

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-837/2016 Y
SUP-REC-838/2016

RECURRENTES: ALEJANDRO
GONZALO POLANCO MIRELES Y
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

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

MAGISTRADA ELECTORAL:
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA: MARÍA FERNANDA
SÁNCHEZ RUBIO

Ciudad de México, a once de enero de dos mil diecisiete.

VISTOS para resolver los autos de los recursos de reconsideración indicados al rubro, interpuestos por Alejandro Gonzalo Polanco Mireles, por propio derecho, y Victor Manuel Camarena Meixueiro, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional, ambos contra la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México,¹ dictada

¹ En adelante: Sala Regional Ciudad de México

en el juicio de revisión constitucional electoral SDF-JRC-99/2016, que: i) revocó la diversa resolución recaída al juicio ciudadano local TEDF-JLDC-003/2016, ii) en consecuencia, confirmó el acuerdo de no ratificación del Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización emitido por el Instituto Electoral del Distrito Federal, e iii) inaplicó, al caso concreto, el artículo 88, segundo párrafo del Código Electoral Local.

RESULTANDO

I. Antecedentes. Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se desprenden los hechos siguientes:

1. Designación de Titular. El once de noviembre de dos mil catorce, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designó a Alejandro Gonzalo Polanco Mireles como el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal.

2. Emisión de Lineamientos. El nueve de octubre de dos mil quince, el Instituto Nacional Electoral dictó el Acuerdo INE/CG865/2015, mediante el cual, aprobó los "Lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos, titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los organismos públicos locales electorales".

3. Consulta. El nueve de noviembre de dos mil quince, el Instituto Electoral del Distrito Federal consultó al Instituto Nacional Electoral si debía aplicar los Lineamientos del acuerdo INE/CG865/2015 al procedimiento de ratificación del Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del referido organismo público local electoral.

El once de enero de dos mil dieciséis, el Instituto Nacional Electoral resolvió que el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización debía cumplir con los requisitos establecidos en el acuerdo INE/CG865/2015. En consecuencia, consideró que sí estaba sujeto al procedimiento de ratificación contenido en los mismos.

4. Negativa de ratificación. El veinticinco de enero de dos mil dieciséis, el Instituto Electoral del Distrito Federal dictó el acuerdo ACU-12-16, mediante el cual negó la ratificación del Titular de la Unidad por incumplir el requisito de experiencia en materia de fiscalización.

5. Juicio ciudadano local. El tres de febrero de dos mil dieciséis, Alejandro Gonzalo Polanco Mireles impugnó la negativa de ratificación ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El catorce de septiembre siguiente, el Tribunal Local resolvió el juicio TEDF-JLDC-003/2016 en el cual determinó revocar la negativa de ratificación.

6. Juicio de revisión constitucional. Inconforme con la decisión del Tribunal Local, el veintidós de septiembre siguiente, el Partido Revolucionario Institucional promovió juicio de revisión constitucional, el cual fue radicado con el número de expediente SDF-JRC-99/2016 del índice de la Sala Regional Ciudad de México.

II. Resolución impugnada. El dieciocho de noviembre siguiente, la Sala Regional Ciudad de México dictó sentencia mediante la cual revocó la diversa resolución del Tribunal Local. En consecuencia, confirmó el acuerdo de no ratificación y, además, inaplicó, al caso concreto, el artículo 88, párrafo 2 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Dicha resolución les fue notificada, tanto a Alejandro Gonzalo Polanco Mireles, como al Partido Revolucionario Institucional el veintidós de noviembre siguiente.

III. Recursos de reconsideración. El veinticinco de noviembre, los actores interpusieron recursos de reconsideración contra la sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México en el expediente SDF-JRC-99/2016.

IV. Trámite y sustanciación. El mismo veinticinco de noviembre, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes SUP-REC-837/2016 y SUP-REC-838/2016, respectivamente, y turnarlos a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dichos acuerdos fueron cumplimentados por la Secretaría General de Acuerdos mediante oficios de turno TEPJF-SGA-8113/16 y TEPJF-SGA-8114/16.

V. Radicación y admisión. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó los expedientes al rubro indicados; los admitió a trámite, y ordenó elaborar los proyectos de sentencia correspondientes; y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los asuntos citados al rubro,² por tratarse de dos recursos de reconsideración, cuya competencia para resolver recae,

² Lo anterior, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y, 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b), 4 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

en forma exclusiva, en esta Sala Superior, mismos que fueron interpuestos para controvertir la sentencia de fondo emitida por la Sala Regional Ciudad de México, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SDF-JRC-99/2016.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los medios de impugnación interpuestos, se advierte que ambos controvierten la resolución dictada en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SDF-JRC-99/2016. Asimismo, señalan a la Sala Regional Ciudad de México como la autoridad responsable.

