



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: SCM-JRC-266/2021

ACTOR: PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIADO: HÉCTOR RIVERA
ESTRADA

Ciudad de México, diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno¹.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, en sesión pública de esta fecha, determina en sesión pública de esta fecha **revoca** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el juicio TEEP-I-124/2021 para los efectos señalados en la resolución con base en lo siguiente.

G L O S A R I O

Actor/ Partido/enjuiciante	Partido Revolucionario Institucional.
Código local	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

¹ Todas las fechas citadas en adelante corresponden al presente año, salvo precisión de uno distinto.

Consejo municipal	Consejo Municipal Electoral de Tepetzintla.
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Juicio de revisión	Juicio de Revisión Constitucional Electoral.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Resolución impugnada/sentencia impugnada	Sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el expediente TEEP-I-124/2021, de treinta de agosto, en la que, entre otras cuestiones, determina desechar el recurso de inconformidad interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional.
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal local o Tribunal responsable	Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

A N T E C E D E N T E S

I. Inicio del proceso electoral.

1. El tres de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General declaró el inicio del proceso electoral estatal ordinario concurrente en el estado de Puebla.

II. Jornada Electoral.

1. **Elecciones en Puebla.** El seis de junio, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir los cargos de elección popular de gobernador, diputados locales e integración de ayuntamientos.



2. Cómputo y resultados. El nueve de junio, el Consejo Municipal Electoral de Tepetzintla, Puebla, llevó a cabo la sesión permanente de cómputo de la elección, declaró su validez y la elegibilidad de la fórmula de los miembros ganadores de dicho municipio.

III. Aprobación de Dictamen consolidado

1. Sesión del Consejo General del INE. Con fecha veintidós de julio, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria, concluida la madrugada del día siguiente, aprobó el Dictamen Consolidado, relativo a la fiscalización realizada por la Unidad Técnica de Fiscalización, respecto a las candidaturas del Proceso Electoral Ordinario, dos mil veinte, dos mil veintiuno en el estado de Puebla.

IV. Juicio local

1. Interposición de recurso. Inconforme con el cómputo y los resultados de la elección municipal aludida en apartados anteriores, así como con el resultado del Dictamen Consolidado antes referido, el veintiséis de julio, el Partido presentó escrito de recurso de inconformidad local, ante la oficialía de partes del Instituto Electoral del Estado de Puebla quien lo tuvo por recibida en esa fecha.

2. Resolución impugnada. Con fecha treinta de agosto, el Tribunal local resolvió el medio de impugnación señalado anteriormente, en el sentido de desecharlo plano por extemporáneo.

V. Juicio de revisión.

1. Demanda. Inconforme con lo anterior, el tres de septiembre, el Partido promovió juicio de revisión ante el Tribunal local, quien lo remitió a esta Sala Regional el día cuatro de septiembre.

SCM-JRC-266/2021

2. Turno. Por acuerdo del día cuatro de septiembre, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional acordó integrar el expediente SCM-JRC-266/2021 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Ceballos Daza.

3. Radicación. El seis de septiembre, el Magistrado instructor radicó el juicio indicado en la Ponencia a su cargo.

4. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, al considerar satisfechos los requisitos de procedibilidad, el Magistrado instructor admitió la demanda de juicio de revisión, y al no existir diligencias pendientes por desahogar, se ordenó cerrar la instrucción, quedando el expediente en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el juicio de revisión, al haber sido promovido por un partido político, para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal responsable, que desecho de plano el recurso de inconformidad local interpuesto para; supuesto que actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional, y que se circunscribe a una entidad federativa respecto de la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 166, fracción III, inciso b), y 176, fracción III.

Ley de Medios. Artículo 87, párrafo 1, inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017.² Por el que se aprobó el ámbito territorial

² Emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.



de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

SEGUNDA. Requisitos de procedencia.

1. Requisitos generales del juicio de revisión.

a) Forma. La demanda reúne este requisito, porque el actor presentó su demanda por escrito ante la autoridad responsable, y en ella consta el nombre del Partido y de la persona que acude en su representación, así como su firma autógrafa y domicilio para recibir notificaciones; identificó la resolución impugnada; y expuso los hechos y agravios correspondientes.

b) Oportunidad. Este requisito se encuentra satisfecho, pues la demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días que establece el artículo 8 de la Ley de Medios, dado que la resolución impugnada es de fecha treinta de agosto, por lo que el plazo transcurrió del treinta y uno de agosto (considerado el primer día), primero de septiembre (segundo día), dos de septiembre (tercer día) y tres de septiembre (cuarto y último día) en el cual se presenta ante el Tribunal responsable, de lo que se hace evidente que fue oportuna.

c) Legitimación y personería. De conformidad con lo expuesto en el artículo 88, párrafo 1, de la Ley de Medios, el actor se encuentra legitimado para promover el juicio de revisión, pues se trata de un partido político.

Asimismo, quien acude en su representación tiene personería para hacerlo en el presente juicio, de conformidad con el artículo 88, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios, ya que fue la persona que interpuso el medio de impugnación local al cual recayó la sentencia que ahora se combate, siendo dable mencionar que de las

constancias que integran el expediente se advierte que el Tribunal local le reconoce tal calidad.

d) Interés jurídico. El Partido cuenta con interés jurídico para interponer el juicio, toda vez que estima que la resolución impugnada causa perjuicio a su esfera de derechos, al haberle desechado de plano el recurso de inconformidad local interpuesto. Además, porque fungió como parte actora en el juicio de origen.

2. Requisitos especiales.

a) Definitividad y firmeza. El requisito previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, está cumplido pues se impugna una resolución del Tribunal local contra la cual no existe algún medio de defensa susceptible de agotarse antes de acudir ante esta instancia federal.

b) Violación a un precepto constitucional. En relación con este presupuesto, el actor plantea la vulneración de los artículos 1, 17, 116, 122 apartado A de la Constitución, por lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito especial de procedencia establecido en el artículo 86 párrafo 1 inciso b) de la Ley de Medios; ya que debe entenderse como requisito de procedencia y no como un análisis propiamente de los agravios, lo que supondrían entrar al fondo de la cuestión planteada.

Tiene aplicación al caso concreto, la jurisprudencia de la Sala Superior 2/97,³ de rubro **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACION DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PARRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.**

c) Carácter determinante. En el caso, está satisfecho el requisito señalado en el numeral 86 párrafo 1 inciso c) de la Ley de Medios, toda vez que la pretensión del Partido es que se revoque la resolución

³ Consultable en Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 408-409.



impugnada, que determinó desechar de plano el recurso de inconformidad local interpuesto, por lo que se estima que se surte el requisito en mención.

Ello, tiene sustento en las jurisprudencias 15/2002⁴ de rubro **VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO.**

d) Reparabilidad. En este caso está satisfecho el requisito previsto en el artículo 86 párrafo 1 incisos d) y e) de la Ley de Medios, porque se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, debido a que, de asistirle la razón al actor, aún se puede acoger su pretensión, pues quiénes integrarán los diversos ayuntamientos del estado de Puebla, derivado de la elección cuyos resultados impugna, no han rendido protesta ni tomado posesión de sus cargos.

Refuerza lo anterior, la jurisprudencia 1/98⁵ sustentada por la Sala Superior de rubro **REPARABILIDAD, COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE DETERMINARSE EN FUNCIÓN DEL MOMENTO EN QUE SURJA LA SENTENCIA Y NO SOBRE LA BASE DE ALGÚN OTRO ACTO PROCESAL.**

En estas condiciones, al haberse cumplido los requisitos de procedibilidad del juicio de revisión, y en virtud de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas por la legislación aplicable, lo conducente es realizar el estudio de fondo de los motivos de impugnación expuestos por el actor.

⁴ Consultable en la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, año 2003, páginas 70 y 71.

⁵ Consultable en la revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 23 y 24.

TERCERA. Síntesis de la resolución impugnada.

El Tribunal local indicó que previo a analizar el fondo de la cuestión planteada correspondía analizar si se actualizaba a o no, alguna de las causales de improcedencia contenidas en el artículo 369 del Código Local, al ser de estudio preferente y de orden público.

Destacó que de los preceptos 351, 368 y 369, los partidos o las coaliciones podrían presentar recursos de inconformidad ante la autoridad responsable, dentro del plazo de tres días, la que debería dar el trámite al medio de impugnación.

Asimismo, señaló que para impugnar un acto que se considera violatorio de derechos se requiere la subsistencia del derecho general de impugnación del acto combatido, lo cual no sucede cuando tal derecho se ha extinguido, al no haber sido ejercido dentro del plazo previsto para la interposición del recurso o medio de defensa que da acceso a la instancia inicial contemplada en la legislación ordinaria.

Sostuvo que en toda cadena impugnativa rige el principio de preclusión, conforme al cual el derecho a impugnar sólo se puede ejercer, por una sola vez, dentro del plazo establecido por la normativa aplicable; y, al no existir impugnación trae como consecuencia la firmeza del acto o resolución reclamadas.

Señaló que, para lograr la procedencia del recurso de inconformidad debió haber sido interpuesta dentro del plazo de tres días, ya que de no hacerlo se entendió que los actos habían sido consentidos expresamente operando el principio de la preclusión y el de definitividad contenido en los artículos 41 y 116 de la Constitución; 3 de la Constitución Local; y, 1 y 194 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Puebla.

Precisó que en la sesión permanente del nueve de junio, se aprobó el acuerdo del Consejo municipal, por el que se efectuó el cómputo final de la elección de miembros del ayuntamiento que declaró la validez de la elección y la elegibilidad de la planilla ganadora, con la clave



CME-TEPETZINTLA/CP-008/2021; de ahí que de esa fecha comenzaba a transcurrir el plazo de tres días a que se refiere el artículo 351 del Código Local, sin que de él se advirtiera alguna excepción para presentar en plazo distinto el medio impugnativo.

Destacó que del sello de recepción del recurso de inconformidad se aprecia que se presentó hasta el veintiséis de julio, es decir, más de un mes después de concluido el plazo legalmente establecido para hacerlo; de ahí su extemporaneidad.

Adujo que además de la extemporaneidad también se actualizaba la preclusión, al haberse dejado de combatir los actos reclamados en el momento procesal oportuno.

La resolución impugnada refirió que el Partido dejó de ejercer el derecho que tenía para promover el recurso de inconformidad en contra de la calificación y declaración de validez de la elección; la entrega de constancia de la mayoría, ambos llevados a cabo por el Consejo municipal, en sesión permanente del nueve de junio, y la emisión de dictamen consolidado aprobado por el Consejo General en su sesión extraordinaria de veintidós de julio, dentro del plazo de tres días por lo que había precluido su derecho de acción, impidiendo con ello el regreso a aquél momento procesal el cual quedó extinguido y consumado.

Adicionó que, el principio de preclusión tiene sustento en la certeza que da la seguridad e irreversibilidad al desarrollo del proceso, el cual permite que el juicio se desarrolle ordenadamente, y que coadyuva a que se solucione en el menor tiempo posible, de ahí que esa institución con contravenga el derecho de recurso efectivo que prevé la Constitución.

Destacó que no pasaba inadvertido que la parte actora realizó diversas manifestaciones por las que refirió que era a partir de la

emisión y aprobación del dictamen consolidado y a través del Acuerdo del Consejo General, que se actualizaba de forma concreta y objetiva la causa para invalidar la elección y que por tanto, a través de esos se activaba el plazo de tres días para la promoción del medio de impugnación; sin embargo, concluyó que el plazo de tres días establecido en el artículo 351 del Código Local, no podía desconocerse ya que era importante la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes, al ser las formalidades procesales la vía que hacía posible arribar a una adecuada resolución, ya que de no hacerlo equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional.

De igual forma indicó que, los actos reclamados por el Partido se actualizaba el principio de definitividad en materia electoral, ya que la etapa de la declaración y validez de la elección había transcurrido.

Señaló que no era posible analizar el acto consistente en la emisión del dictamen consolidado debido a que ello no estaba dentro de sus atribuciones.

Finalmente concluyó que también se encontraba impedido a esperar a que emitiera el Dictamen y adquiriera firmeza, para conocer del medio de impugnación; ello debido a su obligación de resolver con la debida oportunidad los medios de impugnación que se presenten, y que estén relacionados con el proceso electoral, a efecto de que sea posible el agotamiento de la cadena impugnativa.

Por lo anterior, determinó desechar la demanda, dada la **extemporaneidad** de la demanda, su **preclusión** y haberse actualizado la **definitividad del acto** que combatió.

CUARTA. Síntesis de agravios.

En principio, es destacar que el enjuiciante en su demanda realiza una transcripción de lo que planteó en el medio de impugnación local,



específicamente en cuanto a lo relacionado con la procedencia del recurso que presentó ante el Tribunal Local; así como lo relativo al planteamiento de fondo que hizo valer relacionado con el rebase de tope de gastos de campaña, que dice incurrió el candidato ganador a la presidencia municipal de Tepetzintla, Puebla, con la adición de un tercer agravio.

Oportunidad de impugnar la validez de la elección, por la causal de nulidad de rebase de topes de campaña a partir de la emisión de la resolución que aprobó el Dictamen Consolidado

En su escrito, el Actor señala sustancialmente que le causa agravio el hecho de que el Tribunal local haya determinado desechar de plano su recurso de inconformidad, al declarar que existía extemporaneidad; además de concluir que operaba el principio de preclusión y el principio de definitividad en materia electoral.

Esto es, para el Partido, el Tribunal responsable no atendió que el recurso de inconformidad presentado debía considerarse procedente, con base en lo establecido por el artículo 351 del Código local, que señala que se el medio de impugnación se debe interponer dentro de los tres días contados a partir del siguiente en que concluya la práctica del cómputo correspondiente.

En el caso, señala el actor, el cómputo final de la elección para la elección de miembros del ayuntamiento de Tepetzintla, concluyó el nueve de junio, por lo que, en estricto sentido, el vencimiento del término para interponer el medio impugnativo sería el doce siguiente; no obstante, se debió tomar en cuenta una serie de consideraciones que involucran cuestiones de carácter constitucional y convencional, que materializan, en el caso particular y de forma innegable la procedencia de ese medio impugnativo.

Por lo anterior, el Partido señala que se debe estimar en qué consiste el derecho humano de acceso a la justicia y determinar los conceptos de derecho a la justicia y tutela judicial efectiva; ello, para reconocer que los derechos político-electorales -como derechos humanos-, implican que la autoridad jurisdiccional competente puede y debe restablecer equilibrios en el marco de situaciones desiguales, lo que le obliga dentro del marco de las disposiciones del bloque de constitucionalidad y de convencionalidad, a brindar una tutela judicial de forma eficaz, eficiente y efectiva.

Así, señala el Partido, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución federal, el cual eleva a rango constitucional la tutela judicial efectiva, se prevé una solución integral a un conflicto, ya que los órganos jurisdiccionales, tienen la obligación de desahogar un litigio atendiendo al desarrollo del fondo, sin usar formalismos procedimentales como una limitante.

Al respecto, el actor menciona que, para el caso de la elección impugnada a través del recurso de inconformidad local, el Consejo General del INE, aprobó el Dictamen consolidado relativo a la fiscalización llevada a cabo por la Unidad Técnica de Fiscalización, respecto de las candidaturas que contendieron en los procesos electorales 2020-2021, determinando, entre otras cosas, que la planilla ganadora del ayuntamiento de Tepetzintla, rebasó los topes de gastos de campaña.

Dicho Dictamen fue aprobado en sesión pública extraordinaria iniciada de veintidós de julio y concluida en la madrugada del veintitrés, razón por la cual, fue hasta ese momento en que se hizo sabedor de las violaciones, graves, dolosas y determinantes que cometió la planilla ganadora en la elección del ayuntamiento de Tepetzintla; en razón de esta aprobación, es que se materializa y actualiza, de forma concreta, objetiva y fehaciente la causal para invalidar la elección y se actualiza y activa el término de tres días para



la promoción del medio impugnativo respecto al recurso de inconformidad para por esos motivos la validez de la elección.

Para el Partido, existen criterios jurisdiccionales similares en el juicio de amparo, los cuales deben ser aplicados por analogía; esto es, resulta procedente y acorde al derecho humano de acceso a la justicia y tutela eficiente, que se consagran en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de observancia obligatoria en términos de lo dispuesto en el artículo 10 de la constitución federal de jerarquía superior a cualquier norma secundaria, la procedencia del litigio, atendiendo a las causales de fondo, las cuales no controvierten el sistema legal electoral, ello sin usar formalismos procedimentales como una limitante.

Control de constitucionalidad y de convencionalidad (inaplicación de porción normativa del artículo 351 del Código local)

Para el Partido, resulta procedente que se inaplique la porción normativa del artículo 351 del Código local, referente a que el plazo de tres días para interponer la inconformidad se cuenta a partir del día siguiente de que concluya la práctica del cómputo correspondiente, ya que, en el caso se promueve en función de una causal de nulidad independiente a las establecidas en la regla genérica y que se encuentra en la Constitución Federal en su artículo 41, fracción VI, inciso a) y la fracción I del diverso 378 bis del Código local, referente al rebase de más del cinco por ciento del tope de gastos de campaña autorizados.

Señala el Actor, que no se solicita se controvierta un presupuesto procesal, como es el de procedencia, sino que acorde a un caso concreto y real, y bajo el principio de progresividad y supremacía de los derechos humanos y protección a los principios democráticos del Estado Mexicano, que el termino de tres días para promover el recurso de inconformidad, se realice a partir de que se conoció la materialización o actualización de la causal de nulidad de elección por rebase de topes de gastos de campaña; y, en su lugar, dicho plazo debe empezar a correr a partir de que el Consejo General del INE aprueba el Dictamen Consolidado, en específico el referente a la candidatura que obtuvo la planilla ganadora.

Adicionalmente, señala que su solicitud se fundamenta en que existe un desfase temporal, de más de un año, entre las reformas legislativas llevadas a cabo por el Constituyente Permanente Federal y el Órgano Legislativo Local para implementar, con efectividad, el diseño y construcción normativa relativa a la instauración de la causal de nulidad de una elección, por rebase de los topes de gastos de campaña en un cinco por ciento, consagrada en la fracción VI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 378 Bis; misma que tiene una naturaleza jurídica diferente, específica e independiente a las de la votación recibida en casilla y a las genéricas de la propia elección.

Señala el Partido, que para implementar la causal de nulidad de elección por rebase de gastos de campaña, no es suficiente con adicionar el artículo 378 Bis, precisamente como a la postre aclaró la Sala Superior, al momento de que se debe promover la inconformidad de una elección, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 351 del Código local, es dentro de los tres días posteriores a la realización del cómputo correspondiente, la autoridad administrativa electoral competente aún no emite la determinación de quienes rebasaron los topes de gastos de campaña, ya que dicha determinación puede emitirse hasta cuarenta y cinco días posteriores a la celebración de la jornada electoral.



Así, durante esos tres días posteriores a la práctica del cómputo, no es posible, material, ni jurídicamente, tener la certeza y objetividad para saber o conocer fehacientemente que el triunfador ha rebasado el tope de gastos de campaña, toda vez que, dicha certeza, solamente se adquiere al momento en que se aprueba y emite la determinación del INE, lo que, para el caso sucedió cuarenta y tres días después de la realización del cómputo de la elección del ayuntamiento de Tepetzintla.

Violación al derecho de acceso a la justicia

Señala el Partido que le causa agravio la violación de su derecho de acceso a una justicia pronta y expedita, dado que no se debe suspender totalmente, ni discrecionalmente, dicho acceso sino que se debe seguir garantizando; de manera que, el Tribunal local cuenta con la obligación de dar trámite al medio de impugnación a efecto de emitir una resolución completa, imparcial y expedita a los juicios y quejas planteadas, a fin de tutelar los derechos político-electorales constitucionalmente protegidos, máxime que se controvierte un rebase en el tope de gastos de campaña por parte de la planilla ganadora en Tepetzintla, Puebla.

Sigue manifestándose el Actor, al señalar que el artículo 17 de la Constitución federal reconoce el derecho de acceso a la justicia, conforme al cual toda persona tiene derecho a que se le administre por tribunales competentes, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

De igual forma, señala el Partido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también reconocen ese derecho y señalan que se deben cumplir las garantías esenciales del debido proceso y administrarse

dentro de un plazo razonable; por lo que la responsable al no admitir su escrito de inconformidad y determinar su desechamiento, le dejó en estado de incertidumbre jurídica, al no realiza un estudio exhaustivo de que el derecho de las personas que acuden a juicio implica la obligación de las autoridades jurisdiccionales y/o administrativas de proveer las condiciones necesarias para que el acceso a la justicia sea de manera pronta, completa e imparcial por lo que para cumplir los principios señalados, el acceso a una justicia pronta debe armonizarse con el derecho a una justicia completa.

SEXTA. Estudio de fondo

Principio de estricto derecho. De acuerdo con el artículo 23, numeral 2 de la Ley de Medios, en el Juicio de Revisión no procede la suplencia en la expresión de los agravios por ser un medio de impugnación de estricto derecho; por tanto, esta Sala Regional está impedida para hacer dicha suplencia en este juicio.

El análisis de los agravios se realizará en forma conjunta, cuando su temática se encuentre estrechamente vinculada, en el entendido que por ello su estudio se podrá realiza en un orden distinto a lo planteado por el Partido.⁶

Al respecto, se considera que son **sustancialmente fundados**⁷ los agravios, relativos al derecho de acceso a la justicia y a que el plazo de tres días a que se refiere el artículo 351, debió computarse a partir de la fecha que concluyó la sesión en que el INE aprobó la resolución INE/CG1378/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña presentados por los partidos políticos y coaliciones, de las

⁶ En términos de la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior, de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”. (Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, año dos mil uno, páginas 5 y 6).

⁷ Esta Sala regional sostuvo similar criterio al resolver el expediente identificado con la clave SCM-JDC 2041/2021 y acumulado.



candidaturas a cargos de las diputaciones locales y presidencias municipales correspondientes al proceso electoral ordinario 2020-2021 en Puebla; esto es, a partir del veintitrés de julio.

En efecto, de manera ordinaria, quien considera que una elección debe anularse, debe presentar el medio de impugnación correspondiente dentro de los tres días siguientes⁸, tratándose de la legislación local del estado de Puebla, al en que se haya emitido la declaratoria de validez de los comicios, narrando los hechos en que sustenta su petición y aportando las pruebas conducentes.

Sin embargo, cuando alguien solicita la nulidad alegando que la o el candidato ganador rebasó el tope de gastos de campaña, difícilmente podrá presentar la demanda correspondiente dentro de dicho plazo.

Lo anterior, ya que, cuando se emite la declaración de validez y se agota el referido plazo para impugnarla, el Consejo General aún se encuentra en el proceso de fiscalización de los informes de gastos de campaña presentados por los partidos, coaliciones y candidaturas.

Por tanto, quien promueva un medio de impugnación relacionado con el rebase en el tope de gastos de campaña tiene que acompañar, entre otros, el elemento necesario consistente en la determinación por la autoridad administrativa electoral de que se han rebasado dichos límites en un cinco por ciento (**5%**) o más por la persona que resultó triunfadora en la elección, de ahí que dicho documento no puede ser sustituido por otro para proceder con la impugnación correspondiente, por lo cual éste resulta indispensable para llevar a cabo el reclamo ante la instancia electoral respectiva.

⁸ Artículo 351 del Código local.

Esta conclusión parte de una interpretación conforme con la Constitución, toda vez que en su artículo 41 base VI, dispone que 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; estableciendo de manera expresa que dichas violaciones deberán acreditarse **de manera objetiva y material**.

Por lo señalado, la mencionada resolución administrativa electoral resulta un elemento necesario para acreditar **de manera objetiva y material** la mencionada causal de nulidad y, por tanto, para que se actualice la nulidad de un proceso comicial en el supuesto de excederse el gasto de campaña en el porcentaje referido el monto total autorizado y no deba considerarse solamente como un elemento particular probatorio, toda vez que con referencia a los elementos de prueba dentro de esta particular configuración de nulidad, se encuentra el acreditar que la violación fue grave, dolosa y determinante, de modo que sobre esta última situación, de conformidad con las especificidades y el contexto de cada caso, le corresponde a la persona juzgadora establecer la actualización o no de dicho elemento.⁹

Ante estas circunstancias, debe considerarse que, de conformidad con el principio de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, debe garantizarse que las y los justiciables cuenten con la oportunidad de hacer valer la impugnación correspondiente al rebase de tope de gastos de campaña, a partir del conocimiento de un elemento objetivo, como lo es la aprobación del Dictamen Consolidado por parte del INE, aunque ya haya transcurrido el plazo ordinario para ello.

⁹ De acuerdo con lo sostenido en la jurisprudencia **2/2018**, de rubro: "**NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA. ELEMENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN**", consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 10, Número 21, 2018, páginas 25 y 26.



Lo anterior no implica que, ese plazo se mantenga indefinido o incierto, debido a que quienes contienden en un proceso electoral, conocen los hechos del rebase del tope de gastos de campaña, desde el momento en que tiene conocimiento de la resolución administrativa que así lo determina; de ahí que sea dable y razonable considerar que a partir de ahí inicie el cómputo del plazo para presentar su impugnación, pues desde ese momento tienen conocimiento de las irregularidades que van a expresar en su demanda para sustentar su petición de nulidad.

Ello, con independencia de que esa resolución pudiera ser modificada o revocada con motivo de algún medio de impugnación que se intentara en su contra, pues, mientras eso suceda, surte plenamente todos sus efectos jurídicos, tomando en cuenta que en materia electoral la presentación de un medio de defensa no provoca la suspensión de los efectos del acto combatido.¹⁰

En el mismo sentido, la Sala Superior al resolver el juicio de inconformidad **SUP-JIN-295/2018**, estableció que el plazo a partir del cual se podía controvertir la entrega de la constancia de asignación de una elección de senaduría¹¹, por rebase de topes de gastos de campaña, era la fecha de aprobación de la resolución emitida por el Consejo General, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de las y los candidatos a los cargos de Senadurías correspondientes al proceso electoral respectivo.

¹⁰ Artículo 6 de la Ley de Medios.

[...]

2. En ningún caso la interposición de los medios de impugnación previstos en esta ley producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnado.

¹¹ Lo cual sucedió en ese caso el ocho de julio de dos mil dieciocho.

Lo anterior la Sala Superior lo sustentó en que el conocimiento de ese rebase, se trataba de un hecho superveniente, respecto del cual, la persona impugnante no estaba en posibilidad de advertir, al momento en que la responsable expidió la constancia reclamada.

Es preciso señalar que, este supuesto excepcional, en que debe computarse el plazo para la presentación de demanda relacionada con el rebase de topes de gastos de campaña atiende a que la reforma constitucional y legal de dos mil catorce, se implementó un modelo de fiscalización electoral nacional al tiempo que modificó el sistema de nulidades para incluir la relativa al rebase de tope de gastos de campaña; **sin embargo, la concurrencia de las facultades de la autoridad administrativa electoral para emitir una determinación final sobre la auditoria de las campañas y el plazo en que los órganos jurisdiccionales, en primera instancia deben resolver los medios de impugnación, no se encuentra armonizada con los tiempos previstos por la normativa electoral local.**

En el caso concreto, el Tribunal Local determinó desechar la demanda porque no se interpuso dentro del plazo de tres días contados a partir del día diez de junio, en que concluyó la sesión del Consejo municipal en que se declaró la validez de la elección.

Sin embargo, como lo precisa la enjuiciante en sus agravios se omitió considerar que lo que se combatía era el rebase de topes de gastos de campaña, cuyo conocimiento se tuvo como un hecho objetivo y cierto hasta que el INE emitió la resolución en que aprobó el dictamen Consolidado, lo cual se efectuó hasta el veintitrés de julio (fecha en que concluyó la sesión del Consejo General).

Por lo anterior, contrario a lo que sostuvo el Tribunal local en la resolución impugnada, la posibilidad de combatir la nulidad de una elección por el rebase de topes de gastos de campaña, no se trataba de un tema que fuera extemporáneo, ni que se encontrara precluido o que haya adquirido firmeza (máxime si se considera que para el momento en que se emitió la resolución impugnada, la candidatura



ganadora no ha tomado protesta); esto considerando que de acuerdo al modelo de fiscalización, existe un desfase con la armonización y los tiempos en que deben de promoverse y resolverse los medios de impugnación locales en los que se controvierte la validez de una elección.

No pasa inadvertido que, la promovente ante la instancia local solicitó la inaplicación del artículo 351 del Código Local; sin embargo, conforme lo señalado, y al principio de presunción de validez de las normas debe estimarse que la interpretación que se realiza en esta resolución conforme al marco constitucionalidad de fiscalización, privilegia el análisis bajo dicho enfoque, respecto a la inaplicación de dicho precepto, máxime que en el caso concreto se satisface la pretensión del Partido en cuanto a la posibilidad de que se conozca en el fondo, el medio de impugnación que promovió en la instancia local.¹²

De ahí que en consideración de esta Sala Regional sean **sustancialmente fundados** los agravios y suficientes para revocar el desechamiento decretado por el Tribunal local.

Efectos de la sentencia.

Al haber resultado **sustancialmente fundados** los agravios del Partido, lo procedente es **revocar** la resolución impugnada, para los siguientes efectos:

¹² Sirve como criterio orientado a lo anterior, la tesis I 1o.A.E.79 K (10a.) de rubro: **“INTERPRETACIÓN CONFORME. EL ESTUDIO DE LOS ARGUMENTOS RELATIVOS ES PREFERENTE AL DE LOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, CUANDO AMBOS SE PROPONEN EN EL AMPARO O EN LOS RECURSOS DERIVADOS DE ÉSTE.”** Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 56, Julio de 2018, Tomo II, página 1502.

1. El Tribunal local, de no encontrar alguna otra causal de improcedencia, deberá admitir y dar trámite al recurso de inconformidad interpuesto por el Partido, de conformidad con lo dispuesto en la presente resolución.

2. Dentro de los cinco días posteriores a la notificación de esta sentencia, en su caso, deberá resolver el recurso de inconformidad conforme a Derecho corresponda.

3. Dentro de los tres días siguientes a la resolución de mérito, de proceder, el Tribunal local deberá informar a esta Sala Regional sobre la sentencia recaída.

Por lo expuesto, fundado y motivado, esta Sala Regional

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada, para los efectos señalados en la presente resolución.

NOTIFÍQUESE; **personalmente** al actor, por **oficio** al Tribunal responsable; y, por **estrados** a los demás interesados.

Hecho lo anterior, en su caso **devuélvase** las constancias atinentes y, en su oportunidad, **archívese** el expediente en que se actúa como asuntos total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría**, la magistrada y los magistrados, con el voto en contra de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien formula voto particular, ante la secretaria general de acuerdos quien autoriza y da fe.



VOTO PARTICULAR¹³ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS¹⁴ EN LA SENTENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL SCM-JRC-266/2021¹⁵.

Emito este voto porque no coincido con la mayoría y considero que debimos confirmar la resolución impugnada porque el Tribunal local desechó de manera correcta el medio de impugnación local. Me explico:

Como se señaló en la sentencia -aprobada por la mayoría-, el Tribunal local consideró improcedente el medio de impugnación local porque desde su perspectiva era extemporáneo y el derecho de la parte actora había precluido al haberse dejado de combatir los actos reclamados en el momento procesal oportuno.

Lo anterior pues la parte actora no ejerció en tiempo el derecho que tenía de promover el recurso de inconformidad local contra la calificación y declaración de validez de la elección del ayuntamiento de Tepetzintla, Puebla, y la entrega de constancia de mayoría, llevada a cabo en sesión permanente por el Consejo municipal.

Ello pues no presentó medio de impugnación alguno dentro del plazo de 3 (tres) días posteriores a dichos actos, considerando que la sesión permanente del Consejo municipal fue el 9 (nueve) de junio y la parte actora presentó su demanda hasta el 26 (veintiséis) de julio.

Comparto la decisión del Tribunal local en el sentido de que la demanda de la parte actora era extemporánea, porque, efectivamente, para hacer valer la nulidad de la elección a partir de una supuesta inequidad en la contienda, debió promover el medio de impugnación a partir de que se declarara su validez, con independencia de que la determinación de un rebase en el tope de gastos de campaña por parte del INE se emitiera después.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 351 del Código Local, que señala que la inconformidad es el recurso a través del cual se combaten los resultados consignados en las actas de cómputo municipal o distrital, **para hacer valer presuntas causas de nulidad,**

¹³ Con fundamento en el artículo 193.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno de este tribunal.

¹⁴ Colaboraron en la elaboración del voto: Daniel Ávila Santana y Paola Lizbeth Valencia Zuazo.

¹⁵ En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la que forma parte.

con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad de la elección en un distrito, en un municipio, de la elección de la gubernatura o de la votación emitida en una o varias casillas.

Dicho artículo señala que el plazo para interponer el recurso, será de 3 (tres) días contados a partir del día siguiente a que concluya la práctica del cómputo correspondiente.

Ahora bien, el artículo 377 del mismo código establece las causales de nulidad de la votación recibida en una casilla, y en el artículo 378 se establecen las causas de nulidad de la elección.

Al respecto, la reforma constitucional en materia política-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 (diez) de febrero de 2014 (dos mil catorce) adicionó un tercer y último párrafo a la base VI del artículo 41 de la Constitución el cual dispone:

[...]

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

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.

Tales causales de nulidad fueron replicadas en el Código local, en su artículo 378 BIS el cual señala además, que por violaciones graves, se entenderán aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia que pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados y 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.

De conformidad con lo anterior, todas las causales de nulidad deberán hacerse valer a través del recurso de inconformidad que debe ser presentado -como se ha señalado- en el plazo de 3 (tres) días contados a partir del día siguiente de que concluya la práctica del cómputo correspondiente.

Desde mi perspectiva, las causales agregadas a partir de la reforma constitucional de 2014 (dos mil catorce) y en específico la del rebase en los gastos de campaña no otorgan a la parte actora un segundo momento para hacerlas valer, sino que, como lo señaló el Tribunal local, debió hacerlo en el plazo señalado en el propio Código Local.



En ese sentido, considero que, si la parte actora estimaba que la candidatura que resultó ganadora a la presidencia municipal de Tepetzintla, Puebla, había realizado una campaña electoral en contravención de los principios constitucionales, en particular el de equidad en la contienda, a partir de un supuesto rebase en el tope de gastos de campaña, pudo hacerlo valer en el plazo y a través del medio de impugnación referidos.

Lo anterior, con independencia de que, en un momento posterior, el Consejo General emitiera el dictamen consolidado y la resolución respecto de las irregularidades encontradas en los informes de ingresos y gastos de campañas de las candidaturas a los cargos de -entre otros- ayuntamientos en el estado de Puebla, lo que -en su caso- podría ofrecerlo posteriormente como prueba superviniente para demostrar su dicho.

Es decir, el hecho de que se rebasara el tope de gastos de una campaña por una candidatura puede acarrear la nulidad de una elección por la inequidad que generaría en la misma. Así, el **hecho** que llevaría a declarar dicha nulidad es el **rebase** en el tope de gastos, siendo que la resolución del INE es una **prueba** de tal hecho.

Considerar que dicha determinación es un hecho superviniente implica, a mi juicio, confundir la supervinencia de una prueba, con el hecho que esta acredita; el cual, de haber sucedido, aconteció durante la campaña -es decir, no podría supervenir-.

En ese sentido, si era evidente la transgresión a la equidad en la contienda durante la campaña, derivado de un exceso en el gasto erogado en la misma por la persona candidata cuyo triunfo ahora se impugna, dicho rebase debió ser advertido durante dicha etapa y, en consecuencia, debió ser impugnado al declarar la validez de dicha elección, siendo que, cuando eventualmente el INE emitiera la resolución en que decretara si dicho rebase existió o no, podría aportarse como prueba en el medio de impugnación correspondiente.

En ese sentido, es claro que la impugnación por el rebase referido no puede depender exclusivamente del proceso de fiscalización del INE y la posterior resolución que en su caso se emita, porque ello generaría que las impugnaciones relacionadas con este tema se presenten fuera del plazo previsto legalmente.

Así, desde mi concepto, permitir que la parte actora controvierta la validez de una elección a partir de actos posteriores al plazo previsto en la ley para promover el medio de impugnación correspondiente, distorsiona el sistema jurídico y genera una falta de certeza pues se concede una segunda oportunidad para controvertirlos, el cual no se encuentra previsto en la norma.

Por tanto, considero que los agravios presentados en este medio de impugnación debieron ser declarados como infundados y en consecuencia debimos confirmar la resolución impugnada.

Por ello, emito el presente voto particular.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
MAGISTRADA**

Este documento fue **autorizado mediante firmas electrónicas certificadas** y 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.