



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

SENTENCIA DEFINITIVA

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TEEP-JDC-010/2022

ACTORA: ROSA ISELÁ MÉNDEZ
RODRÍGUEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN PLEBISCITARIA PARA
LA RENOVACIÓN DE
AUTORIDADES AUXILIARES DEL
MUNICIPIO DE SAN PEDRO
CHOLULA, PUEBLA

MAGISTRADO PONENTE: RICARDO
ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO.

SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
DAVID BENITEZ TABOADA.

Heroica Puebla de Zaragoza, a diecisiete de enero de dos mil veintidós.

Sentencia que declara **fundados** los agravios planteados por la ciudadana Rosa Isela Méndez Rodríguez, en contra del acuerdo STCP-015/2022 que deriva de la Convocatoria para el proceso de renovación de las Juntas Auxiliares de San Pedro Cholula para el periodo 2022-2025, publicada el veintisiete de diciembre de dos mil veinte, emitida por la Comisión Plebiscitaria de San Pedro Cholula, Puebla.

GLOSARIO.

Actora	Rosa Isela Méndez Rodríguez
Acuerdo	Acuerdo STCP-015/2022
Ayuntamiento	Ayuntamiento de San Pedro Cholula
Código Local	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Comisión	Comisión Plebiscitaria Para La Renovación De Autoridades Auxiliares Del Municipio De San Pedro Cholula, Puebla
Convocatoria	Convocatoria para el proceso de renovación de las juntas auxiliares de San Pedro Cholula para el periodo 2022-2025
Ley Orgánica	Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. ANTECEDENTES.

Los hechos narrados corresponden al año en curso, salvo mención expresa al respecto.

1.1 Publicación de la convocatoria. El veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno, fue publicada la convocatoria para el proceso de renovación de las juntas auxiliares de San Pedro Cholula para el periodo 2022-2025.

1.2. Solicitud de inscripción de la planilla “Tepalcatepec nos une”. El cinco de enero, se presentó ante la *Comisión* la solicitud de inscripción de la planilla en la que se encuentra como regidora propietaria la *Actora*, para participar en el Proceso Plebiscitario de la Junta Auxiliar de San Sebastián Tepalcatepec 2022-2025.

1.2 Emisión del acto combatido. El día siete de enero siguiente, mediante oficio STCP-015/2022, signado por el Secretario Técnico de la Comisión Plebiscitaria para la renovación de autoridades auxiliares del Municipio de San Pedro Cholula, resolvió que el registro de la ciudadana Rosa Isela Méndez Rodríguez, actora en el presente juicio, contraviene lo dispuesto en la base decima quinta de la convocatoria.

Ello en razón que la ciudadana fue elegida como regidora propietaria para el periodo 2019-2022 de la Junta Auxiliar de San Sebastián Tepalcatepec, Puebla.

1.3 Presentación del recurso y turno. Inconforme con lo anterior, la *Actora*, presentó el diez de enero, directamente ante esta autoridad juicio de la ciudadanía, por lo que mediante acuerdo misma fecha, ordenó al Ayuntamiento, el trámite de publicación correspondiente, así como remitir la documentación necesaria para substanciación del presente juicio, y se determinó por parte de la Presidencia de este Tribunal, turnar el expediente a la Ponencia del Magistrado Ricardo Adrián Rodríguez Perdomo, para que lo instruyera hasta dejarlo en estado de resolución.

1.4. Cierre de instrucción y solicitud a sesión. En su oportunidad, se admitieron las probanzas, se cerró instrucción del mismo determinó que se tenían los elementos suficientes para emitir resolución, por lo que se admitió el presente asunto, se cerró la instrucción y se solicitó se enlistara el expediente en la siguiente sesión pública para su respectiva discusión y aprobación por el Pleno de este Tribunal.



2. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente asunto, pues se impugna una elección a través de plebiscito de los integrantes de un organismo auxiliar del *Ayuntamiento*.

Esto es así, pues si bien es cierto no se trata de una elección constitucional también lo es que es un proceso de renovación contemplado por la *Ley Orgánica* en forma de plebiscito de acuerdo con las bases que estableció la convocatoria atinente por el *Ayuntamiento*, por tanto, si la legislación reconoce la prerrogativa ciudadana de sufragio no sólo en la elección de funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos, sino además que los extiende al ejercicio del derecho de voto en los procedimientos de plebiscito, corresponde a este Tribunal como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del estado, garantizar que los actos en donde se pudiesen vulnerar los derechos de los ciudadanos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, como sucede en la especie, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, rectores en los procesos electorales.

En ese orden de ideas, a este Tribunal por razones de materia y territorio corresponde resolver el presente medio de impugnación.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116, fracción IV de la Constitución Federal; 3, fracción IV, de la Constitución Local; 1, fracciones V y VII; 3, 325, 338, fracción III; 353 BIS y 354, párrafo segundo, del *Código Local*.