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, a efecto de resolver de manera conjunta los medios de impugnación precisados, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular el recurso de reconsideración **SUP-REC-838/2016** al diverso **SUP-REC-837/2016**, ya que éste fue el que se recibió primero en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos del recuso acumulado.

TERCERO. Requisitos generales y presupuesto especial de procedencia del recurso de reconsideración.

I. Requisitos generales. En el caso, se cumplen los requisitos generales y de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 65 y 66 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal y como se demuestra a continuación.

a) Forma. Los recursos se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, y en ellos se hacen constar los nombres de los recurrentes, así como la firma de quienes promueven. Se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. Los medios de impugnación se interpusieron dentro del plazo legal de tres días previsto en el artículo 66 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la sentencia impugnada fue notificada a los recurrentes el veintidós de noviembre del año en curso,³ y las demandas

³ Según se advierte de las cédulas de notificación personal, visibles en las páginas 147 y 149 del cuaderno accesorio único correspondiente al expediente SUP-REC-837/2016.

fueron presentadas el veinticinco del mismo mes y año, lo que evidencia que son oportunas.

c) Legitimación y personería. Los requisitos en cuestión se satisfacen, en atención a lo siguiente.

Respecto de Alejandro Gonzalo Polanco Mireles, esta Sala Superior considera que tiene legitimación para interponer el presente recurso de reconsideración, ya que cuenta con legitimación para activar los medios de impugnación electoral en la primera instancia federal, es decir, ante las Salas Regionales de este Tribunal Electoral.

En efecto, esta Sala Superior ha reconocido que el recurso de reconsideración es el medio idóneo por el cual se pueden controvertir las sentencias de fondo emitidas por las Salas Regionales en los siguientes casos: i) en los juicios de inconformidad; y ii) en los demás medios de impugnación, cuando en ellos se hubiese determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal.

Así, se advierte que una de las finalidades del recurso de reconsideración es que esta Sala Superior revise las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otras, cuando determinen la inaplicación de una ley electoral.

En este sentido, el recurso de reconsideración constituye una segunda instancia constitucional electoral que tiene como objetivo que la Sala Superior revise el control de constitucionalidad de leyes que hacen las mencionadas Salas Regionales.

Ahora bien, el artículo 65 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral enumera los sujetos de Derecho que están legitimados para promover el recurso de reconsideración, siendo éstos los partidos políticos y candidatos.

No obstante, a fin de garantizar el ejercicio del derecho al acceso efectivo a la justicia tutelado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este órgano jurisdiccional ha optado por ampliar el catálogo de sujetos legitimados para interponer el recurso de reconsideración, incluyendo a aquéllos que tienen legitimación para accionar los medios de impugnación electoral en la primera instancia federal.

Lo anterior, considerando que un proceder distinto, configuraría un obstáculo en la impartición de justicia para aquéllos sujetos distintos a los partidos políticos y candidatos, puesto que no estarían en posibilidad jurídica de impugnar las sentencias dictadas por las Salas Regionales en las que se realice un control de

constitucionalidad con el cual se puedan afectar sus derechos subjetivos.

De ahí que se concluya que Alejandro Gonzalo Polanco Mireles tiene legitimación para interponer el recurso de reconsideración.

En otro orden de ideas, esta Sala Superior considera que el Partido Revolucionario Institucional está legitimado para interponer el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-838/2016, ya que se trata de un partido político nacional que actúa a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, quien tiene reconocida su personalidad ante la autoridad responsable.

Además, el partido político fue el que promovió el juicio de revisión constitucional electoral que en esta instancia se revisa.

d) Interés jurídico. Alejandro Gonzalo Polanco Mireles cuenta con interés jurídico para interponer el presente medio de impugnación, ya que la sentencia que controvierte determinó confirmar un acuerdo en el que se le niega su ratificación como Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal, lo

cual, en su concepto, es una violación a su derecho político-electoral de acceso al cargo.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional cuenta con interés jurídico para accionar el recurso de reconsideración, ya que fue el actor que promovió el juicio de revisión constitucional electoral que en esta instancia se analiza.

e) Definitividad. En el caso, se controvierte una sentencia dictada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral, respecto de la cual no procede otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente. De ahí que se cumpla con el requisito que se analiza.

II. Presupuesto específico de procedencia. En la especie, se surte el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, de conformidad con lo establecido en el artículo 61, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual indica que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar sentencias de fondo dictadas en los medios de impugnación que sean del conocimiento de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando en éstas se determine la no aplicación de una ley electoral,

por considerarla contraria a la Constitución General de la República.

