

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SDF-JDC-129/2014

**ACTOR: HÉCTOR RAMÍREZ
PORRAS**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO
DE ZAUTLA, PUEBLA**

**MAGISTRADA: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS**

**SECRETARIA: MONTSERRAT
RAMÍREZ ORTIZ**

México, Distrito Federal, a dieciséis de abril de dos mil catorce.

La Sala Regional Distrito Federal en sesión pública de esta fecha, resuelve revocar la Convocatoria emitida por el Ayuntamiento del Municipio de Zautla para elegir integrantes de las Juntas Auxiliares.

GLOSARIO

**Actor, parte
actora o
promovente** Héctor Ramírez Porras.

**Autoridad
Responsable** Ayuntamiento del Municipio de Zautla, Puebla.

Constitución Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Ley de
Medios** Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Código local Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Juicio ciudadano Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

ANTECEDENTES

De los hechos narrados por el actor en su escrito de demanda, así como de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

I. Reforma a la Ley Orgánica Municipal y al Código local.

El treinta y uno de marzo de este año, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, se publicaron las reformas a la Ley Orgánica Municipal y al Código local de esa entidad, relacionadas, entre otras cuestiones, con la elección de la Juntas Auxiliares en los Municipios de la Entidad.

II. Convocatoria. El siete de abril de dos mil catorce, el Ayuntamiento del Municipio de Zautla publicó la convocatoria para elegir a las Juntas Auxiliares de esa demarcación.

III. Juicios ciudadanos. Inconforme con lo anterior, el catorce de abril siguiente, la parte actora promovió juicio ciudadano, por considerar que dicha convocatoria viola sus derechos político-electorales, particularmente el de ser votado.

IV. Turno. Por acuerdos de catorce de abril, el Magistrado Presidente por ministerio de ley, ordenó la integración del expediente SDF-JDC-129/2014 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Instructora, para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley de Medios.

En el mismo acuerdo, se requirió a la autoridad responsable, que rindiera su informe circunstanciado y diera el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios.

V. Radicación. El quince de abril se radicó la demanda en la ponencia de la Magistrada Instructora.

VI. Instrucción. En su momento fue admitida la demanda y se decretó el cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de juicio promovido por ciudadanos contra la convocatoria para elegir miembros de Juntas Auxiliares, emitida por el Ayuntamiento del Municipio de Zautla, Puebla; que considera viola su derecho a ser votado en condiciones de equidad; así se trata de un tipo de proceso electivo y entidad federativa sobre la cual tiene jurisdicción este órgano.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186, fracción III, inciso c), y 195, fracción IV, inciso c).

Ley de Medios. Artículos 79, párrafo 1; 80 párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), fracción III.

Cabe señalar que si bien los preceptos citados hacen referencia explícita a la competencia para salvaguardar derechos político-electorales en las elecciones populares -de índole constitucional-, se estima que los mismos sirven también de fundamento para proteger los derechos de voto (votar y ser votado) de la ciudadanía en procesos electivos que se asemejen a los constitucionales.

Esto es así, pues se trata de un proceso electivo (denominado por la ley municipal como “plebiscito”), en el que a través del voto ciudadano se elegirá a los integrantes de las Juntas Auxiliares, que son órganos desconcentrados de la administración pública municipal que colaboran con el Ayuntamiento del que forman parte, sujetas a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción (artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal).

La competencia de esta Sala Regional también encuentra fundamento en el criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **“REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.”**¹ y en lo conducente el criterio contenido en la jurisprudencia, cuyo rubro es:

¹ *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, México, pp. 637-638.

“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES POR LA ELECCIÓN DE COORDINADORES TERRITORIALES (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).”²

SEGUNDO. Análisis *per saltum* de la demanda.

De la lectura de la demanda se advierte que el actor pretende que esta Sala conozca *per saltum* del presente juicio ciudadano, porque según alega el plazo para el registro a candidatos a la Junta Auxiliar está próximo a vencer lo cual permitiría que participaran partidos políticos en perjuicio de la equidad de la contienda, además que, a su juicio, en la legislación local no se prevé un medio de impugnación para controvertir los actos relacionados con la elección de Juntas Auxiliares por los que se vulneren los derechos político-electorales.

Por otra parte, las promoventes estiman que las reformas hechas a los artículos 225 de la Ley Orgánica Municipal y 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código local, y con base en las cuales se emitió la convocatoria que ahora se combate, viola flagrantemente el artículo 105 de la Constitución, pues las reformas fueron publicadas el treinta y uno de marzo de dos mil catorce y el proceso electivo inició con la convocatoria publicada el cinco de abril del mismo año

Esta Sala Regional considera procedente conocer *per saltum* el juicio ciudadano, al tenor de los razonamientos que enseguida se externan.

² *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, México, pp. 199-200.

Al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde conocer, en forma definitiva e inatacable, de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, de ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes.

En ese sentido, para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral por violaciones cometidas a sus derechos político-electorales por alguna autoridad electoral local, deberá agotar previamente las instancias de solución de conflictos previstas en la normativa local.

De este modo, se tiene que uno de los requisitos de procedibilidad de los medios de impugnación previstos en la Constitución y en la ley de medios, consiste en que los actos y las resoluciones que se pretendan impugnar mediante los respectivos juicios o recursos, deben ser definitivos y firmes, de modo que no exista en la legislación ordinaria, federal o local, así como en la normativa de los partidos políticos, recurso alguno que los pueda revocar, modificar o anular.

Cuando no se actualice el mencionado presupuesto, el juicio o recurso promovido por lo general será improcedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley, lo que dará lugar al desechamiento de la demanda.

En el caso, si bien lo ordinario sería agotar el Recurso de Apelación previsto en los artículos 348 y 350 del Código local, pues ha sido criterio de esta Sala Regional que éste es idóneo para restituir los derechos que el actor estima que le ha sido vulnerado; sin embargo, esta Sala considera que se está en presencia de una excepción al principio de definitividad, que amerita el conocimiento directo de la causa por esta Sala.

En principio, esto es así, porque la causa principal que motivó la promoción de los presentes juicios ciudadanos, fue la emisión de la respectiva convocatoria para la elección de integrantes de Juntas Auxiliares, las cuales tienen sustento jurídico en dos decretos,[1] uno por el que se modificó el artículo 225, tercer párrafo, de la Ley Orgánica Municipal, y otro que adicionó el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), al Código local.

Con base esas modificaciones legislativas, en la convocatoria se incluyeron reglas generales de participación de registro de posibles candidatos, entre ellos, los postulados por los partidos políticos, y se implementaron una serie de requisitos mínimos para el registro de candidaturas no vinculadas a los partidos políticos, como la presentación de firmas de ciudadanos que los apoyaran, equivalente al 3% (tres por ciento) del padrón electoral de la demarcación correspondiente.

Al respecto, es un hecho notorio que derivado de diversos medios de impugnación instruidos y resueltos en procesos electivos previos de igual naturaleza ante esta Sala Regional,

que dichas condiciones de participación y registro, no se habían dado en los anteriores procesos electivos en la entidad; de ahí que, si esa posibilidad de participación de los partidos políticos es cuestionada actualmente bajo el argumento de que previo en la etapa de registro y durante el desarrollo del mismo pueden generar inequidad en la contienda, es justificado conocer *per saltum* los presentes juicios.

Ello es así, porque es necesario dar certeza jurídica, lo más pronto posible, sobre el marco normativo con base en el cual deberá llevarse a cabo el proceso electivo, con lo cual está Sala privilegia el adecuado desarrollo de las elecciones, en estricto apego a los principios de certeza y seguridad jurídica que deben revestir los procesos en los que se involucre el derecho del voto de los ciudadanos en el Estado de Puebla.

En otras palabras, lo que justifica la procedencia de la acción *per saltum*, es que la materia de la impugnación versa precisamente sobre las reglas que regirán todos y cada uno de los actos tendentes a renovar a los integrantes de las Juntas Auxiliares del Ayuntamiento de Zautla, Puebla.

Bajo esta óptica, esta Sala acoge el planteamiento de la demanda, consistente en aceptar la procedencia del juicio ciudadano sin la necesidad de agotar el medio ordinario de impugnación previsto en el Código local.

TERCERO. Requisitos de procedencia.

I. Requisitos de procedencia. Previo al estudio de fondo del presente asunto, procede analizar si se encuentra debidamente satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13 inciso b), y 79 y 80, párrafo 1 de la Ley de Medios.

a) Forma. La demanda fue presentada por escrito con firma autógrafa, ante la autoridad responsable y cumplen con los demás requisitos de forma.

b) Oportunidad. El juicio fue promovido dentro del plazo de tres días previsto para la presentación del Recurso de Apelación en el Código local, dado que el actor manifiesta que tuvo conocimiento del acto el pasado once de abril y la demanda se presentó el siguiente catorce.

c) Legitimación. La parte actora se encuentra facultada para combatir a través de este juicio el acto que impugna, en virtud de que se trata de ciudadano que promueve por su propio derecho y alega violaciones a su derecho político-electoral de ser votado.

d) Interés Jurídico. El requisito en estudio se tiene colmado dado que la parte actora expresa una inconformidad respecto de la convocatoria emitida para integrar una Junta Auxiliar que refiere le afecta en su derecho político de ser votado, al imponer cargas que con antelación no se tenía, sustancialmente las condiciones de la contienda; aunado a ello, en autos constan copias de la credencial para votar con fotografía, que dan cuenta de que éste es ciudadano del Estado de Puebla.

e) Definitividad y firmeza. Este requisito ha sido analizado al estudiar la procedencia *per saltum* del presente juicio.