De igual modo, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia 40/2010, de la Sala Superior del Tribunal Federal, bajo el rubro: **“REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”¹**.

¹ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 42 a 44.

3. PROCEDENCIA, SALTO DE INSTANCIA Y PLENITUD DE JURISDICCIÓN

Al haber realizado un análisis exhaustivo de las constancias que integran el expediente al rubro citado, este Tribunal Electoral no advierte la actualización de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento de las previstas en el contenido de los artículos 369 y 372 del *Código Local*.

Por otro lado, es importante señalar que la Convocatoria, no contempla medio de impugnación para informarse respecto a las actuaciones derivadas del proceso plebiscitario, sin embargo, conforme a los artículos 100, fracción XIV, 252 y 253 de la *Ley Orgánica Municipal*², existe un recurso de inconformidad previo para combatir los actos del Presidente Municipal, del Ayuntamiento, de sus dependencias, de los Presidentes de las Juntas Auxiliares y de las Juntas Auxiliares, que es competencia del Síndico Municipal.

En ese orden de ideas, este Tribunal estima que en la referida legislación existe un medio de defensa idóneo y eficaz para resarcir el derecho supuestamente violado en el proceso electivo de referencia y que por regla general debería agotarse, a efecto de que exista una tutela jurisdiccional efectiva.

En ese sentido, las instancias previas tienen como finalidad reparar de forma oportuna las posibles vulneraciones generadas por el acto que se combate, sin embargo, cuando hacerlo a través de los medios de defensa a priori puede representar una amenaza a los derechos del actor, derivado del transcurso del tiempo, el promovente no tiene la obligación de agotarlos.

Robustece lo anterior la jurisprudencia 9/2001 emitida por la Sala Superior, de rubro: ***“DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS, ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”***.

² ARTÍCULO 252. El recurso de inconformidad procede contra actos y acuerdos del Presidente Municipal, del Ayuntamiento, de sus dependencias, de los Presidentes de las Juntas Auxiliares y de las Juntas Auxiliares, salvo que contra dichos actos exista otro medio de impugnación previsto en las leyes o reglamentos aplicables, o que el ordenamiento de la materia establezca que contra dichos actos no procede recurso alguno.

El recurso de inconformidad puede ser presentado vía presencial o electrónica, de acuerdo a la infraestructura tecnológica con la que cuente el Ayuntamiento.

Al procedimiento establecido en el presente Capítulo se aplicarán supletoriamente, en lo conducente, las disposiciones establecidas en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

ARTÍCULO 253. Del recurso de inconformidad conocerá el Síndico quien lo resolverá de conformidad con lo dispuesto en este Capítulo.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

En el presente asunto, la *Actora* combate el Acuerdo mediante el cual la Comisión le negó el registro como candidata a regidora de la planilla "Tepalcatepec nos une". para participar en el Proceso Plebiscitario de la Junta Auxiliar de San Sebastián Tepalcatepec 2022-2025, y del análisis de la demanda, se desprende que lo que le causa perjuicio a la *Actora* es la aplicación de la BASE DECIMA QUINTA, de la *Convocatoria*, por lo que se estima que la demanda se presentó en tiempo, toda vez que el plazo para interponer el recurso de inconformidad, es de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 254 de la *Ley Orgánica*³, así, si la *Convocatoria* se publicó el veintisiete de diciembre, el plazo para impugnarla transcurrió del veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno al diecisiete de enero de dos mil veintidós, por lo que, si la demanda se presentó el diez de enero, es evidente que se encuentra dentro del término.

En ese sentido, tomando en consideración que la jornada electiva es el próximo veintitrés de enero, el calendario establecido para la celebración de las etapas del proceso de renovación de las Juntas Auxiliares es muy corto, este Tribunal considera que podría ocasionarse un daño irreparable en los derechos que estima vulnerados, en caso de que el presente asunto fuera remitido a la instancia previa.

En consecuencia, se estima que se actualiza la excepción al principio de definitividad, pues obligar a la *Actora* a agotar la cadena impugnativa, podría implicar una merma a su derecho a participar y en su caso, ser votada al cargo de Regidora Propietaria de la Junta Auxiliar San Sebastián Tepalcatepec, perteneciente al Municipio de San Pedro Cholula, Puebla, ello de asistirle la razón.

En otra cuestión, al decidir este Tribunal no reenviar el presente asunto a la instancia primigenia y como ya se mencionó, con la finalidad de evitar mayores dilaciones, con fundamento en el artículo 325 del *Código Local*, este Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en el estado de Puebla, en la materia, asumirá plenitud de jurisdicción.

Situación que encuentra sustento, en lo conducente, en la tesis XIX/2003, de rubro: **"PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN**

³ ARTÍCULO 254 El recurso de inconformidad deberá promoverse dentro del término de quince días hábiles siguientes al de la notificación, al de la ejecución del acto impugnado o de aquel en que se tuvo conocimiento de su ejecución.

DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES”, emitida por la Sala Superior.

Lo anterior, en el entendido que, al sustituirse en la autoridad responsable, este Tribunal Electoral procederá al estudio de fondo de la cuestión planteada en estricta observancia a la normativa que resulte aplicable.

Finalmente, debe decirse que, si bien lo ordinario sería que este Tribunal emitiera la presente resolución una vez que contara con el trámite de publicación del medio que señala el artículo 363 del *Código Local*, en el caso en concreto dada la premura y rapidez con que debe emitirse este fallo, es que se encuentra justificada tal situación, máxime que de autos no es posible advertir la vulneración a los derechos de un tercer interesado.

4. AGRAVIOS Y FIJACIÓN DE LA LITIS.

4.1. Agravios. De la lectura del escrito de demanda se tiene que el acto combatido en concreto lo constituye la negativa del registro de la actora mediante el acuerdo STCP-015/2022, derivado a lo estipulado en la Base DECIMA QUINTA de la *Convocatoria*, emitida por la Comisión, al desprenderse lo siguientes agravios:

- a) La base DECIMA QUINTA, viola el derecho de la *Actora* de ser votada, el cual se encuentra consagrado en los artículos 35 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 20 fracción II de la Constitución Local, 10 tercer párrafo del Código Local, y 227 de la Ley Orgánica Municipal, lo cual es contradictorio con la *Convocatoria*, puesto que el simple hecho de haber sido electa como regidora para la administración 2019-2022 de la Junta Auxiliar, no debería ser una limitante para poder registrarse y participar en el Proceso Plebiscitario de la Junta Auxiliar de San Sebastián Tepalcatepec 2022-2025.
- b) Falta de fundamentación y motivación del *Acuerdo* y la *Convocatoria*, para restringir el derecho de ser votada por el simple hecho de haber pertenecido a la administración anterior de la Junta auxiliar, pues las leyes federales y locales, permiten a los servidores públicos separarse de su cargo previa solicitud de licencia.

4.2. Pretensión. De los agravios esgrimidos, se desprende que la *Actora* solicita que se inaplique la restricción contenida en la BASE DECIMA QUINTA de la *Convocatoria*, y se conceda su registro y así participar en el proceso plebiscitario de la Junta Auxiliar de San Sebastián Tepalcatepec 2022-2025.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

4.3. Litis. Por lo anterior, este Tribunal se abocará a estudiar si tal y como lo aduce la *Actora*, se debe ordenar su registro, al vulnerarse su derecho de acceder a un cargo público, o si, la autoridad conforme a su convocatoria, negó adecuadamente su registro.

Así, se estudiarán minuciosamente todas y cada una de las constancias que integran el expediente, a fin de cumplir con el principio de exhaustividad que rige en materia electoral y que lo obliga analizarlas en forma integral.

Lo anterior en acatamiento a lo dispuesto en las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002 sustentadas por la *Sala Superior* de rubros: **"PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN⁴"** y **"EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE⁵"**.

5. ESTUDIO DE FONDO.

Es menester señalar que este Tribunal estudiará los agravios en forma conjunta, dada la estrecha relación que entre sí guardan, por lo que su conjunción no depara perjuicio alguno, mientras se analice la totalidad de ello. Lo anterior con fundamento en la jurisprudencia 4/2000, emitida por la *Sala Superior* de rubro; **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN⁶"**.

5.1. Marco Normativo.

5.1.1. De las Elecciones de la Juntas Auxiliares.

El artículo 225 de la *Ley Orgánica*⁷, señala que las juntas auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el *Ayuntamiento*, por lo menos quince días antes de la celebración del mismo, y con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público.

⁴ Visible en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Justicia Electoral. Suplemento 6, Año 2003, página 51. ⁴

⁵ Visible en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Justicia Electoral. Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17

⁶ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

⁷ ARTÍCULO 225 Las Juntas Auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el Ayuntamiento, por lo menos quince días antes de la celebración del mismo, y con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público [...]

TEEP-JDC-010/2022

Por su parte el numeral 226⁸ de mismo ordenamiento, establece que la elección tendrá lugar en el último domingo de enero, motivo por el cual, la Convocatoria debía expedirse a más tardar el ocho de enero, toda vez que el cuarto domingo de enero para este año es el veintitrés.

Establecido lo anterior, de autos se desprende que la Convocatoria se publicó el veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno, cumpliendo con lo preceptuado en los mencionados artículos.