Lo anterior, porque en la sentencia impugnada, la Sala Regional Ciudad de México inaplicó al caso concreto el artículo 88, párrafo 2 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, al considerarlo contrario a los principios de autonomía e independencia de las autoridades electorales estatales, previstos en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, al haberse cumplido con los requisitos mencionados en los párrafos que anteceden y, en virtud de que no se actualiza alguna de las causas de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación adjetiva, se procede a realizar el estudio de fondo de la cuestión planteada.

CUARTO. Pretensión, causa de pedir y temática de agravios.

La pretensión de Alejandro Gonzalo Polanco Mireles es que se revoque la sentencia impugnada y, en consecuencia, subsista el pronunciamiento hecho por el Tribunal Electoral del Distrito Federal respecto a su ratificación como Titular de la Unidad Técnica de

Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal. Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional solicita que se revoque, únicamente, el resolutive primero de la resolución impugnada, en el cual se determinó la inaplicación, al caso concreto, de lo establecido en el artículo 88, párrafo 2 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Alejandro Gonzalo Polanco Mireles sustenta su causa de pedir en que la autoridad responsable realizó una interpretación incorrecta de la normativa aplicable, y por ello consideró que era correcto que se le exigieran cinco años de experiencia en materia de fiscalización, aunque dicho requisito no estuviese contemplado en el Código Local ni en los Lineamientos dictados por el Instituto Nacional Electoral.

Al respecto, hace valer los siguientes agravios:

1. La autoridad responsable aplicó indebidamente el ejercicio de la plenitud de jurisdicción, en lugar de reenviar el asunto al Tribunal Local. Por consiguiente, se privó al recurrente de los medios de defensa que permiten la cadena impugnativa, y se vulneró el federalismo judicial.
2. Falta de exhaustividad en el análisis de los agravios hechos valer en la demanda primigenia. En concreto, la Sala Regional responsable omitió

pronunciarse respecto de la aplicabilidad al caso concreto de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-792/2015 del índice de esta Sala Superior.

3. La Sala Regional Ciudad de México aplicó indebidamente la suplencia de la queja en favor del Partido Revolucionario Institucional, ya que el juicio de revisión constitucional electoral es de estricto derecho.
4. La resolución es incongruente, ya que realiza un complejo estudio de constitucionalidad respecto de normativa cuya aplicación no es cuestionada. Asimismo, la responsable hace un análisis totalmente ajeno a los agravios que fueron planteados por el actor, con el cual llega a conclusiones violatorias de derechos humanos.
5. Fue incorrecto que la Sala Regional responsable avalara la inclusión de un requisito inconstitucional, excesivo y desproporcionado, que además no está contemplado en los Lineamientos del acuerdo INE/CG865/2015.

Por otra parte, el Partido Revolucionario Institucional sustenta su causa de pedir en que la inaplicación del artículo 88, párrafo 2 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal deriva de un incorrecto uso del control de constitucionalidad difuso que tiene la Sala Regional Ciudad de México, y lesiona las

atribuciones del órgano legislativo de la referida entidad federativa.

Apoya esta causa de pedir en los siguientes agravios:

1. La inaplicación realizada por la Sala Regional Ciudad de México es incorrecta, porque el artículo analizado es conforme al bloque de constitucionalidad, pues fue emitido por el órgano legislativo de la Ciudad de México, y creado de conformidad con lo establecido por los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, no invade competencias expresas ni del Instituto Nacional Electoral, ni del Instituto Electoral del Distrito Federal.
2. Fue incorrecto que la Sala Regional responsable utilizara como argumentos, lo sostenido por esta Sala Superior en la opinión consultiva SUP-OP-9/2015, derivada de la acción de inconstitucionalidad 53/2015, ya que éstos son sólo válidos para controvertir el nombramiento de Secretario Ejecutivo de Oaxaca, y no el del Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Lo anterior, porque el Secretario Ejecutivo debe total subordinación al Consejo General del Instituto Local, mientras que la Unidad Técnica de Fiscalización mantiene autonomía técnica y de función.

A partir de los agravios expuestos, esta Sala Superior procederá a su estudio en el siguiente orden. En primer lugar, hará un pronunciamiento respecto de los hechos valer por el Partido Revolucionario Institucional, pues van encaminados a cuestionar el control de constitucionalidad realizado por la Sala Regional Ciudad de México. Lo anterior, en atención a que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación de carácter extraordinario, en el cual se privilegia el estudio de agravios en los cuales se cuestiona algún aspecto de constitucionalidad.⁴ Posteriormente, se hará, en su caso, el estudio de los agravios hechos valer por Alejandro Gonzalo Polanco Mireles.