CUARTO. Estudio de fondo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, en este tipo de asuntos se debe suplir a las actoras la deficiencia en la exposición de sus conceptos de agravio, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Esta Sala Regional procede a analizar el agravio relativo a la invalidez de la convocatoria por haberse fundado en normas que no fueron publicadas con la debida antelación.

a) Invalidez de la convocatoria.

El actor señala que la autoridad responsable indebidamente aplicó las reformas realizadas a la Ley Orgánica Municipal y al Código local, cuando por mandato constitucional todavía no eran aplicables, al introducir para el proceso electivo a desarrollarse durante dos mil catorce, condiciones que antes no estaban establecidas para las elecciones de las Juntas Auxiliares, como la participación de los partidos políticos o la exigencia a los candidatos no postulados por partidos políticos de presentar firmas de apoyo equivalente al 3% (tres por ciento) del padrón de la demarcación.

En ese sentido, señalan el actor que hubo una interpretación indebida de los decretos de reformas a la Ley Orgánica Municipal y Código local, pues dichos decretos en forma

alguna obligan a que las reformas sean aplicadas en las convocatorias para los presentes procesos electivos de Juntas Auxiliares, sino que erróneamente la mayoría de los miembros del cabildo del Ayuntamiento responsable determinaron que el decreto los obligaba a aplicar las nuevas reglas para este proceso electivo y con base en ellas emitieron la convocatoria respectiva.

A su consideración, el decreto de la Ley Orgánica Municipal únicamente establece que el municipio debe seguir las reglas generales constitucionales y legales para la emisión de las convocatorias, por lo cual en dado caso debería ajustar su propia normativa, sin que esto implique que el ajuste deba aplicarse a los presentes procesos electivos, ya que debió respetarse lo establecido por el artículo 105 de la Constitución, y si se hacía una reforma fundamental no podría aplicarse a un proceso electivo que inició unos cuantos días después de aprobadas dichas reformas.

En concepto del actor y de acuerdo con la definición que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado a la expresión “modificaciones fundamentales”, las modificaciones realizadas tanto a la Ley Orgánica Municipal como al Código local afectan sustancialmente el proceso electivo de las Juntas Auxiliares, al permitir, por una parte, la participación de los partidos políticos y, por la otra, la exigencia para los candidatos independientes de contar con un número determinado de firmas que demuestren el apoyo que tienen, condiciones que no eran aplicables con anterioridad, por lo que constituyen modificaciones fundamentales, que no debían haberse aplicado para los presentes procesos

electivos de integrantes de Juntas Auxiliares, por no haber transcurrido el plazo de noventa días exigido por el artículo 105 constitucional.

Esta Sala Regional considera que este agravio es **fundado** por las siguientes razones.

La convocatoria que se impugna fue expedida con base en el decreto de reforma al artículo 225, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal, pues incluso en la parte considerativa de la misma, se señala que se expide con base en el artículo tercero transitorio de dicha reforma, que señala que los ayuntamientos deberán expedir o adecuar, en el término de ocho días, las disposiciones reglamentarias para fijar las bases mínimas que contendrán las convocatorias para el registro de candidatos, o en todo caso, que las convocatorias debían observar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

Como se ve, la convocatoria se fundamenta en el decreto de reforma del artículo 225 de la Ley Orgánica Municipal, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

Por su parte, el mismo treinta y uno de marzo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el decreto que adicionó, entre otros, el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c), al Código local, en el que dispone, respecto de la elección de Juntas Auxiliares, que los candidatos independientes deberán presentar una relación de firmas de apoyo de ciudadanos, equivalente al 3% (tres por ciento) del padrón electoral

correspondiente al territorio de la Junta Auxiliar de que se trate.

De igual forma, de la lectura de la convocatoria impugnada, específicamente en la Base Quinta, se advierte que, entre otros documentos, se exige a los ciudadanos que de manera independiente pretendan ser candidatos, acompañar a la solicitud de su registro una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden dicha aspiración, que deberá contener cuando menos el equivalente al 3% (tres por ciento) del padrón electoral de la demarcación correspondiente.

Lo anterior evidencia, tal como lo sostienen el actor, que la convocatoria también se expidió con base en el decreto de reforma al Código local, pues exige a los candidatos que no sean postulados por un partido político, la presentación de una lista con los nombres de los ciudadanos que los apoyen, cuyo número debe ser equivalente cuando menos al 3% (tres por ciento) del padrón electoral de la demarcación correspondiente.

Ahora bien, ambos decretos de reforma, como ya se señaló, fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, por lo cual se trata de disposiciones normativas que actualmente se encuentran vigentes; sin embargo, su aplicabilidad al caso concreto debe analizarse a la luz de las disposiciones constitucionales y legales, como el propio artículo transitorio tercero del decreto de reforma de la Ley Orgánica Municipal señala.

Así, es necesario tener en cuenta que el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución prevé que las leyes electorales tanto federal, como locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Ello tiene como objeto, de acuerdo con la exposición de motivos de la reforma que agregó esa norma a la Constitución, crear el marco adecuado para dar plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, de tal suerte que las modificaciones puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, y esas impugnaciones puedan ser resueltas oportunamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su caso, las anomalías que pudieran existir sean corregidas por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

En otras palabras, dicho mandato constitucional contiene dos garantías: dotar de la mayor certeza posible a los procesos electorales, al dejar claras cuáles son las reglas del juego antes de que inicien tales procesos, y la garantía de tutela judicial ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al prever la posibilidad de que, de ser necesario, las normas aplicables sean revisadas por aquélla.

Ahora bien, en relación con la connotación “modificaciones legales fundamentales” a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, es menester señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 87/2007, de

rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS",³ fijó los siguientes elementos jurídicos que deben ser tomados en consideración para obtener el sentido de la connotación respectiva:

- a. Que sin importar la jerarquía de la norma, su modificación tenga por objeto cambiar las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral.
- b. Que esa modificación implique el otorgamiento, cambio o eliminación de algún derecho u obligación de hacer, no hacer o de dar para cualquiera de las acturas políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

En ese sentido, para determinar si se está frente a modificaciones sustanciales al desarrollo del proceso electivo de Juntas Auxiliares en el Estado de Puebla, con motivo de las reformas publicadas el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, es necesario contrastar su contenido, con las disposiciones que anteriormente regulaban ese proceso electivo.

Cabe mencionar que con anterioridad a la reforma de marzo de dos mil catorce, la figura de las Juntas Auxiliares únicamente estaba regulada en la Ley Orgánica Municipal y se regía por las disposiciones contenidas en esa ley, en sus artículos 224 a 233.

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 563.

El artículo 225 de la Ley Orgánica Municipal establecía que las Juntas eran electas por plebiscito y las bases estaban establecidas en la convocatoria que emitiera el Ayuntamiento.

También establecía la posibilidad de que se celebrara convenio con el Instituto Electoral del Estado para coadyuvar en la preparación de estos procesos; en este caso, la ley preveía que las bases de la convocatoria podrían contemplar, entre otros, el sufragio libre, directo y secreto, además de sujetarse a los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, que rigen la función electoral.

Por su parte, en el artículo 227 se preveía que para ser integrante de una Junta Auxiliar se requería ser ciudadano vecino del Municipio, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con residencia de por lo menos seis meses en el pueblo correspondiente.

Como ya se mencionó la Ley Orgánica Municipal era la única disposición normativa en la que se regulaba la figura de Juntas Auxiliares y no se hacía mención a los partidos políticos en momento alguno, incluso la única referencia que se hacía a la materia electoral era la posibilidad de aplicar los principios rectores de la misma, constreñido al caso de que se celebrara convenio con el Instituto Electoral local.

Por otra parte, en el Código local anterior a la reforma, particularmente en el artículo 201, se establecía que corresponde a los partidos políticos y a las coaliciones, en su

caso, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, exclusivamente los correspondientes a Gobernador, diputados e integrantes de los Ayuntamientos, según se advierte de la lectura sistemática e integral del capítulo en que se encuentra inserto dicho artículo, que es el denominado “Del registro de candidatos”.

Por su parte, las reformas a los artículos 225 de la Ley Orgánica Municipal y 201 quater del Código local, son del tenor siguiente:

Ley Orgánica Municipal

Artículo 225.-----

Los Ayuntamientos, en los reglamentos respectivos, fijarán las bases mínimas que contendrán las convocatorias para el registro de candidatos, mismas que deberán observar las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral aplicables.

Código local

Artículo 201 Quater. Los ciudadanos que de manera independiente pretendan ser candidatos, deberán acompañar, a la solicitud de su registro ante el organismo electoral respectivo:

I. Una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente. De acuerdo a lo siguiente:

a)-----

b)-----

c) Para la elección de planillas de ayuntamientos de municipios y para todas las Juntas Auxiliares en el Estado, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral correspondiente al Municipio o territorio de la Junta Auxiliar de que se trate.

De las disposiciones vigentes antes del treinta y uno de marzo y de las actuales, se advierte las diferencias siguientes:

1. En la normativa anterior no se hacía remisión alguna a la legislación electoral, pues el párrafo tercero del artículo 225 de la Ley Orgánica Municipal, sólo señalaba que la convocatoria podría contemplar los principios de sufragio libre, directo y secreto, así como los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, que rigen la función electoral, sólo cuando el Ayuntamiento celebrara convenio con el Instituto Electoral del Estado.

2. En la legislación previa al treinta y uno de marzo, no se preveía a los partidos políticos como participantes en las elecciones de Juntas Auxiliares, ni se preveía la figura de candidatos independientes.

Esto es, al no remitirse a la ley electoral, no se hacía referencia alguna a los partidos políticos, y se entendía que los ciudadanos participantes no eran postulados por éstos, por lo que no era necesario distinguir entre los candidatos de partido de los que no eran propuestos por un partido (candidatos independientes); ello, porque sólo se señalaba como requisitos para ser miembro de las Juntas Auxiliares: ser ciudadano vecino del Municipio, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con residencia de por lo menos seis meses en el pueblo correspondiente.

3. En ese mismo sentido, no se exigía la presentación de la relación de firmas de apoyos, equivalente al 3% (tres por ciento) del padrón electoral de la demarcación territorial.

De lo anterior, esta Sala Regional considera que las reformas a los artículos 225, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal, y 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código local contienen modificaciones legales fundamentales, pues cambian las bases rectoras del proceso electoral en estudio, ya que distinguen entre dos tipos de candidatos –los de partido político y los independientes-, e imponen como obligación a los ciudadanos que pretendan participar en ese proceso electivo, la presentación de apoyos equivalentes al 3% (tres por ciento) del padrón electoral del territorio de la Junta Auxiliar respectiva.

Establecido lo anterior, ahora es necesario analizar si estas modificaciones fundamentales cumplen con el requisito de temporalidad previsto en el artículo 105 constitucional; es decir, si fueron emitidas con noventa días de anticipación al inicio del proceso para elegir a las Juntas Auxiliares, para lo cual es necesario definir cuándo inició dicho proceso electivo.

Así, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reformó, entre otros, el artículo 225 de la Ley Orgánica Municipal, publicado en el Periódico Oficial el treinta de diciembre de dos mil trece, que textualmente dice:

TECERO. Para efectos de atender los plazos de renovación y duración del periodo transitorio, los Ayuntamientos del año dos mil dieciséis, establecida en la fracción VI del artículo Tercero Transitorio de la reforma de la Constitución Política

del Estado Libre y Soberano de Puebla de veintiocho de octubre de dos mil once, los integrantes de las Juntas Auxiliares que sean electos en el mes de abril del año dos mil catorce, tomarán posesión el día quince de mayo del mismo año y por única ocasión concluirán su periodo en el segundo sábado del mes de febrero del año dos mil diecinueve.

De la transcripción anterior se aprecia nítidamente que con el propósito de atender los plazos, renovación y período de duración de las Juntas Auxiliares, la disposición transitoria citada estableció que la elección de éstas, programadas para el dos mil catorce, no tendría lugar el cuarto domingo de enero de este año, como lo establecen los artículos 225 y 226 de la Ley Orgánica Municipal, sino en el mes de abril de la propia anualidad⁴; por ende, es a partir de esta fecha que se deben computar los noventa días previos para la modificación, promulgación y publicación de las reformas fundamentales correspondientes, teniendo en cuenta que el proceso inicia con la emisión de la convocatoria que expida y publicite el Ayuntamiento, por lo menos quince días antes de la celebración del mismo.

En este orden de ideas, es evidente que si la elección tendrá lugar en el último domingo de abril de este año, la convocatoria debía expedirse quince días antes de ese día, esto es, si el cuarto domingo de este mes es el veintisiete de abril, entonces la convocatoria debía expedirse a más tardar el once de abril; de ahí que, los noventa días a que se refiere el artículo 105 constitucional deben computarse a partir de esa fecha.

⁴ Tal y como se establecía en el texto del artículo 226 anterior a la reforma de diciembre de dos mil trece.

En efecto, para cumplir con el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, los decretos de reformas a los artículos 225 de la Ley Orgánica Municipal y 201 Quarter, fracción I, inciso c), del Código Local, debieron publicarse, a más tardar el once de enero de dos mil catorce, si es que pretendían regir el actual proceso electivo, pues sólo con esa temporalidad de antelación sería posible tener plena certeza de las reglas que imperarían en la elección y dar garantía judicial efectiva para promover alguna acción de inconstitucionalidad que pudiera ser, en su caso, interpuesta y resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes del inicio del proceso electoral y, en su caso, se pudieran hacer la adecuaciones normativas.

En consecuencia, esta Sala Regional considera que si las reformas a la Ley Orgánica Municipal y al Código local fueron publicadas en el Periódico Oficial el treinta y uno de marzo del año en curso, y su contenido constituye modificaciones legales fundamentales, dado que modifican sustantivamente las condiciones de competencia electoral, es evidente que al no ser emitidas con noventa días de anticipación al inicio del proceso electivo de Juntas Auxiliares, su aplicación en la convocatoria impugnada vulnera la Constitución federal.

En otras palabras, si las reformas mencionadas implican modificaciones a los aspectos fundamentales de las bases y obligaciones del proceso electivo de las Juntas Auxiliares respecto a lo previsto en la legislación anterior, y éstas no fueron publicadas noventa días previos al inicio de ese proceso, aun cuando se trata de normas vigentes por ya estar promulgadas, lo cierto es que en el caso concreto, no pueden

regir el proceso electivo de Juntas Auxiliares en curso, como incorrectamente lo hizo la autoridad responsable en la convocatoria impugnada.

En efecto, si como ya se demostró la convocatoria emitida por la autoridad responsable se expidió con base en los artículos 225 de la Ley Orgánica Municipal y 201 Quarter, fracción I, inciso c), del Código Local, es claro que dicha convocatoria es inválida por ir en contra de lo establecido por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, al aplicar al proceso electivo de dos mil catorce reformas sustanciales y que no fueron publicadas noventa días antes del inicio del proceso electivo.

Por lo anterior, esta Sala Regional considera que la convocatoria debe ser revocada, y la autoridad responsable debe emitir una nueva, con base en la legislación anterior a la publicación de dichas reformas, para dotar de certeza al ejercicio electivo y, en el caso concreto, debe decretarse la inaplicación de los artículos 225, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal y 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código local, cuya reforma fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de este año.

2. Participación de los partidos políticos en la elección de integrantes de Juntas Auxiliares.

En otro motivo de disenso, el actor considera que el artículo 4 de la Constitución local prevé taxativamente el tipo de elecciones en las que los partidos políticos pueden participar y dentro de éstas no se encuentra la de Juntas Auxiliares, por

lo que es ilegal que la convocatoria haya permitido que partidos políticos participen en este tipo de elección, al menos por lo que hace a este proceso que ya inició, según la convocatoria ahora impugnada.

Desde su punto de vista, es indebido que los partidos políticos participen en este tipo de mecanismos electivos, pues la elección de Juntas Auxiliares es un ejercicio eminentemente ciudadano, toda vez que se trata de un órgano auxiliar conformado por los pobladores de los territorios con interés en procurar la debida prestación de los servicios públicos, la seguridad y el orden públicos de sus pueblos, en general velar por el bienestar de sus autoridades.

A su juicio, permitir la participación de partidos políticos perjudica la participación de los pobladores y provocan inequidad en la contienda, pues los ciudadanos independientes no pueden hacer frente a las estructuras con las que cuentan los partidos, además de que dicha convocatoria no establece las reglas de participación de dichos institutos políticos (períodos de campaña, topes de gasto, fiscalización de origen y destino de los recursos).

Esta Sala Regional considera que es **fundado** el concepto de agravio antes resumido, porque es cierto que en forma indebida la autoridad responsable interpretó y aplicó un precepto que no podía regir en el actual proceso electivo, pues de lo contrario, como ya se estudió, violaría lo previsto en el artículo 105 Constitucional.

En efecto, si bien antes de la reforma al Código local, no se regulaba lo atinente a las elecciones de las Juntas Auxiliares Municipales, y con ésta se introdujeron distintas modificaciones, tales como la figura de candidatos independientes, la incorrecta interpretación de la autoridad radicó en asumir que con fundamento en el tercer párrafo del artículo 225 de la Ley Orgánica, en relación con el tercero transitorio de la misma ley, tenía que emitir toda una regulación que diera contenido a las nuevas reglas de participación de estos últimos.

Se afirma lo anterior, ya que la autoridad responsable indebidamente consideró que por virtud de la regulación de la participación de los candidatos independientes en la elección de las Juntas Auxiliares en el Código local con la reforma de treinta y uno de marzo de dos mil catorce, de manera implícita se posibilitaba el registro de candidatos por los partidos políticos, situación que en la especie no es factible, en atención a que como ha quedado razonado, por una parte las normas no se publicaron con la anticipación prevista en el invocado artículo 105 fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General y, por otra, a que la convocatoria emitida fue insuficiente respecto de las condiciones o requisitos aplicables para la participación de los partidos políticos en este proceso en condiciones que garantizaran la equidad en la contienda.

En lo que atañe a este aspecto, asiste la razón al promovente, ya que es criterio de este órgano jurisdiccional estimar que la inclusión implícita de los partidos políticos en los procesos de elección de Juntas Auxiliares en el Estado de

Puebla, de manera conjunta con los candidatos independientes o no apoyados por partidos políticos, derivada de la modificación a la legislación de la entidad publicada el pasado treinta y uno de marzo del año en curso, no debe regir en el proceso electivo en curso, en tanto que como ha quedado establecido, dichas modificaciones no cumplieron con la previsión contenida en el numeral 105 fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, de ser publicadas con la antelación debida.

En este orden de ideas, debe prevalecer el principio de certeza en tanto que todo acto o resolución emitido por autoridades en el ámbito electoral, debe tener como sustento normas aprobadas y publicadas con la suficiente antelación a efecto de que quienes habrán de acatarlas conozcan su contenido y alcances e inclusive puedan ser controvertidas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ésta pueda resolver antes del inicio del proceso electoral y que vayan a aplicarse; por tanto, se insiste, no debieron interpretarse ni aplicarse en la convocatoria preceptos contenidos en la reforma del treinta y uno de marzo pasado.

A mayor abundamiento, debe decirse que las determinaciones y demás actos que tiendan a permitir la participación de los partidos políticos sustentada en la aprobación y publicación de las reformas aludidas, no deben surtir efectos en el presente proceso electivo, si se atiende al criterio de este órgano jurisdiccional de dejar establecido que dichas disposiciones sólo serán aplicables, en su caso, para procesos electivos futuros, a celebrarse en la señalada entidad federativa, siempre procurando el establecimiento de

reglas que contengan el respeto al principio de equidad en la contienda.

Para ello, en la convocatoria deberán establecerse todos los requisitos que garanticen una contienda equitativa entre ciudadanos y candidatos de los partidos políticos.

Lo anterior, tiene sustento en lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, el cual dispone que en el ejercicio de la función electoral, las autoridades electorales tienen que garantizar que todos sus actos estén guiados por los principios rectores de la materia, a saber certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En tal sentido, para desentrañar el alcance de los principios de legalidad y certeza, que son los que se estiman infringidos en los presentes juicios, se estima necesario traer a cuenta la jurisprudencia P./J. 144/2005, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: **FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO**.⁵, de la cual se desprenden los aspectos siguientes:

Legalidad: Se traduce en la actuación de los participantes en los procesos de selección, con estricto apego a las disposiciones contenidas en la ley. Lo que hace patente que los actos que lleven a cabo deban sujetarse al marco constitucional y legal.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 111.

El principio de legalidad implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones encomendadas a las autoridades electorales, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

De esta manera, todo acto de las autoridades electorales debe encontrarse fundado y motivado en el Derecho en vigor, postulándose de esta forma la sujeción de todos los órganos electorales a la Constitución, es decir, que todo acto o resolución emitido por las autoridades electorales debe tener su apoyo estricto en una norma legal y deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas que se tomaron en cuenta para la emisión del acto de autoridad, y que los motivos aducidos queden encuadrados en la hipótesis normativa abstracta establecida en el dispositivo legal aplicable.

Certeza: Principio conforme al cual, los actos de las autoridades electorales deben revestir veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

Implica que los actos y resoluciones electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés particular de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de

errar, y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la Convocatoria impugnada, en diversos apartados contiene la posibilidad de que los partidos políticos postulen candidatos para la elección de miembros de las Juntas Auxiliares, con lo cual, para el proceso electoral correspondiente, pueden integrarse planillas con candidatos independientes y planillas con candidatos postulados por los partidos.

En este tenor, como ya se señaló, asiste razón al actor cuando argumenta que la Convocatoria impugnada es contraria a los principios de legalidad y certeza electorales, pues ésta no regula de modo completo y razonablemente satisfactorio, una de las etapas del proceso comicial establecida en el artículo 188 del Código local, que es la relativa a la preparación de las elecciones; específicamente, en temas como precampaña, campaña, gastos de campaña y sus topes, etcétera; por ende y de modo inconstitucional, la omisión en que incurre la autoridad responsable, deja al arbitrio de los contendientes decidir la forma en la que operarán en el proceso electoral estos elementos.

En adición a lo anterior, debe hacerse énfasis en que la Convocatoria pasa por alto que los ciudadanos que participan en este tipo de elección, a diferencia de los partidos políticos, no cuentan con acceso a financiamiento público para sus campañas, a la propaganda en prensa, ni al uso de tiempos oficiales en radio y televisión, lo que además de vulnerar los principios de legalidad y certeza antes señalados, también

transgrede el de equidad en la contienda, puesto que al no establecer mecanismos para el acceso equilibrado a estas prerrogativas, tanto de candidatos propuestos por los partidos políticos, como de los candidatos independientes, es evidente que éstos contendrán en condiciones de eminente desventaja, situación que como ya se expresó, resulta contraria al principio de equidad electoral, el cual consiste en que exista un equilibrio entre todos los candidatos en una elección, que conlleve una participación de todos en igualdad de condiciones, de modo que ninguno obtenga una posición ventajosa o de privilegio respecto de los demás.

Aunado a lo anterior, otro vicio que contiene la Convocatoria, y que pone en desventaja a los candidatos independientes, es el escaso tiempo con el que cuentan para formar la relación que se les exige, pues debe recordarse que la Convocatoria tan sólo se emitió con unos días previos al inicio del periodo de registro, lo que materialmente hace casi imposible que puedan cumplir con tal requisito, máxime que, como se indicó anteriormente, en este tipo de elecciones, no se imponía la obligación a cargo de los ciudadanos de comprobar un apoyo a su postulación y mucho menos a ese nivel, de conformidad con la normativa aplicable antes de la reforma.

Finalmente, no pasa inadvertido para esta Sala Regional que las actoras hacen valer otros agravios en los que aducen la violación al principio *pro persona* e inconstitucionalidad de la reforma al Código local al exigir el apoyo de firmas y que indebidamente la convocatoria sólo permite la postulación de candidatos por partidos políticos. Sin embargo, en virtud del

sentido de esta resolución resulta innecesario su estudio, ya que para el caso, ha quedado establecido que la convocatoria no podía sustentarse en la referida reforma.

QUINTO. Efectos de la sentencia.

Dado que le asiste la razón al actor en cuanto a que la convocatoria es violatoria de la Constitución, por haberse expedido con base en normas que aunque son vigentes, por ser modificaciones legales sustanciales al proceso electivo de Juntas Auxiliares y no haberse promulgado con noventa días de anticipación al inicio del proceso, no deben regir en las presentes elecciones.

En ese sentido, debe **revocarse** la convocatoria impugnada, así como todos aquellos actos que se hubieren realizado con sustento en la misma, pues se estima que en el caso concreto de la convocatoria impugnada relativa a las elecciones de las Juntas Auxiliares del Ayuntamiento del Municipio de Zautla, a celebrarse en dos mil catorce, se debe decretar la inaplicación de los artículos 225, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal y 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código local, cuya reforma fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

Para tales efectos, se debe informar tal determinación a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, la autoridad responsable deberá emitir y publicar una nueva convocatoria para elegir a las Juntas Auxiliares, dentro del plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la notificación de la presente resolución, para lo cual deberá tomar como fundamento la normativa municipal y electoral anterior, debiendo ajustar los plazos para las etapas de proceso, tomando en consideración que el plebiscito o jornada electiva debe celebrarse el último domingo del mes de abril, y que hay etapas cuyos plazos no puede reducir, como la de registro de candidatos, con el objeto de permitir que los ciudadanos interesados cuenten con el tiempo necesario para inscribirse.

Asimismo, la autoridad responsable deberá informar a esta Sala Regional del cumplimiento a esta sentencia, en el plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de que publique la convocatoria, para lo cual deberá anexar las constancias que así lo acrediten.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. En el caso concreto de la convocatoria impugnada relativa a las elecciones de las Juntas Auxiliares del Ayuntamiento del Municipio de Zautla, a celebrarse en dos mil catorce, se decreta la inaplicación de los artículos 225, párrafo tercero, de la Ley Orgánica Municipal y 201 Quater, fracción I, inciso c), del Código local, cuya reforma fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de marzo de este año.

SEGUNDO. Es procedente la acción per saltum intentada por el actor en los términos de la parte considerativa de este fallo.

TERCERO. Se revoca la convocatoria para elegir las Juntas Auxiliares, emitida por el Ayuntamiento del Municipio de Zautla, Puebla, así como todos aquellos actos que se hubieren realizado con sustento en las mismas.

CUARTO. Se ordena a la autoridad responsable emitir y publicar una nueva convocatoria para elegir a las Juntas Auxiliares, en términos de lo señalado en el la parte considerativa de esta sentencia.

QUINTO. Se ordena a la autoridad responsable informar del cumplimiento de la sentencia a esta Sala Regional, en el plazo concedido para el efecto.

SEXTO. Se instruye a la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Regional que informe a la Sala Superior de la inaplicación decretada en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE personalmente al actor; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, a la autoridad responsable, y **por estrados** a los demás interesados. Todo con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28 y 29 de la Ley de Medios.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvió la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ARMANDO I. MAITRET
HERNÁNDEZ**

**HÉCTOR ROMERO
BOLAÑOS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CARLA RODRIGUEZ PADRÓN