Ahora bien, en las bases DÉCIMA QUINTA y DÉCIMA SEXTA, se establece lo siguiente:

DECIMA QUINTA. *Los presidentes auxiliares y regidores electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los funcionarios antes mencionados no podrán ser electos para el periodo inmediato, con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.*

DECIMA SEXTA. *No podrán participar como candidatos propietarios o suplentes en la integración de las juntas auxiliares del municipio de San Pedro Cholula:*

a) *Quienes cinco días naturales antes del registro de planillas, se encuentren desempeñando comisión, cargo empleo público en la Federación, el estado de Puebla o en los municipios del estado de Puebla;*

b) *Quienes hayan perdido o tengan suspendidos sus derechos civiles o políticos, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados*

Unidos Mexicanos y demás legislación aplicable;

c) *Quienes hayan sido declarados en estado de interdicción y en la sentencia definitiva se haya establecido que no pueden tomar decisiones en la Administración Pública ni realizar actos de gobierno;*

d) *Los ministros de los cultos, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años antes de la jornada de elección de los integrantes de las juntas auxiliares, y*

e) *Los inhabilitados por sentencia judicial o resolución administrativa firme;*

⁸ ARTÍCULO 226.- Las Juntas Auxiliares serán elegidas el cuarto domingo del mes de enero del año que corresponda; durarán en el desempeño de su cometido tres años y tomarán posesión el segundo domingo del mes de febrero del mismo año, salvo los casos de que habla el artículo 228 de esta Ley, y los de desaparición total de la Junta, para los cuales habrá plebiscitos extraordinarios. Los miembros de las Juntas Auxiliares otorgarán la protesta de Ley ante el Presidente Municipal respectivo o su representante.



5.1.2. De la elección y reelección.

El artículo 115 fracción I segundo párrafo de la *Constitución Federal*, establece que las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Además, en su artículo 116 fracción II segundo párrafo, se señala que las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Al respecto la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 23 inciso b) establece que:

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades

“de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores,”

De igual manera en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25 inciso b) establece que

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades

b). votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”

Al respecto el Código Local señala lo siguiente:

Artículo 16 último párrafo:

“Los diputados podrán ser electos de manera consecutiva, hasta por cuatro periodos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

Artículo 18

“Cada municipio es gobernado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por la planilla que haya obtenido el mayor número de votos, según el principio de mayoría relativa y por Regidores asignados acorde al principio de representación proporcional.”

Artículo 202 párrafo segundo:

“Para el caso de los diputados que busquen la reelección solo podrán ser postulados por el mismo Distrito Electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, o bien siendo incluidos en la lista de Diputados por el principio de Representación Proporcional del partido político que los postuló inicialmente, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 16 apartado C de este Código.”

Artículo 208 inciso f)

“Tratándose de candidatos a diputados, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos que busquen reelegirse en sus cargos, además deberán acompañar una carta que especifique los periodos por los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución, en materia de reelección”

A su vez, la *Ley Orgánica Municipal* en los artículos 225 y 226, determina una línea de tiempo para el desarrollo del proceso plebiscitario en cuestión, desde la emisión de la convocatoria, los registros de las planillas, el despliegue de las campañas, hasta la realización de la jornada en donde los ciudadanos emitan su voto, el cómputo de los mismos y la publicación de los resultados respectivos.

Además, en su artículo 225 segundo párrafo establece que: El Ayuntamiento podrá celebrar convenio con el Instituto Electoral del Estado, en términos de la legislación aplicable, para que éste coadyuve con la elección para elegir a las personas que formarán parte de las juntas auxiliares



5.1.3. Marco normativo de Fundamentación y Motivación

Los actos realizados por cualquier autoridad, deben ser debidamente fundados y motivados; esto atiende al principio de legalidad que se encuentra consagrado a nivel constitucional, en los artículos 14 y 16.

La Sala Superior, ha sostenido que el principio constitucional de legalidad consiste, en que todos los actos en materia electoral deben apegarse al orden jurídico, lo que implica la posibilidad de que puedan ser impugnados por parte legítima cuando se considere que se apartan de las normas jurídicas aplicables.

La Constitución Federal establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En materia electoral, la Constitución Federal señala que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

[...]

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

Ahora bien, en la legislación local, se tiene que el Código Local establece que en la aplicación de las normas electorales se tomarán en cuenta, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución Federal, los usos, costumbres y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas del Estado, siempre y cuando no se transgredan con ello los

principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, y máxima publicidad, rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Lo que se reafirma en el artículo 8, fracción I de dicho Código, que indica que en el ejercicio de la función estatal para organizar las elecciones, serán principios rectores, la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, paridad de género y máxima publicidad, debiéndose entender por: legalidad, la adecuación estricta a la Ley de todas las actuaciones de las autoridades electorales, de los ciudadanos y de los partidos políticos.

En este orden de ideas, el Principio de legalidad, es rector en el actuar de todas las autoridades, y específicamente las electorales, incluyendo a las que formaron parte de órganos transitorios de elección; como acontece en el presente caso, donde se reclama un acto emitido por la *Comisión*.