Esto, sin que genere perjuicio alguno a los actores, en conformidad con lo establecido por esta Sala Superior en la tesis de jurisprudencia 4/2000 de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".⁵

QUINTO. Estudio de fondo.

La Sala Regional Ciudad de México determinó inaplicar, al caso concreto, el párrafo segundo del artículo 88 del

⁴ Al efecto, sirve de apoyo, por cuanto a sus argumentos, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 56/2016 de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE MERA LEGALIDAD DEBEN DESESTIMARSE POR INEFICACES", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 2ª Sala, 10ª época, libro 30, mayo de 2016, tomo II, p. 1051.

⁵ Consultable en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001, pp. 5 y 6.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 88. En los casos en que el Instituto Nacional delegue al Instituto Electoral la atribución de fiscalización, éste la ejercerá a través de la Comisión de Fiscalización quien se auxiliará de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, que es el órgano técnico del Instituto Electoral que tiene a su cargo supervisar que los recursos del financiamiento público y privado que ejerzan las Asociaciones Políticas y Candidatos Independientes, se aplique conforme a lo dispuesto en la Constitución Política, este Código y demás normativa aplicable.

El titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización será designado por el Pleno de la Asamblea Legislativa con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, de entre una terna de propuestas que envíe el Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa”.

Lo anterior, al considerarlo inconstitucional, toda vez que, en su concepto, la Asamblea Legislativa carece de atribuciones para designar al Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Dicha inaplicación la realizó a través de un control de constitucionalidad *ex officio*, alegando que el artículo 88, segundo párrafo del Código Electoral Estatal generaba sospecha de inconstitucionalidad respecto a los principios de autonomía e independencia previstos en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución, a favor de las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Al respecto, detalló que el artículo 41, párrafo segundo, base V de la Constitución Federal prevé que la organización de las elecciones es una función estatal realizada por el Instituto Nacional Electoral y los institutos locales. Asimismo, destacó que el artículo 116, párrafo cuarto, fracción IV, inciso c) de la misma Constitución, además de reconocer la autonomía e independencia de los institutos locales, también dispone la manera como estarán integrados.

Señaló que otorgar autonomía a los institutos locales tuvo como propósito garantizar los principios de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones, así como eliminar cualquier acto de subordinación de los órganos políticos. Por ello, los entes encargados de la organización de las elecciones a nivel local deben estar exentos de cualquier injerencia orgánica y jerárquica de algún otro órgano o poder público, con la finalidad de apartar sus decisiones de eventuales influencias externas.

Afirmó que la autonomía implica un equilibrio de poderes públicos y políticos, porque como entes encargados de la organización de las elecciones locales, deben evitar la injerencia de otros órganos o poderes y así estar exentos de cualquier sometimiento.

A partir de dicho contexto, concluyó que el artículo 88, segundo párrafo del Código Electoral Estatal vulnera los

principios de autonomía e independencia del Instituto Local, a la luz de la reforma constitucional de dos mil catorce, porque en la designación del Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización participan dos órganos ajenos, esto es, la Asamblea Legislativa y el Contador Mayor de Hacienda de la misma.

Lo anterior, a pesar de que, a partir de la mencionada reforma, se confirió al Instituto Nacional Electoral la facultad exclusiva para nombrar a los titulares de los máximos órganos de dirección, es decir, los consejeros electorales estatales.

Sobre este tema la Sala Regional responsable expuso que el Poder Reformador Permanente de la Constitución eliminó toda intervención de los congresos estatales en la conformación de los institutos electorales de las entidades federativas. Por tanto, si las legislaturas carecen de facultades para intervenir en el nombramiento de los miembros del máximo órgano de dirección, entonces tampoco deben participar respecto de otros funcionarios, como lo es el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, a través del cual se puede ejercer una función sustantiva en materia electoral, como es la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Esto, porque el Instituto local como órgano autónomo e independiente, debe decidir y actuar libre de toda subordinación respecto de cualquier otro órgano o poder público.

Agregó que conforme a la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, se otorgaron facultades exclusivas al Instituto Nacional Electoral, como es la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos. Puntualizó que esta atribución puede ser delegada a los institutos locales, los cuales deben ajustar sus actuaciones de conformidad con las leyes generales, así como los acuerdos, reglamentos y lineamientos expedidos por la autoridad administrativa electoral nacional.

Por estas razones, consideró que permitir la intromisión de un órgano legislativo en la designación de un funcionario cuyas atribuciones son eminentemente electorales, como lo es la fiscalización, significa un quebranto a la autonomía e independencia de los institutos locales, pero en especial de la facultad fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral. Ello, porque las tareas de fiscalización, cuando son delegadas a los institutos locales, deben ser revisadas por la máxima autoridad administrativa electoral nacional, porque ésta es quien goza de la facultad originaria. Así, si el funcionario encargado de la fiscalización en el ámbito local es designado por un órgano ajeno a la materia, como puede ser el ejecutivo o legislativo estatal, existe un peligro de subordinación a éstos.

Finalmente, advirtió que permitir, como en el caso en estudio, que sea un ente legislativo quien designe al encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, además de atentar contra los institutos locales, también transgrede la facultad exclusiva conferida al Instituto Nacional Electoral.

En opinión del Partido Revolucionario Institucional, dichas consideraciones son incorrectas porque el artículo 88, párrafo segundo es conforme con lo establecido por los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no invade competencias expresas ni del Instituto Nacional Electoral ni del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Además, señala que fue incorrecto que la Sala Regional Ciudad de México se apoyara en los sostenido por esta Sala Superior en la opinión consultiva SUP-OP-9/2015, derivada de la acción de inconstitucionalidad 53/2015, pues los argumentos que contiene sólo son válidos para controvertir el nombramiento de Secretario Ejecutivo, y no de Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Los agravios del partido recurrente resultan **inoperantes** porque no combaten frontalmente las razones expuestas por la Sala Regional Ciudad de México para concluir que el artículo 88, segundo párrafo del código electoral estatal es contrario a la Constitución.

En efecto, el partido se limita a señalar que, en contraposición a lo alegado por la Sala Regional Ciudad de México, el mencionado numeral es conforme a los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, no formula razonamiento alguno que respalde esta afirmación.

De la lectura de la demanda, se advierte que el partido reproduce el contenido del artículo 116, base IV, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e indica que el mismo no hace referencia al titular de las Unidades de Fiscalización, como base para sostener que hacer una interpretación por analogía sería incorrecto, pues no existe identidad entre un consejero electoral, un secretario ejecutivo y el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Una vez establecido esto, señala que existe un órgano con el cual, la Unidad Técnica de Fiscalización de un Organismo Público Local Electoral sí tiene analogía sustantiva, y en su concepto, es al que se hace mención en el artículo 116, base II de la Constitución Federal, ya que comparte la naturaleza de tener autonomía técnica y de gestión, siendo el mismo, la entidad estatal de fiscalización de las Legislaturas de los Estados.

No obstante, la Sala Regional Ciudad de México en ningún momento basó su argumentación en una interpretación analógica de la figura de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal con los Consejeros Electorales ni con el Secretario Ejecutivo, sino que afirmó que el hecho de que en la designación del Titular de esta Unidad participaran dos órganos ajenos, vulneraba los principios de autonomía e independencia del Instituto Local, a la luz de la reforma constitucional de dos mil catorce.

Como ya se refirió, la Sala Regional Ciudad de México destacó que el Poder Reformador Permanente de la Constitución eliminó toda intervención de los congresos estatales en la conformación de los institutos locales de las entidades federativas. En atención a esto, consideró que, si esas legislaturas carecen de facultades para intervenir en el nombramiento de los miembros del máximo órgano de dirección, entonces tampoco debían participar respecto de otros funcionarios, como lo es el Titular de la Unidad, a través del cual se puede ejercer una función sustantiva en materia electoral, como lo es la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Esto, porque el Instituto Local como órgano autónomo e independiente, debe decidir y actuar libre de toda subordinación respecto de cualquier otro órgano o poder público.

De ahí que se concluya que el partido recurrente no hace un cuestionamiento frontal de las razones de la Sala Regional Ciudad de México para sostener la inconstitucionalidad del artículo 88, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y, en consecuencia, sus agravios se declaren inoperantes.

Lo anterior, en conformidad con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 19/2012 de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA".⁶

La misma suerte siguen los agravios expuestos por el partido en el sentido de que la Sala Regional Ciudad de México no debió sustentar la inaplicación del artículo 88, párrafo segundo del código electoral local en lo expuesto por esta Sala Superior en la opinión consultiva SUP-OP-9/2015 derivada de la acción de inconstitucionalidad 53/2015.

Esto, porque lo referido en dichos criterios no es el sustento de la argumentación de la sala regional responsable, sino la violación a los principios de independencia y

⁶ Consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a Época, 1ª Sala, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, p. 731.

autonomía de los organismos público locales electorales. De ahí que se evidencie que no hay un combate frontal de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida.

Por tanto, lo procedente es desestimar los agravios expuestos por el Partido Revolucionario Institucional, y confirmar la inaplicación realizada por la Sala Regional Ciudad de México.

Ahora bien, por cuanto hace a los agravios hechos valer por Alejandro Gonzalo Polanco Mireles, esta Sala Superior advierte que los primeros cuatro están relacionados con violaciones al debido proceso, el indebido ejercicio de las facultades de estudio en plenitud de jurisdicción y suplencia de la queja, así como violación a los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias. Esto es, se trata de agravios encaminados a cuestionar la legalidad de lo resuelto por la Sala Regional Ciudad de México y no planteamientos de constitucionalidad, por lo que deben declararse inoperantes.⁷

Esto, porque el recurso de reconsideración es de carácter extraordinario y sirve para revisar los estudios de constitucionalidad que hayan elaborado las salas

⁷ Resulta aplicable el razonamiento contenido en la jurisprudencia 1a./J. 56/2007 de rubro "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE ADUZCAN CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD", consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª Época, 1ª Sala, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 730.

regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y no como una segunda instancia para evaluar la legalidad de las sentencias.

No obstante, en su último agravio, el recurrente cuestiona, en términos generales, que la Sala Regional Ciudad de México haya avalado que se le negara la ratificación como Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal, al no contar con cinco años de experiencia a nivel directivo en materia de fiscalización, como lo exige el artículo 197 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. Lo anterior, pues estima que este requisito es inconstitucional, excesivo y desproporcionado, y, además, no está contemplado en los Lineamientos dictados por el Instituto Nacional Electoral en el acuerdo INE/CG865/2015.

En este sentido, al tratarse de un agravio relacionado con la constitucionalidad de una restricción al derecho fundamental de ocupar cargos o empleos públicos, se procede al estudio del mismo.

Como ya se señaló, en el caso que nos ocupa, la Sala Regional Ciudad de México consideró conforme a Derecho que el Instituto Electoral Local aplicara el requisito de cinco años de experiencia establecido en el

artículo 197 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸ al procedimiento de ratificación de su titular de la Unidad Técnica de Fiscalización. Ello, a pesar de que dicho precepto normativo se refiere únicamente a los requisitos que debe reunir el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Sobre el particular, indicó que, si bien la legislación de la Ciudad de México era omisa en prever un requisito de experiencia similar en el código local, esto en modo alguno constituía un obstáculo para que fuera invocado por el Instituto Electoral Local.

Para apoyar dicha premisa, señaló que la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce estableció un nuevo sistema de competencia y organización entre el Instituto Nacional Electoral y los institutos locales, y que, para ello, se había ordenado al Congreso de la Unión expedir la ley general respectiva, la cual contiene las bases mínimas de coordinación entre esos órganos.

Afirmó que esa Ley General es rectora de las funciones del Instituto Nacional Electoral y de los institutos locales, al

⁸ Artículo 197.

1. El titular de la Unidad Técnica de Fiscalización será designado por el Consejo general, de conformidad con lo previsto en el artículo 191, párrafo 1, inciso e), deberá reunir los mismos requisitos que la Ley General establezca para los directores ejecutivos del Instituto. Asimismo, deberá comprobar una experiencia mínima de nivel directivo de cinco años en materia de fiscalización.

grado de prever la competencia y la relación entre éstos. Asimismo, subrayó que el párrafo 2 del artículo 1, contiene un mandato consistente en que las constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en el ordenamiento mencionado.

A partir de dichos argumentos, concluyó que las legislaturas estatales debían ajustar las normas electorales existentes antes de la promulgación de la Ley General, destacando que, para el caso de que fuesen omisas con dicho mandato, el ordenamiento en cita prevé una garantía de protección consistente en considerar implícitamente derogada cualquier disposición que se oponga a su contenido.

En el caso concreto, advirtió que el código electoral estatal vigente fue promulgado en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal el veinte de diciembre de dos mil diez, y que en su artículo 89 se disponían los requisitos para ser titular de la Unidad de Fiscalización del Instituto Local, consistentes en poseer título y cédula profesional en el área económico-administrativa, jurídica o afines con antigüedad de al menos cinco años a la fecha de nombramiento, así como tener experiencia comprobada en materia de fiscalización.

Enfatizó que, no obstante, el citado artículo 89 fue reformado mediante decreto publicado el treinta de junio

de dos mil catorce, es decir, un mes después de la entrada en vigor de la Ley General, para dejar como requisitos del titular de la Unidad de Fiscalización, los mismos que se exigen para ser consejero electoral.

Tocante a esto, concluyó que, si bien se podría decir que la Asamblea Legislativa, en ejercicio de sus atribuciones, válidamente emitió una norma distinta a los parámetros establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cierto es que este ordenamiento impone el deber a las legislaturas estatales de ajustar la normativa local al contenido de la nacional, so pena de considerarla derogada.

Afirmó que la Asamblea Legislativa carecía de la necesidad de reformar el artículo 89 del código electoral estatal, porque éste era acorde al contenido esencial de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en concreto a su artículo 197.

En atención a ello, avaló que el Instituto Local haya aplicado al proceso de ratificación del titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, el contenido del artículo 197 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Locales, pues lo consideró facultado para establecer requisitos adicionales para las personas que aspiren a ocupar la titularidad de la Unidad de Fiscalización.

En opinión del ciudadano recurrente, la Sala Regional responsable avaló la inclusión de un elemento inconstitucional, excesivo y desproporcionado, el cual, además, no está contemplado en los Lineamientos emitidos mediante el Acuerdo INE/CG865/2015.

Al respecto, esta Sala Superior considera que no puede pronunciarse sobre su constitucionalidad, pues la misma no deriva del sistema normativo que es aplicable al caso concreto. En efecto, este máximo órgano jurisdiccional advierte que la Sala Regional Ciudad de México afirmó, indebidamente, que el requisito de cinco años de experiencia en materia de fiscalización contenido en el artículo 197 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales era exigible al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal, cuando el mismo no forma parte del cúmulo de requerimientos que le son aplicables.

Se concluye lo anterior a partir del siguiente razonamiento.

El artículo 35, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es derecho de los ciudadanos el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

En consonancia con lo anterior, el artículo 23.1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 24, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos precisan que todos los ciudadanos tienen el derecho de acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Al respecto, esta Sala Superior ha entendido que este derecho es de índole político-electoral y, en consecuencia, cualquier condición que se imponga para su ejercicio, deberá estar contemplada en la ley, y basarse en criterios objetivos y razonables.⁹

Lo anterior, conforme a lo estimado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos, ya que estos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. No obstante, su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.¹⁰

En este orden de ideas, se advierte que si bien el derecho a ocupar comisiones o empleos públicos es de base constitucional, su configuración es de carácter legal, ya

⁹ Véase Observación General Número 25, 57º periodo de sesiones (1996), párr. 4.

¹⁰ Caso *Yatama vs. Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005, serie C, no. 127, párr. 206.

que corresponde al legislador fijar las “calidades” en cuestión, las cuales deben limitarse, en general, a aspectos intrínsecos de la persona, y ser razonables, a fin de no hacer nugatorio el derecho fundamental al que se refieren, ni restringirlo de forma indebida.¹¹

Una vez establecido lo anterior, es importante señalar lo siguiente.

El artículo 122, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe que las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del diverso artículo 116 y las leyes generales correspondientes.

A su vez, dicho precepto constitucional, indica que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Además, refiere que los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

¹¹ Sobre el particular, véase la sentencia recaída al recurso de reconsideración SUP-REC-220/2015.

Resulta relevante al caso, mencionar los requisitos que se fijan para los consejeros electorales estatales, pues el artículo 89 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal señala que éstos son los mismos que para ser designado titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Local.

En este orden de ideas, se observa que el artículo 26 del ordenamiento en cita remite a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual, en su artículo 100 establece como requisitos para ser consejero electoral local, los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
2. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;
3. Tener más de 30 años de edad al día de la designación;
4. Poseer al día de designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;
5. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
6. Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia

- efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;
7. No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;
 8. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;
 9. No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;
 10. No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y

11. No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.

A partir de la interpretación sistemática de los preceptos mencionados, esta Sala Superior concluye que la exigencia del requisito de cinco años de experiencia, previsto en el artículo 197 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a un cargo para el cual no está previsto, carece de base constitucional, y no es aplicable al caso concreto.

En efecto, como ya se advirtió en párrafos anteriores, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé requisitos especiales que deban cumplir los titulares de las unidades especializadas de fiscalización de los organismos público locales electorales. En ese sentido, se deja al legislador local amplia libertad configurativa para establecer los requisitos que considere necesarios para que quien ocupe los cargos correspondientes tenga el perfil y las cualidades idóneas para desempeñar las tareas encomendadas.

Así, en ejercicio de esta libertad configurativa, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consideró

suficiente que el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Electoral Local cumpliera con los mismos requisitos que los consejeros electorales estatales, los cuales están fijados en el artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, resulta contrario a lo dispuesto en los artículos 35, fracción VI, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la Sala Regional responsable haya avalado que el Instituto Local estableciera un requisito adicional para la ratificación del titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, máxime que el mismo está previsto para un cargo distinto.

Esto, con independencia de los términos en que el Instituto Electoral del Distrito Federal se haya referido al artículo 197 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el acuerdo de no ratificación, ya que lo cierto es que dicho organismo utilizó la mencionada disposición normativa para hacer un pronunciamiento respecto de la experiencia laboral del hoy recurrente, y con base en ello, negó su ratificación.

Efectivamente, en concepto de esta Sala Superior, no es posible trasladar un requisito que está previsto únicamente para el cargo de titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral al puesto

equivalente en un organismo público electoral local, en razón de que su exigencia obedece a las facultades, atribuciones y competencias exclusivas que tiene.

Ciertamente, como se ha razonado a lo largo de la presente ejecutoria, con la reforma constitucional de dos mil catorce, la fiscalización quedó como una facultad reservada al Instituto Nacional Electoral, que de forma extraordinaria puede delegar a los organismos público locales electorales, previo establecimiento de lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General de la máxima autoridad administrativa electoral. Esto deja en evidencia que, bajo el esquema actual, los organismos electorales locales se limitan a coadyuvar con el Instituto Nacional Electoral en las tareas de fiscalización, bajo procedimientos y lineamientos previamente establecidos. En este sentido, su tarea, en todo caso, es de índole operativa y no directiva. Por ello, resultaría desproporcionado exigirles a los titulares de fiscalización de los institutos locales, que en su caso se nombren o ratifiquen, los mismos requisitos que al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización nacional.

En razón de lo anterior, se concluye que, tal y como lo indicó el recurrente, fue incorrecto que la Sala Regional avalara la exigencia del requisito establecido en el

artículo 197 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para su ratificación.

Por tanto, procede revocar el estudio que hizo la sala responsable de los agravios hechos valer en el juicio ciudadano local, para los efectos que se precisarán en el apartado correspondiente.

SEXTO. Efectos.

Esta Sala Superior advierte que la sentencia impugnada inaplicó al caso concreto, el artículo 88, párrafo 2 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, y con base en ello, revocó la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Asimismo, a partir del estudio en plenitud de jurisdicción de los agravios hechos valer en el juicio de origen, confirmó el acuerdo del Instituto Local, por el cual negó la ratificación de Alejandro Gonzalo Polanco Mireles como Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.

En este sentido, conforme a lo señalado en el considerando quinto de esta ejecutoria y tomando en cuenta las dos vertientes de la sentencia impugnada, los efectos del presente fallo son los siguientes:

1. Toda vez que se declararon inoperantes los agravios encaminados a cuestionar la inaplicación del

artículo 88, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, se confirma el estudio de constitucionalidad realizado por la Sala Regional Ciudad de México. Por tanto, se mantiene intocada la revocación de la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

2. Sin embargo, al haberse declarado fundado el agravio relativo a que la Sala Regional responsable avaló la inclusión de un requisito no aplicable para ratificar al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal, se revoca el estudio que, en plenitud de jurisdicción, realizó la referida sala, de los agravios hechos valer en el juicio ciudadano local.
3. Asimismo, al haber concluido que fue incorrecto que el Instituto Local exigiera el cumplimiento del requisito de experiencia mínima establecido en el artículo 197 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para ratificar al titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, se revoca el acuerdo por el cual negó la ratificación de Alejandro Gonzalo Polanco Mireles.
4. En consecuencia, se ordena al Instituto Electoral del Distrito Federal que emita un nuevo acuerdo en el que se establezca un procedimiento para el proceso de designación del Titular de la Unidad Técnica de

SUP-REC-837/2016 y acumulado

Fiscalización del referido organismo público local electoral, prescindiendo del requisito establecido en el artículo 197 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de reconsideración SUP-REC-838/2016 al diverso SUP-REC-837/2016. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la ejecutoria a los autos del recurso acumulado.

SEGUNDO. Se **modifica** la sentencia impugnada en los términos establecidos en el considerando sexto de la presente ejecutoria.

TERCERO. Se **revoca** el acuerdo del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el cual negó la ratificación de Alejandro Gonzalo Polanco Mireles como Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del referido organismo público local electoral.

CUARTO. Se **ordena** al Instituto Electoral del Distrito Federal que emita un nuevo acuerdo en los términos precisados en la parte considerativa de esta resolución.

NOTIFÍQUESE, como corresponda en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe. **CONSTE.**

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SUP-REC-837/2016 y acumulado

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO