, la parte inconforme argumenta:
 - Que se inaplicó la jurisprudencia 2/2018.
 - Que el asunto es importante y trascendente, pues pone de relieve un criterio que hasta la fecha no se ha establecido, relacionado a que si una Sala Regional, aun sin estar firme una sentencia vinculada con

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

un supuesto rebase de tope de gastos de campaña puede declarar la nulidad de una elección con base en ese supuesto.

- Analizar si lo resuelto por la Sala Regional respecto a la determinancia en el rebase de tope de gastos de campaña es acorde o no a lo dispuesto en la Constitución en su artículo 41.
- Plantean una inaplicación del artículo 99 Constitucional.
- Afectación del principio de equidad en la contienda exigido para la validez de las elecciones, de conformidad con la Jurisprudencia 5/2014.

14. En tanto que, en los agravios, el recurrente aduce que la responsable:

- El dictamen consolidado que establece el rebase de topes de su campaña se encuentra impugnada ante esta Sala Superior [SUP-REC-1921/2021] y permanece *sub judice*, por lo que tales consideraciones aún no se encuentran firmes
- Se realiza una indebida interpretación de la jurisprudencia 02/2018.
- El análisis del supuesto rebase de topes de campaña debió realizarse atendiendo a la finalidad de los gastos
- Argumentan que las fechas de las pólizas que establecen dichos gastos fueron emitidas en fechas que demuestran que los gastos no se dieron dentro del periodo de campaña,
- Señalan que la responsable ha vulnerado los principios de fundamentación y motivación, pues los razonamientos expuestos son contrarios a lo que expresa la normativa local aplicable.
- Finalmente, señalan que la responsable ha faltado al principio de exhaustividad al no analizar íntegramente los planteamientos expuestos en su escrito de demanda



15. De lo expuesto por el promovente tampoco se aprecia que subsista alguna cuestión de constitucionalidad que justifique la procedencia del recurso extraordinario de reconsideración, porque toda su argumentación está relacionada con la acreditación de la causal de nulidad por rebase al tope de gastos de campaña que tuvo por acreditada la Sala Regional Ciudad de México. Es decir, los agravios de la parte inconforme se dirigen a demostrar que la Sala responsable no valoró correctamente los hechos y las pruebas del caso y que ello la condujo a declarar la nulidad de la elección. Así, es claro que los motivos disenso están circunscritos a cuestiones de mera legalidad.
16. Ahora, es importante precisar que si bien la parte recurrente afirma que la Sala Regional realizó una interpretación directa del artículos 41 de la Constitución general; tal afirmación es inexacta, porque la sola circunstancia de que en la sentencia recurrida se haya citado ese artículo referido y otros más, como marco normativo referencial, ello no implica que se haya llevado a cabo la interpretación directa de los mismos.
17. Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que la interpretación directa de los preceptos o principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se actualiza cuando se hace uso de algún método interpretativo con el propósito de desentrañar su contenido, definir sus alcances y/o establecer sus consecuencias; de modo que la sola cita o mención de un artículo constitucional no implica su interpretación directa.

18. Bajo ese contexto, como se evidenció en párrafos anteriores, la Sala Regional Ciudad de México, ciertamente, partió de un marco normativo para resolver el asunto, en el que se incluyó la cita de artículos constitucionales, entre ellos, los que refiere la parte inconforme. Sin embargo, ni en ese marco normativo ni en alguna otra parte de la sentencia se desarrollaron argumentos de los que se obtenga que se utilizó algún método de interpretación que revele que la Sala Regional hubiera llevado a cabo algún ejercicio interpretativo propio con el propósito de desentrañar el contenido, los alcances y/o consecuencias de esos artículos constitucionales.
19. Por el contrario, de la lectura integral de la sentencia recurrida, se aprecia que, luego de citar los preceptos constitucionales mencionados (junto con otras normas secundarias), la Sala Regional citó los criterios que ha sostenido esta Sala Superior en relación con la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña. Destacadamente, citó la jurisprudencia 2/2018, de rubro **“NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN.”**; y, con base en ello, procedió al análisis de los hechos y pruebas del caso para concluir que en el particular se actualizó la referida causal de nulidad de la elección.
20. Es decir, el estudio que realizó la autoridad responsable se centró en determinar si se actualizaron o no los elementos de la causal de nulidad por rebase de tope de gastos, para lo cual se basó, principalmente, en la jurisprudencia **2/2018** de esta Sala Superior, por lo cual resulta claro que dicho estudio es de mera legalidad.



21. No se pierde de vista que la parte recurrente también trata de justificar la procedencia del recurso con el argumento de que la Sala Regional inaplicó la multicitada jurisprudencia 2/2018. Sin embargo, la Sala Superior ha sostenido reiteradamente el criterio de que las cuestiones que tienen que ver con la aplicación (correcta o incorrecta) de una jurisprudencia son de mera legalidad, por lo que no justifican la procedencia del recurso de reconsideración. Aunado a que, la mera manifestación de inaplicación de disposiciones de la constitucionales (como es el caso referido respecto del artículo 99) no resulta suficiente para justificar el estudio de fondo.
22. En tal sentido, no puede aceptarse la procedencia de estos recursos a efecto de verificar si la Sala Regional aplicó correctamente el referido criterio jurisprudencial. Esto es, los presentes medios de impugnación no pueden tener objeto verificar si la Sala responsable analizó correctamente todos los elementos a los que se refiere la jurisprudencia y si la decisión de tenerlos por acreditados se encuentra ajustada a derecho, ya que tales aspectos son de mera legalidad y, por tanto, resultan ajenos a lo que puede ser materia de análisis en un recurso extraordinario como la reconsideración.
23. Por otro lado, la parte inconforme también argumenta que el asunto es relevante, porque considera que hasta la fecha no se ha establecido un criterio relacionado a que si una Sala Regional, aun sin estar firme una sentencia vinculada con un supuesto rebase de tope de gastos de campaña puede declarar la nulidad de una elección con base en ese supuesto.

24. Contrariamente a lo alegado por la parte inconforme, el asunto no reviste relevancia para el orden jurídico nacional, porque la nulidad por rebase de tope gastos de campaña ha sido ampliamente analizada por las Salas de este Tribunal Electoral; incluso, como se ha dicho, la Sala Superior emitió la jurisprudencia 2/2018, en la que estableció claramente los requisitos que deben acreditarse para que se actualice la referida causal de nulidad de la elección, al tenor de lo siguiente:

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

25. Como se ve, en la referida jurisprudencia, quedaron definidos también los aspectos relativos a las cargas procesales que debe asumir cada interesado y el momento en que debe hacerlo, por lo que no es necesario emitir un criterio adicional como lo propone el inconforme.
26. Finalmente, para justificar la procedencia del recurso, el recurrente también aduce que se actualiza el supuesto de la



jurisprudencia 5/2014, debido a que el caso involucra la existencia de irregularidades graves que puedan vulnerar los principios exigidos para la validez de las elecciones (principio de equidad).

27. Al respecto, debe indicarse que, acorde a la tesis citada y a los precedentes que le dieron origen, se requiere de que se haya alegado en la cadena impugnativa la existencia de irregularidades graves que pudieran afectar el curso normal del proceso electoral, es decir, la existencia de irregularidades graves que puedan afectar los principios constitucionales convencionales exigidos para la validez de las elecciones y pudieran tener el efecto de incidir de forma determinante en el resultado final, aunado a que la Sala Regional no las hubiera tomado en consideración o hubiera realizado un ejercicio interpretativo que conllevara a que no fueran analizadas en los términos planteados. Para mayor claridad, enseguida se transcribe la mencionada jurisprudencia:

“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 17, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 3, 61 y 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los cuales se estatuye el derecho a la tutela judicial efectiva, que incorpora los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, así como el respeto a las garantías mínimas procesales, y se define al recurso de reconsideración como el medio de impugnación en materia electoral procedente para que la Sala Superior del Tribunal Electoral revise el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las Salas Regionales, se concluye que el recurso de reconsideración resulta procedente cuando se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan vulnerar los principios

SUP-REC-1981/2021 Y ACUMULADOS

constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, entre los que destacan los de certeza y autenticidad, respecto de los cuales se alegue que la Sala Regional responsable no adoptó las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, que omitió el análisis de tales irregularidades, al realizar una interpretación que pudiera limitar su alcance. Lo anterior, toda vez que es deber del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver sobre la regularidad constitucional de todos los actos realizados durante el proceso electoral, a fin de garantizar la plena observancia de los principios constitucionales y convencionales que rigen en la materia”.

28. Así, debe decirse que en el caso no se actualiza la procedencia del recurso de reconsideración con base en la citada tesis de jurisprudencia ya que la Sala Regional responsable sí tomó en consideración las irregularidades alegadas y, además, siguió el criterio establecido por esta Sala Superior en la diversa Jurisprudencia **2/2018**, para efectos de cómo acreditar y analizar la causal de nulidad por el rebase del tope de gastos de campaña, sin realizar una interpretación propia de preceptos constitucionales ni fijó el alcance de la causal de nulidad, por lo que resulta evidente que no se colma el supuesto de la jurisprudencia que invoca la recurrente, relativa a la existencia de irregularidades graves.
29. En consecuencia, es mi convicción que al no actualizarse alguna de las hipótesis de procedibilidad de los presentes medios de impugnación previstas en la ley y en la jurisprudencia, con fundamento en los numerales 9°, párrafo 3, y 68, párrafo 1, del invocado ordenamiento legal, deben desecharse de plano las demandas.
30. Por las razones expuestas emito el presente voto particular.



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