5.2. Caso concreto.

Del estudio integral de la demanda, se advierte que el acto impugnado lo constituye el Acuerdo STCP-015/22 de siete de enero, mediante el que se niega el registro de la *Actora* y se solicita su sustitución en la planilla "Tepalcatepec nos une", al contravenir lo establecido en la BASE DECIMA QUINTA de la *Convocatoria*.

Por lo que, la *Actora* se duele de una lesión a sus derechos político-electorales para poder aspirar a ocupar un cargo dentro de la Junta Auxiliar de San Sebastián Tepalcatepec, perteneciente al Municipio de San Pedro Cholula, Puebla, pues desde su óptica la BASE DECIMA QUINTA es restrictiva a sus derechos conforme a los establecido en la normativa aplicable, por lo que solicita su inaplicación, al haber cumplido con otros requisitos.

Ya que la *Actora* señala, que solicito licencia para separarse de su cargo como regidora, y mediante acta de cabildo de tres de noviembre de dos mil veintiuno, la junta auxiliar acordó la separación del cargo de la *Actora*, y la aprobación de su suplente, con lo cual, cumplió con el requisito previsto para participar en el proceso plebiscitario actual.

Sin embargo, la *Comisión* al resolver sobre el registro de la planilla de la que formaba parte la *Actora*, resolvió



ÚNICO- QUE DERIVADO DEL ANÁLISIS DE LO PLANTEADO, LA COMISIÓN TRANSITORIA REALIZANDO UN ANÁLISIS DEL ASUNTO, CONSIDERA QUE LA SOLICITUD DE REGISTRO DE LA CIUDADANA ROSA ISELA MENDEZ RODRIGUEZ, CONTRA VIENE LO ESTABLECIDO EN LA BASE DÉCIMA QUINTA DE LA CONVOCATORIA QUE ESTABLECE.-

LOS PRESIDENTES AUXILIARES Y REGIDORES ELECTOS POPULARMENTE POR ELECCIÓN DIRECTA, NO PODRÁN SER REELECTOS PARA EL PERÍODO INMEDIATO. LOS FUNCIONARIOS ANTES MENCIONADOS NO PODRÁN SER ELECTOS PARA EL PERÍODO INMEDIATO, CON EL CARÁCTER DE SUPLENTE, PERO LOS QUE TENGAN EL CARÁCTER DE SUPLENTE SI PODRÁN SER ELECTOS PARA EL PERÍODO INMEDIATO COMO PROPIETARIOS, A MENOS QUE HAYAN ESTADO EN EJERCICIO.

COMO CONSTA EN ARCHIVO DE ESTE MUNICIPIO SE LE OTORGO CONSTANCIA DE MAYORÍA COMO REGIDORA PROPIETARIA QUE LA ACREDITA COMO REGIDORA ELECTA PARA EL PERÍODO 2019-2022 EN LA JUNTA AUXILIAR DE SAN SEBASTIÁN TEPALCATEPEC CON FECHA PRIMERO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECINUEVE.

POR LO QUE SE SOLICITA A LOS INTEGRANTES DE LA PLANILLA, A QUE EN UN TÉRMINO DE 24 HORAS SE REALICE LA SUSTITUCIÓN DE LA CANDIDATA DE LA PLANILLA.

Por lo cual, si bien la actora cumplió con lo establecido en la BASE DÉCIMA SEXTA INCISO a), no lo hizo con lo preceptuado en la BASE DECIMA QUINTA.

De ahí, que la Actora haga valer diversos agravios, al estar inconforme a lo establecido en la BASE DECIMA QUINTA de la convocatoria.

Esta autoridad estima, **FUNDADOS** los agravios, derivado de lo siguiente:

La Actora argumenta que el hecho de haber resultada electa en el proceso anterior como integrante de la Presidencia Auxiliar, no debe ser una limitante para que la Comisión le niegue su participación en el actual proceso plebiscitario, vulnerándose su derecho a ejercer un cargo.

Ahora bien, como fue establecido en el marco normativo, las juntas auxiliares son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y estarán supeditadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal⁹.

En cuanto a la elección las juntas auxiliares, serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida por el Ayuntamiento, dicha convocatoria deberá atender el principio de paridad de género, y deberá ser publicada por lo menos quince días antes de la celebración del mismo, y con la intervención del Presidente o Presidenta Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público; de conformidad con el artículo 225 de la *Ley Orgánica Municipal*.

⁹ Tal y como lo establece el artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal de Puebla.

De lo anterior se advierte que es el Ayuntamiento el que se encuentra legalmente facultado para realizar las actuaciones necesarias para llevar a cabo la elección de las autoridades de las juntas auxiliares que correspondan a su municipio.

En este orden de ideas, con fecha veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno, el *Ayuntamiento*, emitió la *Convocatoria*.

En dicha convocatoria, tal y como lo indica la actora, en las **BASE DÉCIMA QUINTA** prohíbe la participación como candidatos o candidatas propietarios o suplentes a integrar las juntas auxiliares, de las personas que hayan desempeñado el cargo o las funciones de presidentes o miembros de las juntas auxiliares con el carácter de propietarios, durante el periodo inmediato anterior.

En este orden de ideas, si bien es cierto los Ayuntamientos fijan las bases mínimas que contendrán las convocatorias para el registro de candidatos a presidencias o miembros de las juntas auxiliares; también es cierto que dichas bases deben observar las disposiciones constitucionales y legales aplicables; ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 225 párrafo tercero de la *Ley Orgánica Municipal*.

Bajo este supuesto, la figura de la reelección y elección consecutiva está establecida como un derecho político-electoral elevado a nivel constitucional y convencional como fue precisado en el marco normativo; pues se prevé para la elección de Presidente Municipales, Regidores, Síndicos y Diputados Locales; en sus artículo 115 fracción I segundo párrafo y 116 fracción II segundo párrafo de la *Constitución Federal*.

A nivel local, la Constitución Local, prevé en su artículo 102 fracción II, que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndico de los Ayuntamientos podrán ser electos consecutivamente para el mismo cargo por un periodo adicional.

Por su parte, el *Código Local* en el artículo 16 último párrafo indica que los diputados podrán ser electos de manera consecutiva, hasta por cuatro periodos; y el artículo 18 fracción IV señala que los cargos de presidentes municipales, regidores y síndicos, podrán ser elegidos consecutivamente por un periodo adicional.

De lo anterior, se deduce que la reelección y la elección consecutiva son figuras que maximizan el derecho a ser votado de aquellos ciudadanos que ya desempeñaron el cargo para el que pretenden contender, como lo es el caso de la actora.



En este orden de ideas, si bien es cierto expresamente no existe un ordenamiento legal que otorgue el derecho de reelección a las y los candidatos a integrar las juntas auxiliares, también lo es que dicha elección constituye una elección popular; es decir, manifiesta la voluntad de una comunidad, que expresó su intención de que cierta persona o grupo de personas funjan como sus representantes; y, también en ejercicio a su derecho de votar y ser votado, de las ciudadanas y ciudadanos (artículo 35 de la *Constitución Federal*).

En consecuencia, existe una similitud entre la elección de candidatos a integrantes de un Ayuntamiento, y a integrantes de una Junta Auxiliar, que permite equiparar el derecho a la elección consecutiva y la reelección; dado que, en ambos son considerados procesos electorales; tal y como lo estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver la contradicción de criterios de clave SUP-CDC-2/2013, en que dispuso que debe entenderse como proceso electoral, al conjunto de actos emitidos por las autoridades electorales federales, locales o municipales, a quienes se les encomienda su organización y en el que participan diversos actores políticos y la ciudadanía; además estableció las siguientes consideraciones sobre los procesos electorales:

- Con el objetivo de lograr la renovación periódica de los Poderes Públicos.
- A través del sufragio universal, igual y secreto, que garanticen la libre expresión de la voluntad popular.
- Para lo cual, se deben respetar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y definitividad, porque, por medio del sufragio la ciudadanía decide a las autoridades que habrán de gobernarlos en función de que las aprecien como la mejor opción para representar sus intereses.
- Cada uno de los mencionados principios tiene un propósito específico para que el proceso electoral se desarrolle y realice conforme con las normas constitucionales y legales que los rigen.
- Los referidos principios son aplicables a todo tipo de proceso electoral que tengan como objetivo la renovación periódica de los representantes populares y de autoridades mediante el voto universal, libre, secreto y directo, dado que, tal ejercicio ciudadano

se sustenta en la soberanía nacional reconocida en el artículo 39 de la *Constitución Federal*.

- La circunstancia de que los procesos comiciales puedan estar o no regulados de manera expresa en un ordenamiento electoral, en modo alguno significa que se dejen de aplicar o que se desconozcan **los principios que rigen los procesos electorales en general**, ya que lo que otorga a una norma o un acto la naturaleza de electoral se define a partir del objeto de la materia que se regula.

En el presente caso, el proceso plebiscitario que se llevará a cabo tiene como finalidad la renovación periódica de los integrantes de una autoridad municipal denominada Junta Auxiliar, esto, a través del ejercicio del derecho a votar en su doble vertiente, activa y pasiva.

Por ello, se advierte que el proceso para la integración de las juntas auxiliares constituye una elección, dado que es sustentado en el voto de la ciudadanía; similar criterio ha sido sostenido por la *Sala Superior*, al dictar sentencia en el recurso de reconsideración de clave SUP-REC-393/2019; por lo que debe de respetarse su derecho de votar y ser votado, que en el caso en estudio, específicamente se materializa en la participación de ciudadanas y ciudadanos que pretenden fungir como candidatos a Presidentes, miembros propietarios y suplentes de una Junta Auxiliar.

Bajo lo argumentado, este Tribunal estima que una norma específica como lo es la *Convocatoria*, no puede contravenir la posibilidad jurídica de reelección, como una modalidad del ejercicio del derecho a votar y ser votado, prevista constitucionalmente; dado que ello podría vulnerar el principio de legalidad que debe regir todo proceso electoral.

Ello conforme a los criterios de interpretación funcional y sistemático, y la maximización de derechos previstos en los artículos 1 y 2 de la *Constitución Federal* y la propia local.

No obstante lo anterior, si bien existe la posibilidad de una elección consecutiva y una reelección no deben ser contravenidas, es decir negar su existencia o prohibir su ejercicio; las mismas si son susceptibles de ser ajustadas o reguladas al ponderarse con otros principios constitucionales; por lo que a efecto de determinar la permanencia de las bases controvertidas de la convocatoria en estudio, resulta oportuno realizar un test de proporcionalidad para verificar la existencia de limitaciones, restricciones o violaciones al derecho fundamental de votar y ser votado en su modalidad de reelección o elección consecutiva.



Ahora bien, el test de proporcionalidad es un método o herramienta argumentativa que sigue los pasos que a continuación se señalan¹⁰:

- i. **Identificar el fin legítimo en la restricción concreta.** Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho humano. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención de quienes legislan en el ejercicio de otros derechos.*
- ii. **Revisar la idoneidad de la medida.** Presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue la afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que buscan quienes legislan.*
- iii. **Realizar un examen de necesidad.** Implica corroborar si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto.*
- iv. **Realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto.** En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho humanos que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin que busca. Es decir, se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos afectados.*

Así, deben verificarse los pasos antes descritos respecto de la **BASE DÉCIMA QUINTA** de la Convocatoria, que se cita a continuación:

DECIMA QUINTA. Los presidentes auxiliares y regidores electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los funcionarios antes mencionados no podrán ser electos para el periodo inmediato, con el carácter de suplentes, pero los que tengan el

¹⁰ Mismos que fueron plasmados en la sentencia de clave SCM-JDC-1136/2021 dictada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

5.2. TEST DE PROPORCIONALIDAD.

a) FIN LEGITIMO.

Como se ha venido describiendo, las figuras de la elección consecutiva y la reelección, constituyen una modalidad del derecho fundamental de votar y ser votado, mismo que es un derecho fundamental previsto en la *Constitución Federal* en sus artículos 115 fracción I segundo párrafo y 116 fracción II segundo párrafo; y en el Estado de Puebla, fundamentado en la *Constitución Local* en su artículo 102 fracción II y en el *Código Local* en el artículo 16 último párrafo y en el artículo 18 fracción IV.

Ahora bien, dichas figuras pueden ser reguladas o moduladas al ponderarse con otros derechos fundamentales, como se ha mencionado con anterioridad.

En este sentido, para el caso en concreto es necesario señalar que, el artículo 225 tercer párrafo de la *Ley Orgánica Municipal* prevé que 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 aplicables en donde se deberá prohibir el apoyo o postulación de los candidatos a integrar la o las juntas auxiliares respectivas por parte de los Partidos Políticos.

Respecto a la elección de integrantes a las juntas auxiliares, la Ley en comentario no hace mención de la posibilidad de la reelección o la elección consecutiva; sin embargo, al emitir la *Convocatoria*, el *Ayuntamiento* determinó como uno de los requisitos para participar como candidato, propietarios y suplentes, el no haber desempeñado el cargo de presidentes auxiliares y regidores en el periodo anterior a este proceso de renovación.

De ahí que se advierte que la restricción del derecho en comentario es para todos aquellos que hayan desempeñado el cargo o la función de presidentes/as o miembros de las juntas auxiliares, durante el periodo inmediato anterior.

Ahora bien, si se tiene que la reelección¹¹ es una posibilidad para el ejercicio del derecho a ser votado, pues permite a la ciudadana o ciudadano que ha sido electo para una función pública con renovación periódica que intente postularse de nuevo para el mismo cargo; se estima que la restricción prevista

¹¹ De conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 13/2019 de rubro: "**DERECHO A SER VOTADO. ALCANCE DE LA POSIBILIDAD DE ELECCIÓN CONSECUTIVA O REELECCIÓN**", dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



en la convocatoria, **si persigue un fin legítimo** pues pretende regular la reelección en la elección a integrantes de juntas auxiliares.

Lo anterior, a fin de brindar a la ciudadanía la oportunidad de renovar a los titulares de los cargos de elección de las juntas auxiliares.

b) IDONEIDAD.

Contrario a lo estudiado en el elemento anterior, no se estima que la restricción sea la idónea al caso en concreto.

Por lo que, a pesar de que es posible restringir en cierta medida la posibilidad de reelección, como se ha establecido en otras legislaciones, entre ellas, la *Constitución Federal*; donde en el caso de las Diputaciones Locales la restricción es en el sentido de que la elección consecutiva es hasta por cuatro periodos, cumpliendo con determinados requisitos; en el caso, la convocatoria en estudio, restringe la posibilidad de una elección consecutiva para cualquier integrante de una Junta Auxiliar, que haya fungido o desempeñado un cargo en el periodo inmediato anterior.

Es decir, si bien es cierto el hecho de modular la reelección o elección consecutiva es un fin legítimo; no resulta idónea la forma en la que se plantea en la *Convocatoria*, dicha regulación, puesto que se estima **excesiva** para la elección de las juntas auxiliares del municipio de San Pedro Cholula, Puebla.

c) NECESIDAD.

La restricción a la elección consecutiva o reelección utilizada en la *Convocatoria* no se considera necesaria, puesto que existen restricciones más adecuadas a la realidad de una elección de juntas auxiliares, que permiten el ejercicio a estos derechos, logrando de igual forma la renovación periódica de los cargos públicos.

En este sentido, si bien la restricción busca impedir la permanencia de una misma persona en un cargo de representación; la reelección o la elección consecutiva no significa una imposibilidad a la renovación de los cargos, sino una maximización del derecho a votar y ser votado, al permitir a un ciudadano que desempeñó un cargo público contender al mismo nuevamente.

Este ejercicio trae como ventaja, el conocimiento y experiencia antes adquirido por el servidor público, así como el que la ciudadanía que representó pueda

evaluar su desempeño decidiendo su permanencia o retiro del cargo para el que fue electo.

Por lo que, si bien es cierto la elección consecutiva o reelección si necesitan restricciones, éstas no pueden privar de este derecho, sino reglamentarlo; exponiendo los requisitos o las consideraciones con las que se debe contar para su ejercicio.

En consecuencia, al **no superar ni la idoneidad ni la necesidad del test de proporcionalidad**, se estima innecesario realizar el examen de proporcionalidad en sentido estricto.

Por lo antes expuesto, se consideran **FUNDADOS** los agravios en estudio y, en consecuencia, se deja sin efectos únicamente para cuanto hace a la *Actora*, lo previsto en la **BASE DÉCIMA QUINTA** de la *Convocatoria* en estudio.

Bajo este supuesto, se le ordena a la Comisión Transitoria de Plebiscitos que; en cuanto al caso de la actora, Rosa Isela Méndez Rodríguez, le proporcione el registro como candidata a regidora propietaria por la planilla "Tepalcatepec nos une", dentro de las veinticuatro horas posteriores a la notificación de la presente sentencia.

Lo anterior, en ningún momento significa la obligación de la elección consecutiva de la actora, puesto que solo supone la posibilidad de que pueda contender al cargo. Ello, cumpliendo las condiciones y demás requisitos previstos en la convocatoria en estudio.

6. EFECTOS.

En virtud de que los agravios esgrimidos por la actora resultaron **FUNDADOS**, se emiten los siguientes efectos:

6.1. Se deja sin efectos únicamente para cuanto hace a la Actora Rosa Isela Méndez Rodríguez, lo previsto en las **BASE DÉCIMA QUINTA** de la *Convocatoria* en estudio.

6.2. Se revoca el acuerdo STCP-015/2022.

6.3. Se le ordena a la *Comisión* que le otorgue a la Actora, el registro como candidata a Regidora Propietaria por la planilla "Tepalcatepec nos une", dentro de las veinticuatro horas siguiente a que le sea notificada la presente sentencia.

Una vez realizado lo antes ordenado, deberá hacerlo del conocimiento a este Tribunal Electoral y remitir las constancias con que lo acredite



fehacientemente, dentro del plazo de veinticuatro horas posteriores a su cumplimiento.

7. RESOLUTIVOS

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracciones I y III, 340 fracción II, 348 fracción II, 353 Bis y 354 párrafo segundo del *Código Local* se resuelve:

PRIMERO. Se declaran **fundados** los agravios esgrimidos por la actora, de conformidad con lo establecido en el apartado 5 de esta sentencia.

SEGUNDO. Se revoca el acuerdo impugnado.

TERCERO. Se **ordena a la Comisión** realice lo especificado en el apartado 6 de la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE. En su oportunidad y archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron y firmaron en esta fecha, por unanimidad de votos las Magistradas y el Magistrado del Tribunal Electoral del Estado ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

NORMA ANGÉLICA SANDOVAL SÁNCHEZ

MAGISTRADA

IDAMIS PASTOR
BETANCOURT

MAGISTRADO

RICARDO ADRIÁN
RODRÍGUEZ PERDOMO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY

