

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-25/2017

**RECORRENTE:** LUIS ALBERTO  
HERNÁNDEZ HERRERA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN,  
CORRESPONDIENTE A LA QUINTA  
CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL EN TOLUCA,  
ESTADO DE MÉXICO

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIADO:** ALFONSO  
DIONISIO VELÁZQUEZ SILVA Y  
ANDREA J. PÉREZ GARCÍA

Ciudad de México, a primero de febrero de dos mil diecisiete.

**Sentencia** que **revoca**, entre otras, la resolución que dictó la Sala Regional Toluca en el juicio ST-JDC-334/2016, que confirma la exclusión del recurrente en la designación al cargo de Vocal Distrital del Instituto Electoral del Estado de México para el proceso electoral local 2016-2017, al no haber sido conforme a Derecho la inoperancia del planteamiento de inconstitucionalidad que se alegó ante esa instancia jurisdiccional federal.

**GLOSARIO**

**Sentencia impugnada:** Sentencia que se dictó en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-334/2016, por la que se confirmó la exclusión del recurrente en la designación al cargo de Vocal Distrital del Instituto Electoral del estado de México para el proceso electoral local 2016-2017

## SUP-REC-25/2017

<b>Sala Toluca:</b>	Sala Regional Toluca
<b>IEEM:</b>	Instituto Electoral del estado de México
<b>TEEM:</b>	Tribunal Electoral del estado de México
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>LGSMIME:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>LOPJF:</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
<b>Constitución local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
<b>Código local</b>	Código Electoral del estado de México
<b>Convocatoria:</b>	Convocatoria a toda la ciudadanía residente en el estado de México, interesada en participar en todas las etapas y evaluaciones del proceso de selección para ocupar uno de los 135 cargos eventuales de tiempo completo como Vocal Ejecutivo, Vocal de Organización Electoral y Vocal de Capacitación, en las juntas distritales durante el Proceso Electoral 2016-2017
<b>Lineamientos</b>	“Lineamientos para la Designación de Vocales Distritales del Proceso Electoral de 2016-2017”

### 1. ANTECEDENTES DEL CASO

**1.1. Convocatoria.** El treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, se publicó en la página de internet del IEEM la *“Convocatoria a toda la ciudadanía residente en el estado de México, interesada en participar en todas las etapas y*

*evaluaciones del proceso de selección para ocupar uno de los 135 cargos eventuales de tiempo completo como Vocal Ejecutivo, Vocal de Organización Electoral y Vocal de Capacitación, en las juntas distritales durante el Proceso Electoral 2016-2017”.*

**1.2. Solicitud de ingreso al proceso de selección.** El catorce de junio siguiente, Luis Alberto Hernández Herrera realizó, vía electrónica, su registro como aspirante a ocupar alguno de los cargos indicados.

**1.3. Designación de Vocales Distritales.** El treinta y uno de octubre del año pasado, el Consejo General del IEEM emitió el acuerdo IEEM/CG/89/2016, por el que aprobó la lista para la integración de propuestas de Vocales Distritales, en la que se excluyó al ciudadano indicado.

**1.4. Juicio ciudadano local.** El cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, Luis Alberto Hernández Herrera promovió un juicio ciudadano local en contra de la determinación en la que se le excluye. Este juicio lo resolvió el TEEM, el veinticuatro de ese mismo mes y año, en el que se confirmó el acuerdo IEEM/CG/89/2016.

**1.5. Juicio ciudadano federal.** Luis Alberto Hernández Herrera promovió un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano en contra de la determinación anterior. El cuatro de enero del año en curso, la Sala encargada de conocer y resolver el juicio confirmó la resolución del TEEM, dentro del expediente ST-JDC-334/2016.

## **SUP-REC-25/2017**

**1.6. Recurso de reconsideración.** El siete de enero de este año, Luis Alberto Hernández Herrera interpuso directamente ante esta Sala Superior un recurso de reconsideración en contra de la sentencia que dictó la Sala Toluca.

**1.7. Trámite y sustanciación.** Una vez que se recibieron las constancias, la Magistrada Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente SUP-REC-25/2017, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos que en Derecho correspondieran.

**1.8. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó y admitió el recurso y, al no existir trámite pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción dejando los autos en estado de dictar sentencia.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir el fallo dictado por una Sala Regional de este Tribunal Electoral en un juicio ciudadano. El conocimiento de este recurso compete en forma exclusiva a este órgano jurisdiccional, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la LOPJF, así como 3, párrafo 2, inciso b); 4; 61 y 64 de la LGSMIME.

### 3. PROCEDENCIA

Se tienen por satisfechos los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62; 63, 65 y 66, de la LGSMIME, ya que el recurrente, quien fue actor en el juicio al que recayó la sentencia que por esta vía se impugna, presentó oportunamente su demanda en la que identifica el acto impugnado, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que supuestamente se causan y los preceptos presuntamente violados. Se destaca que la ley no prevé algún otro recurso que deba ser agotado previamente a la tramitación de este medio de impugnación.

Asimismo, se cumple con el requisito especial de procedencia, puesto que el recurrente controvierte una sentencia de fondo dictada por una Sala Regional de este tribunal, en la que se declaró **inoperante el planteamiento de inconstitucionalidad** de la base segunda, párrafo tercero de la Convocatoria *–que consiste en no haber sido sancionado/a por una resolución definitiva, firme e inatacable en caso de haberse desempeñado como funcionario/a o servidor/a público/a para poder contender en el cargo de Vocal Distrital–*, circunstancia que, según el recurrente, afecta directamente su derecho humano al trabajo, pues su exclusión de la lista para acceder al cargo de Vocal es el resultado de la inhabilitación que se le decretó con motivo de su desempeño como funcionario electoral en el pasado proceso electoral local en el estado de México.

## SUP-REC-25/2017

En ese sentido, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 10/2011, de rubro: **“RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.”**<sup>1</sup>

Aunado a lo anterior, se advierte que si bien el acto impugnado es la sentencia que dictó la Sala Regional, lo que subyace en el fondo de la controversia sometida al estudio y resolución de esta Sala Superior es el planteamiento de la presunta inconstitucionalidad de los *“Lineamientos para la Designación de Vocales de las Juntas Distritales del Proceso Electoral 2016-2017”*, particularmente en lo que se refiere al requisito consistente en no contar con un *“mal antecedente laboral”*.

En efecto, este asunto tiene su origen en el acuerdo IEEM/CG/89/2016, aprobado el treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis por el Consejo General del IEEM, por el cual se designó a los Vocales Distritales de ese instituto, para el proceso electoral 2016-2017.

En dicho acuerdo se consideró que antes de proceder a la designación de los Vocales Distritales que integrarían las Juntas Distritales del IEEM, era importante destacar que en la propuesta que la Junta General remitió al órgano superior de dirección se advertía la existencia de observaciones a diversos aspirantes realizadas a diversos aspirantes al detectar que eran representantes de algún partido político y/o contaban con un

---

<sup>1</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 38 y 39.

mal antecedente laboral, previsto en el numeral 3.1 de los lineamientos. Como consecuencia los retiró de la lista puesto que consideró que no cumplían con los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

En contra del acuerdo IEEM/CG/89/2016, el ahora recurrente presentó el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local, que fue resuelto por el TEEM en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

La sentencia del TEEM fue impugnada mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Toluca, quien determinó confirmar la determinación del órgano jurisdiccional electoral local.

Ahora bien, en el escrito de demanda del presente recurso de reconsideración la parte actora expresa diversos argumentos en torno al tratamiento que la Sala Toluca realizó en la sentencia combatida. Estos argumentos refieren a los planteamientos de inconstitucionalidad de los *“Lineamientos para la Designación de Vocales de las Juntas Distritales del Proceso Electoral 2016-2017”*, en concreto al requisito consistente en no contar con un “mal antecedente laboral”.

De tal forma, con independencia de que los motivos de inconformidad planteados por la parte actora en el medio de impugnación que se resuelve resulten atendibles o no, se advierte que existe una cuestión de constitucionalidad a resolver, por lo que se surte la procedencia del presente recurso.

## **4. ESTUDIO DE FONDO**

### **4.1. Planteamiento del caso.**

El veintinueve de octubre de dos mil quince, la Contraloría General del IEEM dictó un acuerdo por el que determinó inhabilitar al actor por un periodo de seis meses para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público, por el incumplimiento de sus obligaciones como Vocal de Capacitación dentro de la Junta Local XLI, con cabecera en Nezahualcóyotl, estado de México, durante la etapa de preparación de la elección del proceso electoral local 2014-2015 en dicha entidad.<sup>2</sup>

Después de esa determinación, el recurrente solicitó su registro para participar en el proceso de selección para ocupar uno de los ciento treinta y cinco cargos eventuales y de tiempo completo como Vocal en alguna de las Juntas Distritales del IEEM para el proceso electoral local 2016-2017, en atención a la convocatoria emitida por esa autoridad electoral el treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis.

La solicitud fue desestimada por el IEEM, al observar que el recurrente contaba con un mal antecedente laboral derivado de su desempeño como Vocal de Capacitación durante el proceso electoral ordinario 2015-2016.

En contra de lo anterior, el recurrente promovió un juicio ciudadano local ante el TEEM alegando, en esencia, la

---

<sup>2</sup> Dicha determinación quedó firme mediante resolución dictada por esta Sala Superior en el diverso SUP-REC-24/2017, por el que se determinó desechar la demanda interpuesta en contra de la sentencia dictada por la Sala Toluca quien, a su vez, confirmó la sanción impuesta al ahora recurrente.

**inconstitucionalidad de la base segunda, párrafo tercero de la Convocatoria** *-que consideró le había sido aplicada para desestimar su solicitud-*, que a su letra dispone lo siguiente:

**“SEGUNDA.** De la descripción general de funciones

....

Para el ingreso será necesario cumplir con las siguientes condiciones: **“... no haber sido sancionado/a por resolución definitiva, firme e inatacable en caso de haberse desempeñado como funcionario/a o servidor/a público/a, por la Contraloría General del Instituto...”**

El TEEM dictó la resolución correspondiente, confirmando la exclusión del recurrente del proceso de selección, ya que consideró, entre otras cuestiones, que el acto reclamado **no tuvo como sustento la imposibilidad de acceder al cargo por estar inhabilitado, sino por la existencia de un mal antecedente laboral**, cuyo fundamento se encuentra en los apartados 3.1, párrafo sexto, en correlación con el diverso 3.7 de los Lineamientos, cuyo contenido se transcribe a continuación:

### **3.1. RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS**

...

De no presentar documentos probatorios que avalen lo manifestado en la solicitud de ingreso, dicha información será eliminada. Al final de la recepción de documentos, el personal comisionado levantará un acta circunstanciada donde se asentarán los incidentes ocurridos. **De no cumplir con lo señalado en la convocatoria o al ser detectada alguna anomalía documental o un “mal antecedente laboral” en actividades realizadas en el Instituto, el aspirante será descalificado por incumplimiento de los requisitos.**

...

### **3.7. CRITERIOS PARA LA DESIGNACIÓN DE VOCALES**

...

Consideraciones:

## SUP-REC-25/2017

- Solo podrán integrar la lista de propuestas los aspirantes que hayan llegado a la etapa de selección y que, habiendo completado todas y cada una de las fases del proceso de ingreso, aparezcan en las listas **sin observación por incumplimiento de requisitos.**

Esta determinación fue impugnada por medio del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano ante la Sala Toluca, la cual, en lo que interesa, **declaró inoperantes los agravios de inconstitucionalidad que planteó el recurrente.** La Sala Toluca estimó que éstos agravios eran una reiteración de los motivos de inconformidad hechos valer ante la instancia jurisdiccional local, sin que se demostrara que el TEEM procedió ilegalmente, o bien que los argumentos que sustentaron la resolución reclamada eran contrarios a Derecho.

En el caso que se analiza, el recurrente manifiesta los siguientes motivos de inconformidad.

- i) La sentencia recurrida es contraria a Derecho al haberse declarado inoperante su planteamiento de inconstitucionalidad, pues si la resolución de origen dictada por el TEEM causaba los mismos agravios que el acuerdo por el que se le excluyó del proceso de selección al cargo de Vocal, no existía razón alguna para realizar planteamientos diversos a los manifestados en la instancia primigenia.
- ii) Vulneración al principio de no discriminación, toda vez que se le excluyó injustificadamente del proceso de selección al cargo de Vocal por contar con un mal

antecedente laboral, **sin ponderar de manera integral los hechos y circunstancias que rodearon la conducta que derivó en su inhabilitación**, a fin de estar en posibilidad de determinar si dicho antecedente, supuestamente negativo, afectó o no sustancialmente la función electoral con motivo de su desempeño como Vocal Capacitador de la Junta local XLI, con cabecera en Nezahualcóyotl, en el pasado proceso electoral local.

**iii)** No se tomó en consideración que la conducta por la que se le sancionó no fue determinante y, por tanto, la sanción debió ser menor. Lo anterior, si se toma en consideración que la declaración de existencia de un mal antecedente laboral es en realidad una cuestión de forma y no de fondo que tiene un mismo efecto excluyente.

En ese sentido, insiste que el IEEM debía ponderar los hechos que derivaron en la sanción administrativa que se le impuso para determinar su idoneidad para desempeñar el cargo de Vocal, y no concluir en automático la ausencia de ese requisito de idoneidad.

**iv)** La sentencia dictada por la Sala Toluca, en la que se confirmó el acuerdo del IEEM por el que no se le designó como Vocal Distrital, carece de exhaustividad y congruencia, puesto que no se expusieron las razones, consideraciones y motivos por los que se declararon infundados e inoperantes sus motivos de inconformidad.

De lo anterior se advierte que el problema a resolver en el presente caso es determinar **si la declaración de inoperancia**

## SUP-REC-25/2017

que decretó la Sala Toluca fue correcta con respecto al planteamiento de inconstitucionalidad que realizó el recurrente, y sólo de ser fundado ese motivo de inconformidad, analizar si su exclusión en el proceso de designación al cargo de Vocal Distrital para el proceso electoral local 2016-2017, por estimarse que contaba con un mal antecedente laboral, se ajustó a los parámetros de constitucionalidad.

Lo anterior, tomando en consideración la **naturaleza extraordinaria del recurso de reconsideración**, cuya finalidad es verificar si el análisis de los planteamientos de constitucionalidad y/o convencionalidad realizado por las Salas Regionales de este tribunal, de aquéllos planteamientos de constitucionalidad y/o convencionalidad, fue conforme a Derecho.

En ese sentido, si la justificación del requisito especial de procedencia de este medio de impugnación lo es el **análisis que hizo la Sala Toluca del planteamiento de inconstitucionalidad de la base segunda, párrafo tercero de la Convocatoria**, es que el estudio a cargo de este órgano jurisdiccional electoral se ciña en verificar si éste se ajusta a Derecho, **y sólo si el recurrente tiene razón, entonces se deberán analizar los aspectos propios** del acuerdo primigeniamente reclamado que se hagan **depender directamente de la inconstitucionalidad que alega el actor.**

**4.2. Agravio: La Sala Toluca declaró indebidamente la inoperancia del planteamiento de inconstitucionalidad del**

**recurrente, sobre la base que éste era una reiteración textual de lo que alegó ante el TEEM.**

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que los actores en un medio de impugnación jurisdiccional, al expresar cada concepto de agravio, deben exponer los argumentos que se consideren pertinentes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, por lo que los conceptos de agravio que no cumplan tales requisitos serán inoperantes, entre otros supuestos. Esto aplica cuando **los conceptos de agravio se limitan a repetir casi textualmente lo que se expresó en el medio de impugnación anterior, sin aducir nuevos argumentos a fin de combatir las consideraciones medulares que sirven de sustento a la autoridad responsable para desestimar los conceptos de agravio aducidos en la instancia previa.**

En tal caso, la consecuencia directa de la inoperancia de los conceptos de agravio es que las consideraciones de la autoridad responsable continúen rigiendo, ya que los motivos de inconformidad serían ineficaces para revocar o modificar la sentencia impugnada, y sería una reformulación idéntica de la causa de pedir.

En ese sentido, es importante destacar que la carga impuesta al accionante no se limita exclusivamente a la exigencia de agotar los recursos y medios de defensa a su alcance antes de acudir a la instancia constitucional electoral federal, sino que también implica la **obligación de que los agravios que haga valer constituyan una cadena lógica, concatenada y coherente**

## **SUP-REC-25/2017**

**que combatan, de forma frontal, eficaz, sistemática y real, los argumentos que sirven de base a la resolución controvertida.**

Debe tomarse en consideración que la cadena impugnativa de medios de defensa correspondientes a la materia electoral está conformada por una secuencia de procedimientos sucesivos que se van enlazando, en donde el actor o recurrente inicial plantea sus agravios contra los actos impugnados y con esto obliga al órgano resolutor a dar contestación a sus planteamientos en la resolución final del juicio o recurso.

Por tanto, si existe una nueva instancia o un proceso diferente para combatir la resolución de la instancia original, el impugnante no debe concretarse a repetir las mismas consideraciones, ni a esgrimir argumentos genéricos y subjetivos, más bien tiene la obligación de fijar su posición argumentativa frente a la que asuma el órgano que decidió la instancia anterior, con elementos que muestren que las consideraciones del resolutor no se ajustan a la ley, y así sucesivamente si está previsto un tercer o subsecuente recurso en la cadena impugnativa.

En ese sentido, el inconforme no debe solicitar simplemente un nuevo análisis de sus agravios primigenios, ignorando la respuesta ya existente, sino que en el medio de impugnación subsecuente debe enfrentar la respuesta que ya se le dio, a fin de que el órgano jurisdiccional se encuentre en condiciones de pronunciarse respecto a la legalidad o ilegalidad del acto o resolución impugnado.

No obstante, en ocasiones la reiteración de argumentos puede estar justificada. Por ejemplo, cuando la reiteración de ciertos argumentos se explica a partir de que la responsable reitera planteamientos que sostienen el acto en ella impugnados, o porque no obstante el análisis de la responsable, se mantiene la misma afectación. En tales supuestos no necesariamente se trata de una reiteración ociosa de agravios que ameriten ser calificados de inoperantes, pues la reiteración puede responder precisamente a que en concepto del impugnante la violación originalmente alegada es la misma, no obstante de su revisión posterior por el tribunal responsable. Por tanto, deben ser leídos en su contexto a fin de afectar el derecho de acceso a la justicia.

- **Caso concreto**

En el caso que se analiza, se tiene que la **inoperancia** decretada por la Sala Toluca *-con relación a la inconstitucionalidad de la base segunda, párrafo tercero de la Convocatoria-* derivó del hecho de que el recurrente se limitó a reiterar los mismos motivos de inconformidad expuestos ante el TEEM, con lo cual dejó de controvertir cada uno de los razonamientos que sustentaron la resolución de ese órgano jurisdiccional electoral local.

En concepto de esta Sala Superior, esta determinación es ilegal, pues si bien es cierto que en el escrito de demanda que se presentó ante la Sala Toluca se expusieron agravios similares a los manifestados ante el TEEM, lo cierto es que dicha circunstancia se originó en virtud de que el tribunal local

## SUP-REC-25/2017

no hizo un análisis contextual de la pretensión última del recurrente en torno a la inconstitucionalidad del acuerdo primigeniamente impugnado, por el que se determinó excluirlo del proceso de selección al cargo de Vocal Distrital en el estado de México.

En efecto, del análisis del escrito de demanda cuyo conocimiento y resolución estuvo a cargo del tribunal local, se advierte que los conceptos de agravio del recurrente se dirigieron a cuestionar la constitucionalidad de la base segunda, párrafo tercero de la Convocatoria, la cual dispone como condición para ingresar al proceso de selección para ocupar el cargo de Vocal en las Juntas Distritales del IEEM, ***no haber sido sancionado (a) por resolución firme e inatacable en caso de haberse desempeñado como funcionario (a) o servidor (a) público (a).***

Los motivos de inconformidad dirigidos en contra de dicha regulación consistieron en:<sup>3</sup>

- Evidenciar su supuesta inconstitucionalidad sobre la base de que, al habersele excluido del proceso de designación por la inhabilitación que se decretó en su contra, se vulneró su derecho a formar parte de las autoridades electorales, así como sus derechos fundamentales al trabajo y al de acceder al empleo que mejor le pareciera **(agravios 1, 2 y 3).**

---

<sup>3</sup> Los cuales se identifican de la foja 6 a 20 del escrito de demanda, consultable a fojas 9 a 23, del cuaderno accesorio 1, del expediente ST-JDC-334/2016.

## SUP-REC-25/2017

- Que la citada base era contraria a lo dispuesto en el artículo 178 del Código Electoral del estado de México, en virtud de que en ninguna de sus fracciones se exigía el requisito de no haber estado inhabilitado, con lo cual, en su concepto, se demostraba que el IEEM se estaba sustituyendo a las funciones que correspondían al legislador local al adicionar un requisito no previsto en la ley (**agravio 4**).
- Que el acuerdo por el que se le excluyó del proceso de designación al cargo de Vocal Distrital se apartó de la reforma constitucional del sistema de derechos humanos de junio de dos mil once, puesto que al no hacerse una interpretación favorable y más amplia respecto a su derecho a integrar una autoridad electoral, se le impuso una restricción discriminatoria, desproporcional e injustificada por su inhabilitación por el periodo de seis meses, la cual aún no se había declarado firme por existir una cadena impugnativa pendiente de resolución en contra de su inhabilitación (**agravios 5, 6, 7 y 8**).
- En igual sentido, el recurrente cuestionó la aplicabilidad de la base que reclamó como inconstitucional porque consideró que no debió excluirse del procedimiento de designación de Vocales Distritales, ya que no estaba sujeto a ningún procedimiento administrativo y, en todo caso, la sanción de inhabilitación que le fue impuesta ya había sido cumplida.

## SUP-REC-25/2017

- Bajo ese contexto, **manifestó que el requisito que se cuestionó no debía interpretarse de manera absoluta, porque ello implica que una persona que ha sido sancionada por el desempeño de su cargo como servidor público se encuentre indefinidamente impedida para aspirar a un cargo de esa naturaleza; máxime que la imposición de una sanción en un procedimiento de responsabilidad administrativa no debía traducirse, en automático, en la carencia de capacidad o idoneidad de un servidor público para desempeñar posteriormente funciones inherentes a ese tipo de cargos (agravio 9).**
- Por último, el recurrente hizo una recapitulación de los aspectos que, desde su concepto, resultaban trascendentales para demostrar la supuesta inconstitucionalidad e ilegalidad en la aplicación de la mencionada base **(agravio 10).**

Los motivos de inconformidad fueron desestimados por el TEEM, al advertir que el demandante partía de la premisa inexacta de que la base, cuya inconstitucionalidad se reclamó, le había sido aplicada, siendo que la verdadera causa por la que el IEEM decidió excluirlo del proceso de designación al cargo de Vocal fue por que contaba con un **mal antecedente laboral**<sup>4</sup> y no así por estar inhabilitado.

---

<sup>4</sup> Derivado del incumplimiento de actividades sustanciales en la etapa de preparación de la elección del proceso electoral 2014-2015, en su desempeño como Vocal de la Junta Distrital número XLI, con sede en Nezahualcóyotl, estado de México.

En ese sentido, destacó que el requisito que consiste en no tener un mal antecedente laboral encuentra su sustento en lo dispuesto en el numeral 3.1, párrafo sexto de los Lineamientos que dispone, en la parte que interesa, que *“...De no cumplir con lo señalado en la convocatoria o al ser detectada alguna anomalía documental o un mal antecedente laboral en actividades realizadas en el Instituto, el aspirante será descalificado por el incumplimiento de requisitos”*.

Por esta razón concluyó que el Consejo General del IEEM no sustentó su decisión en la base controvertida, sino en un lineamiento diverso que consideró ajustado a Derecho, al estimar que es facultad de la autoridad electoral vigilar y verificar que las y los ciudadanos que sean designados como Vocales Distritales, tengan un perfil idóneo para realizar las actividades relativas a la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de manera eficiente.

Expuesto lo anterior, este órgano jurisdiccional concluye que la Sala Toluca, bajo un estudio parcial, dejó de analizar la pretensión última del recurrente, pues si bien el TEEM concluyó que la base cuya inconstitucionalidad se reclamó no fue aplicada, sino una disposición diversa, entonces era necesario hacer un análisis respecto a la indebida aplicación de los criterios por los que se determinó excluir al demandante del proceso de selección al cargo de vocal, cuyo fundamento derivó precisamente en la inhabilitación que fue decretada en su contra y que conllevó a que la autoridad electoral considerara que éste contaba con un **mal antecedente laboral**.

## SUP-REC-25/2017

No obstante lo anterior, la Sala Toluca se limitó a sostener que el demandante **reiteró textualmente los motivos de inconformidad relacionados con la supuesta inconstitucionalidad de la base segunda, párrafo tercero de la Convocatoria**, sin exponerse argumentos sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad de la resolución que dictó el TEEM por la que se confirmó la exclusión del recurrente.

Para demostrar esa supuesta reiteración, la Sala Toluca realizó un análisis comparativo de los argumentos formulados en el escrito presentado ante la instancia local<sup>5</sup> con los relacionados en la demanda del juicio ciudadano federal,<sup>6</sup> concluyendo indebidamente que lo que se pretendía reclamar era el acuerdo del IEEM, y no así los argumentos que sirvieron de sustento al TEEM para considerar que la base impugnada **no le fue aplicada**.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional advierte que el demandante sí realizó agravios tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad del acuerdo reclamado con base en las consideraciones que sustentaron la resolución del TEEM, los cuales debieron ser analizados de manera conjunta por la Sala Toluca, y no de manera parcial a fin de evidenciar una supuesta reiteración de los agravios hechos valer ante la instancia primigenia.

---

<sup>5</sup> Y que se enumeran del 1 (uno) al 10 (diez).

<sup>6</sup> Identificados con los numerales 1 (uno) y del 9 (nueve) al 17 (diecisiete).

En efecto, esta Sala Superior advierte que, en el escrito de demanda del juicio ciudadano federal, el demandante manifestó expresamente lo siguiente:

“...el Aquo manifiesta que la verdadera causa por la que la autoridad responsable decidió no designarme como Vocal Distrital, fue por el tener un mal antecedente laboral derivado del incumplimiento de actividades sustanciales en la etapa de preparación de la elección del proceso electoral 2014-2015, en mi desempeño como Vocal de la Junta Distrital número XLI, con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México. Por ende, si en el recuadro de OBSERVACIONES presentado en la citada tabla por la Junta General, en el numeral 8 donde aparece el nombre del suscrito, en ese mismo cuadro de OBSERVACIONES DICE *“Mal Antecedente laboral. Inhabilitado por la contraloría General del Instituto Electoral del Estado de México, por incumplir con actividades sustanciales en la etapa de preparación de la elección del proceso electoral 2014-2015. (acuerdo IEEM/CG/218/2015) ...”* **Para el caso concreto es lo mismo, es decir el mal antecedente laboral deriva de la inhabilitación, POR ESO SE ENCUENTRAN EN EL MISMO RECUADRO COMO Observaciones, si fuera conceptos distintos se encontrarían separados y una cosa sería la inhabilitación y otra el mal antecedente laboral”**.

Por tanto, contrariamente a lo resuelto por la Sala Toluca, el planteamiento de inconstitucionalidad del acuerdo primigeniamente reclamado debió ser valorado de manera integral a la pretensión última del demandante, en el sentido de que la razón por la que se le excluyó del proceso de designación, a saber, **el mal antecedente laboral**, derivó precisamente de una **inhabilitación que aún no había quedado firme**.

Lo anterior cobra mayor sustento si se atiende al hecho de que el recurrente manifestó ante la Sala Toluca que la restricción que se le impuso para acceder al cargo de Vocal Distrital era

**desmedida y desproporcional, con independencia de la base o lineamiento que le hubiera sido aplicado,** pues, en su concepto, **la consecuencia jurídica resultaba la misma,** sin haberse valorado las circunstancias que rodearon la conducta por la que se le inhabilitó.

Según lo que expuso el recurrente en su escrito de demanda en el juicio ciudadano federal, el hecho de haber sido sancionado por el desempeño de su encargo, aunque podía ser un factor que demostrara su falta de capacidad o idoneidad en el ejercicio del mismo, también lo era que la **autoridad electoral debió valorar y ponderar las circunstancias que rodearon la conducta sancionada.**

Lo anterior, pues afirma que la sola comisión de una posible infracción administrativa no puede considerarse determinante para concluir que se incumplen con las cualidades de capacidad e idoneidad en el desempeño del cargo al que pretende acceder, pues, para ello, debió razonarse por qué, la conducta por la que fue sancionado, y que ya había sido cumplida, lo excluía automáticamente del proceso de designación al cargo de Vocal Distrital.

Por las razones expuestas, se considera que la sentencia de la Sala Toluca no resolvió adecuadamente el concepto de agravio planteado por el demandante, pues en ésta se dejó de analizar la supuesta indebida aplicación del requisito por el que se le excluyó del proceso de designación al cargo de Vocal Distrital.

Ahora bien, **al resultar fundado el concepto de agravio bajo análisis**, lo procedente es que este órgano analice los motivos de inconformidad en torno al **acuerdo por el que se le excluyó al recurrente del proceso de designación al cargo de Vocal Distrital**, toda vez que el proceso electoral en el estado de México está en curso.

**4.3. Agravio: Es constitucional el criterio consistente en no tener un mal antecedente laboral.**

Precisados los razonamientos expresados por la Sala Toluca, así como los agravios expresados por el ahora recurrente, este órgano jurisdiccional electoral federal advierte que la cuestión fundamental a dilucidar en el caso bajo análisis, en cuanto al control constitucional que debe ejercer esta Sala Superior, es lo relativo a la aplicación del criterio consistente en que los participantes no cuenten con un ***mal antecedente laboral***.

En efecto, los argumentos del ahora recurrente en torno a la inconstitucionalidad de la resolución impugnada permiten advertir que tienen como punto central lo relativo a la descalificación del actor, para ser designado como vocal distrital, a partir de lo dispuesto en el numeral 3.1, párrafo sexto de los Lineamientos, consistente en que los participantes no cuenten con un mal antecedente laboral.

El contenido de los Lineamientos cuestionados es el siguiente:

**3.1. RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS PROBATORIOS**

...

...De no cumplir con lo señalado en la convocatoria o al ser detectada alguna anomalía documental o **un mal antecedente**

## **SUP-REC-25/2017**

**laboral** en actividades realizadas en el Instituto, el aspirante será descalificado por incumplimiento de requisitos.

En principio, es de indicarse que la reforma constitucional en materia de derechos humanos en dos mil once, representa un nuevo paradigma en el entendimiento y dimensión de los derechos humanos, que resultan oponibles tanto a los órganos del estado, como a los particulares.

En esa medida, la interpretación constitucional ha adquirido mayor relevancia en el ámbito jurisdiccional, porque junto a los métodos ordinarios de interpretación se suma el criterio hermenéutico del principio pro persona, cuya finalidad es preservar la dignidad humana en toda su extensión, a partir de la selección de normas.

Desde esta lógica, la interpretación constitucional ha partido del hecho de lograr la unicidad de sus contenidos, y la armonización del sistema de fuentes, por ello, un presupuesto lo constituye la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico.

Para lograr la conservación de la norma, una de las técnicas consiste en la interpretación conforme que, para el caso que se analiza, debe ser a la luz de lo previsto en el artículo 35, fracción VI, en correlación a lo dispuesto en el artículo 41, ambos de la Constitución Federal.

Por cuanto hace a la primera de las disposiciones constitucionales señaladas, ésta cabe interpretarla de acuerdo al criterio del objeto y fin, en torno al cual, la finalidad que busca la norma es que todos los ciudadanos tengan, en condiciones

## SUP-REC-25/2017

de igualdad, la oportunidad de acceder a la función pública, teniendo las calidades que fije la ley.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido lo siguiente:

- El derecho de los ciudadanos previsto en el artículo 35, fracción VI constitucional integran el espectro del derecho de participación.
- Es un derecho de participación, porque aun cuando es ajeno a la materia electoral, resulta concomitante al sistema democrático.
- El precepto constitucional ordena que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos, puedan acceder a la función pública en una condición de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes.
- Su ejercicio se sujeta a las calidades que establezca la ley; por tanto, **estas deben ser razonables** y no discriminatorias, al tener una base constitucional, que dota una condición de igualdad para los ciudadanos.
- Se encuentra vinculada con los preceptos constitucionales que regulan la función pública.
- Tal derecho consiste en garantizar, incluso, frente al legislador que sean todos los ciudadanos a la luz de sus méritos y capacidades quienes puedan acceder a la función pública.

## **SUP-REC-25/2017**

- El derecho reconocido en el artículo 35, fracción II, de la ley fundamental es de configuración legal, pues el legislador fija las reglas selectivas de acceso a cada cargo público.

- La utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

En el plano internacional, este derecho se encuentra previsto en el artículo 23, párrafos 1, inciso c) y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que es del tenor siguiente:

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

#### **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

...c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Sobre este mismo tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del Caso Yatama Vs. Nicaragua, estableció que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, protege el

## **SUP-REC-25/2017**

acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de dichas funciones, condiciones de igualdad que se encuentran referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.

En la jurisprudencia nacional, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, ha interpretado el derecho en referencia, desde la óptica de la materia electoral; como se advierte en la jurisprudencia 11/2010, de rubro: “INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL”, donde estableció, que el derecho ciudadano a poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, incluye aquellos relacionados con la función electoral.

De lo anterior se desprende un derecho de participación, que está elevado a la categoría de rango constitucional y convencional, el cual consiste en la posibilidad de tener acceso a las funciones públicas, bajo el parámetro de igualdad.

No obstante, dicho derecho no es absoluto, en la medida en que, tanto la propia Constitución General de la República, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, condicionan su ejercicio, a que se reúnan las calidades establecidas en la ley.

## **SUP-REC-25/2017**

Sobre el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Castañeda Gutmann Vs Estados Unidos Mexicanos, determinó que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, por sí, una restricción indebida.

También se sostuvo por la Corte Interamericana, que la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que impone el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana.

Ahora bien, respecto al contenido del segundo precepto constitucional arriba señalado, conviene hacer las siguientes consideraciones en atención a la *litis* que es materia de análisis en la presente instancia.

Del contenido del acuerdo primigeniamente impugnado, así como de las demandas y resoluciones dictadas con motivo de la correspondiente cadena impugnativa, se advierte que el cuestionamiento del recurrente es que se le haya descalificado para ocupar el cargo de vocal distrital por haber tenido un mal desempeño laboral en el proceso electoral ordinario 2014-2015, no obstante haber obtenido los mejores resultados en las evaluaciones.

En primer término, a raíz de lo previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución, como ya se indicó, los ciudadanos tienen derecho a ser nombrados para cualquier

empleo o comisión del servicio público, lo cierto es que deben cumplir las calidades que establezca la ley.

En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5°, párrafo cuarto; **41, base V, apartado D**, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución; 11, párrafos primero y segundo, de la Constitución local, y 168, segundo párrafo, del código local, el **profesionalismo** es un principio rector de la autoridad administrativa electoral, por lo que resulta adecuado que al momento de designar a los integrantes de los consejos distritales, se tomen en cuenta y se valoren los antecedentes laborales con la finalidad de que aquellas personas que sean seleccionadas tengan los mejores perfiles. Esto es, que las designaciones recaigan en quienes cumplan de mejor manera las calidades requeridas para la función electoral.

A partir de esa base constitucional y legal, se observa que lo dispuesto en los Lineamientos, consistente en que los participantes no cuenten con un mal antecedente laboral, no puede tener un efecto descalificador absoluto. Más bien debe tomarse en cuenta como parte de los parámetros que integran la calificación global, en cuyo caso, atendiendo a las particularidades del mal antecedente laboral, deberá ponderarse si dicho aspecto negativo lo hace incompatible con el puesto que pretende desempeñar.

Lo anterior, es acorde con la finalidad del propio procedimiento de designación de vocales de las juntas distritales, consistente en elegir a los aspirantes mejor calificados para coadyuvar a la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral local,

## **SUP-REC-25/2017**

conforme al principio especial de profesionalismo que debe regir el desempeño de la autoridad electoral y de sus órganos desconcentrados.

De tal forma, si el propósito de la autoridad electoral es asegurar que el personal que designe realice sus actividades con eficiencia, eficacia y estricto apego a la ley para el adecuado desarrollo de los comicios es indudable que ponderar un mal antecedente laboral, en cada caso, contribuirá a contar con personal directivo especializado en sus órganos desconcentrados.

El objetivo es que, como parte de las etapas que componen el procedimiento de designación de vocales (reclutamiento, evaluación y selección), la autoridad electoral contemple la posibilidad de incluir la evaluación (ponderación) de un mal antecedente en el desempeño como servidor público para asegurarse que dicho historial no interfiera de manera determinante o haga inviable el desempeño del funcionario de conformidad con los principios y objetivos del puesto. Esto implica que también existe la posibilidad de que, en algunos casos, dichos antecedentes no interfirieran en el aseguramiento del principio de profesionalismo.

De tal forma, esta Sala Superior advierte que es adecuado que el IEEM considere los antecedentes laborales en la integración de las autoridades electorales; sin embargo, debe valorarlos en su contexto y de forma integral, tanto los positivos como los negativos, a fin de determinar si los negativos podrían afectar la función sustantiva electoral del participante y en qué grado, o si,

por el contrario, resultan en una infracción que no repercute de manera determinante en la función electoral o que se pueda presumir que fue corregida, de modo que no represente un riesgo para que el ciudadano ejerza la actividad pública electoral.

De este modo, la selección de los mejores perfiles debe implicar una valoración caso por caso, permitiendo con ello que un participante con el mejor promedio de calificación pueda ver disminuido éste a partir de tener un mal antecedente laboral, pero no de forma que quede excluido del proceso, sino de forma que se valore a fin de determinar si, aun con ese antecedente, por sus características, resulta ser de los mejores perfiles entre los participantes, alcanzando con ello la designación como vocal distrital.

Al respecto, es importante enfatizar que **se presume** que un funcionario o servidor público electoral goza de las **cualidades de capacidad e idoneidad, por lo que cuando se llegue a sostener que hay alguna carencia de estas cualidades, se deben acreditar los actos u omisiones concretos que no son acordes con los fines y principios perseguidos.**

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior considera necesario realizar un test de proporcionalidad, para verificar si el requisito adicional soporta el control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral. Con esto se pretende determinar si se viola o no el derecho de acceder y desempeñar el cargo como funcionario electoral que el actor considera afectado en su perjuicio.

## SUP-REC-25/2017

Para ello, se considera que los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales se rigen por el postulado esencial de que su ejercicio se sujete a las limitaciones establecidas en la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general o bien común en una sociedad democrática.

Dicho principio encuentra su soporte, principalmente, en los artículos 1° de la Constitución; 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el caso, lo procedente es verificar si el requisito relativo a no contar con un **mal antecedente laboral** es proporcional. Para ello, se debe analizar si se cumple con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido, en los términos que se exponen a continuación:

En primer término, el uso de la expresión “mal antecedente laboral”, implica necesariamente disociar las palabras que lo componen, para entenderlo en su contenido gramatical, lo cual ocurre en la forma siguiente:

Mal.	Antecedente	Laboral
1. adj. malo. U. ante s. m. sing. Mal día. 2. m. Lo contrario al bien, lo que se aparta de lo lícito y honesto. <b>3. m. Daño u ofensa que alguien recibe en su persona</b>	1. adj. Que antecede. 2. m. Acción, dicho o circunstancia que sirve para comprender o valorar hechos posteriores. 3. m. Fil. Primera proposición de un entimema.	1. adj. <b>Perteneciente o relativo al trabajo, en su aspecto económico, jurídico y social.</b>

<p><b>o hacienda.</b> 4. m. Desgracia, calamidad. 5. m. Enfermedad, dolencia.</p>	<p>4. m. Gram. Elemento al que se hace referencia en una relación anafórica. 5. m. Mat. Primer término de una razón. <b>6. m. pl. Der. Circunstancia consistente en haber sido alguien anteriormente condenado u objeto de persecución penal. Puede ser tenida en cuenta como agravante.</b></p>	
---	--	--

Una vez disociado, la expresión se entiende, en su sentido gramatical como: **“La afectación en la historia laboral del aspirante”**.

Dicho lo anterior, como ha quedado previamente precisado, se destaca que, de conformidad con lo previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución, los ciudadanos tienen derecho a ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

Asimismo, de lo dispuesto en los artículos 5º, párrafo cuarto; 41, base V, apartado D, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución; 11, párrafos primero y segundo, de la Constitución local, y 168, segundo párrafo, del Código local, el **profesionalismo** es un principio rector de la autoridad administrativa electoral.

Ahora bien, en el Lineamiento combatido se prevé la posibilidad de rechazar de plano alguna solicitud ante la circunstancia de detectar un mal antecedente laboral en actividades realizadas en el instituto.

Al respecto, este órgano jurisdiccional electoral federal advierte que la redacción del Lineamiento no es la más apropiada, pues

## **SUP-REC-25/2017**

propicia que se aplique desde el momento en que se presenta la solicitud, lo cual atenta contra el derecho a acceder a un cargo como el de vocal distrital, pues implica excluir desde un inicio a un aspirante a participar de manera injustificada.

En el caso concreto, esta Sala Superior advierte que, de la revisión del contenido del acuerdo IEEM/CG/89/2016, por el que se designó a los vocales distritales del IEEM, para el proceso electoral 2016-2017, la aplicación o consideración del criterio de no contar con un mal antecedente laboral se dio en el momento de decidir quiénes serían los designados de entre todos los participantes, lo cual, en principio, es una correcta aplicación de un lineamiento como el que se estudia, sólo por lo que se refiere al momento en qué se realizó, no así por lo que se refiere a la forma en que se llevó a cabo, como se explica más adelante.

En efecto, la redacción del Lineamiento impugnado establece que la solicitud de un aspirante a ocupar una vocalía puede ser rechazada si se detecta un mal antecedente laboral.

Sin embargo, una correcta lectura de tal Lineamiento, a efecto de determinar que cumple con los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad, no puede ser otra que el tomarlo en principio como un criterio más, sujeto a una adecuada ponderación en cada caso para definir finalmente quiénes habrán de ocupar los cargos para los cuales se dictó la correspondiente convocatoria, en conjunto con el resto de elementos que se tengan para dictar tal determinación.

## **SUP-REC-25/2017**

Lo anterior es así, toda vez que el Lineamiento motivo de análisis, al implicar una restricción a un derecho fundamental que es el relativo a integrar las autoridades electorales, debe cumplir determinados requisitos a efecto de poder estimar que sí reúne las características de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, que como tal debe cumplir.

Esto es, la aplicación del criterio de contar con un mal antecedente laboral, a efecto de excluir a un participante por el sólo hecho de existir una conducta o determinación que pueda ubicarse en tal supuesto sin una mayor valoración o ponderación sobre cada caso concreto, sí implicaría una restricción injustificada a un derecho fundamental.

En ese sentido, la norma en estudio es constitucional, sí y sólo sí, el enunciado “mal antecedente laboral”, es interpretado a la luz de las calidades a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una condición para lograr un equilibrio del ejercicio igualitario de acceso a la función pública.

En efecto, para que la medida cuestionada pueda considerarse que persigue un fin legítimo sustentado constitucionalmente, ello no puede ocurrir si se establece la posibilidad de que alguna solicitud sea rechazada de plano por el mero señalamiento de que sea detectado un mal antecedente laboral en actividades realizadas en el Instituto.

En este sentido, esta Sala Superior advierte que los razonamientos en torno a la existencia de un mal antecedente

## **SUP-REC-25/2017**

laboral sólo pueden realizarse una vez que se cuenta con el resto de los elementos a considerar, con el fin de determinar de entre un universo de aspirantes no sólo a quienes se encuentran más calificados, capacitados e idóneos para ocupar tal cargo, sino a quienes cuenten con el mejor perfil para desempeñar las actividades dentro del IEEM, atendiendo a los principios que rigen la función electoral.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que dicha medida resulta **idónea**, en atención a que permite que la autoridad electoral valore los antecedentes laborales previos que tenga un aspirante, y que en determinado momento hubieran podido afectar el cumplimiento cabal de los principios a que debe sujetarse la actuación de todos los órganos del IEEM. Esto es así, puesta cada uno de los integrantes de dicha autoridad administrativa tiene la obligación de desarrollar sus actividades con estricto apego a los principios constitucionales que rigen la función electoral.

Finalmente un indebido actuar puede incidir en forma negativa en el fin último, que es dar plena vigencia al sistema democrático de nuestro país, a través de la elección de los integrantes de los poderes públicos, así como el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados, y de asociarse en forma pacífica para participar en la sociedad a través de la constitución de partidos políticos.

Por esto, la autoridad electoral no sólo tiene la facultad sino la obligación de elegir a los aspirantes más idóneos para integrar

las autoridades electorales, a través de decisiones debidamente fundadas y motivadas.

Además, la prevención de valorar un mal antecedente laboral es **necesaria**, pues guarda relación con el hecho de que la medida tenga eficacia y se limite a lo objetivamente necesario, lo que implica que, si alguno de los aspirantes a vocales cuenta con un mal antecedente laboral, precisamente en el desempeño de su función en el IEEM, es lógico que la autoridad administrativa considere la posibilidad de que esa persona no cuente con el perfil idóneo para ocupar el cargo.

Para llegar a esa consideración es necesario que la autoridad electoral exponga los razonamientos suficientes para concluir que la conducta del aspirante en el desempeño de su función se traduce en un mal antecedente laboral, pues esta última valoración no puede operar en forma automática y sin analizar las particularidades de cada caso.

Ello, pues es necesario que los ciudadanos que se designen para desempeñar el cargo sean efectivamente los más idóneos dadas sus capacidades, habilidades y sobre todo los más calificados, sin que pueda considerarse que un mal antecedente laboral, por sí mismo, y sin el análisis de las particularidades de cada caso, es contrario al profesionalismo con el que puedan llegar a ejercer el cargo de vocal distrital.

Asimismo, dicha medida resulta **proporcional**, pues si bien se otorga un trato diferenciado entre los aspirantes que no cuentan con malos antecedentes labores y los que sí cuentan con éstos,

## **SUP-REC-25/2017**

ello guarda una relación razonable consistente en que toda autoridad electoral debe cumplir cabalmente con los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la función electoral, en particular el garantizar el profesionalismo, objetividad, independencia e imparcialidad en el desempeño del cargo como autoridad electoral.

Por tales razones, al cumplir con los parámetros del test de proporcionalidad, se concluye que la restricción combatida es constitucional, siempre y cuando su lectura y aplicación se realice en los términos expresados.

De tal forma, la interpretación y aplicación del criterio de no contar con un mal antecedente laboral no puede descontextualizar los hechos, las condiciones y circunstancias en que aconteció ese antecedente.

En efecto, el hecho de tener registrado un antecedente laboral que se considere o califique como negativo, no puede conducir inexorablemente a concluir que se incumple con las calidades necesarias para ocupar el cargo de vocal distrital.

Para ello, se debe realizar una ponderación entre el impedimento en cita y el derecho de participación del recurrente en condiciones de igualdad en torno a los principios de capacidad e idoneidad y profesionalismo, a efecto de dilucidar si, dadas las condiciones actuales que fueron acreditadas en el expediente, podía considerarse si una determinada sanción o conducta incide en forma negativa para ser considerado como idóneo para desempeñar un cargo.

## **SUP-REC-25/2017**

Así, la interpretación y aplicación en automático del Lineamiento combatido equivale a decir que, si una persona durante su trayectoria laboral hubiera sido sancionada en un procedimiento de responsabilidad administrativa con la imposición de una sanción, indefinidamente queda impedida para volver a ejercer un cargo de similar naturaleza, lo cual podría ser desproporcionado.

En ese sentido, dado que en el procedimiento de designación de vocales distritales del IEEM se busca colocar a los mejores perfiles que garanticen una adecuada función electoral, es necesario ponderar los antecedentes laborales de los participantes en conjunto con las calificaciones obtenidas en el proceso y los demás elementos de los que se allegue la autoridad administrativa.

Esto es, la expresión “mal antecedente laboral”, a que se refieren los lineamientos, será válida siempre y cuando se interprete conforme a las siguientes directrices:

- Debe ser un parámetro que no descarte de manera absoluta y tajante a los ciudadanos que aspiren integrar una autoridad electoral.
- Es uno de los elementos objetivos a considerar por la autoridad, a efecto procurar que, quienes pretendan integrarse a la función electoral, desempeñen su función de manera profesional y con los conocimientos técnicos necesarios que garanticen los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

## **SUP-REC-25/2017**

- El mal antecedente laboral, como cuestión fáctica, debe someterse a un juicio de ponderación, para dimensionar el impacto de la conducta que le dio origen, frente al posible desempeño de la función electoral, sopesando caso por caso la temporalidad en que la misma ocurrió y su trascendencia a la afectación de los principios de la función electoral.

Esta interpretación preserva la finalidad constitucional perseguida con la normativa electoral, relativa a que la integración de las autoridades electorales, en este caso en el ámbito local, se realice con ciudadanos que desempeñen su función de manera profesional y con los conocimientos técnicos necesarios que garanticen los principios constitucionales que son rectores de dicho servicio público; armonizándolo con el diverso derecho político de integrar a la autoridad electoral bajo parámetros generales de igualdad, mediante una exigencia que no hace nugatorio de manera absoluta ese acceso.

**4.4. Agravio: El IEEM no ponderó de manera integral los hechos y circunstancias que rodearon la conducta que derivó en la inhabilitación del recurrente, a fin de estar en aptitud de determinar si éste cumplía con el requisito de idoneidad para el desempeño del cargo.**

A juicio de esta Sala Superior resultan **fundados** los planteamientos formulados por el recurrente, relativos a su indebida exclusión del proceso de designación por haberse considerado, sin mayor fundamentación y motivación, que se

incumplía con el requisito de no contar con un mal antecedente laboral.

Al respecto, se tiene que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución, establece que los ciudadanos tienen derecho a ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, para lo cual deben cumplir las calidades que establezca la ley.

En ese sentido, acorde con lo dispuesto en los artículos 5°, párrafo cuarto; 41, base V, apartado D, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución; 11, párrafos primero y segundo, de la Constitución local, y 168, segundo párrafo, del Código local, el profesionalismo es un principio rector de la autoridad administrativa electoral, por lo que es adecuado que se valoren los antecedentes laborales a fin de obtener los mejores perfiles; es decir, designar a aquellas personas que cumplen de mejor manera las calidades requeridas para la función, en este caso, electoral.

A partir de esa base constitucional y legal, se observa que lo dispuesto en el numeral 3.1, párrafo sexto, de los Lineamientos, así como de la base segunda, párrafo tercero, de la Convocatoria, que consiste en que los participantes no cuenten con un mal antecedente laboral, así como que no haya sido sancionado por resolución definitiva, firme e inatacable, en caso de haberse desempeñado como funcionario o servidor público, por la Contraloría General de dicho Instituto o la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del estado de México, **no debe tener un efecto descalificador absoluto.**

## SUP-REC-25/2017

En la especie, como se advierte de lo plasmado en el acuerdo IEEM/CG/89/2016, la razón por la que se excluyó al recurrente del proceso de designación es porque contaba con un mal antecedente laboral: al haber sido sancionado con inhabilitación por haber incumplido con actividades sustanciales en la etapa de preparación de la elección del proceso electoral 2014-2015, según la descripción que se contiene en la tabla dos, del referido Acuerdo.<sup>7</sup>

Es decir, la autoridad administrativa electoral local consideró como un mal antecedente laboral el haber sido sancionado con inhabilitación, pero no valoró ni ponderó las circunstancias en torno a la **conducta** de la que derivó la sanción de la que fue objeto el recurrente, de modo que se establecieran las razones por las que se consideraba que la conducta desplegada y las circunstancias que la rodearon, no la inhabilitación, conllevaban a la autoridad electoral a concluir que el aspirante no contaba con las capacidades o el perfil para desempeñar algún cargo de vocal distrital.

Al respecto, se tiene que el recurrente, en su calidad de Vocal de Capacitación, fue sancionado por no llevar a cabo una sesión de la Junta Distrital Electoral XLI, con cabecera en Nezahualcóyotl, estado de México, correspondiente al mes de marzo del año en dos mil quince. Esta circunstancia debió ser analizada y valorada para demostrar la falta de idoneidad del recurrente para desempeñar el cargo.

---

<sup>7</sup> Consultable en la página oficial del IEEM en la siguiente liga [http://www.ieem.org.mx/consejo\\_general/cg/2016/a089\\_16.pdf](http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2016/a089_16.pdf)

## **SUP-REC-25/2017**

Para llegar a esa conclusión era necesario que la autoridad electoral *-encargada del proceso de designación-* valorara, por ejemplo, si la omisión de llevarse a cabo esa sesión obedeció a una conducta negligente por parte del recurrente, o bien, por el contrario, si dentro de sus atribuciones como Vocal Capacitador se encontraba o no la de convocar a las sesiones de la Junta Distrital.

En ese sentido, al no existir valoración alguna en el acuerdo primigeniamente reclamado que permita concluir que el recurrente no cuenta con el perfil idóneo para desempeñar el cargo, resulta procedente:

- Revocar la sentencia de la Sala Toluca, dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-334/2016;
- Revocar la sentencia dictada por el TEEM, dentro del juicio ciudadano JDCL/137/2016;
- Modificar el acuerdo IEEM/CG/89/2016, en lo que fue materia de impugnación, y
- Ordenar al IEEM para que, en plenitud de sus atribuciones, realice una nueva valoración del antecedente laboral del recurrente, y en caso de que reúna los requisitos para ser considerado, lleve un nuevo análisis integral de los participantes al cargo de Vocales Distritales en la Junta XLI, en Nezahualcóyotl, estado de México, a fin de ponderar su idoneidad, capacidad o calidades requeridas para el cargo y, consecuentemente, proceda a la designación correspondiente.

**5. RESOLUTIVO**

**PRIMERO.** Se revocan las resoluciones emitidas tanto por la Sala Toluca en el juicio ciudadano ST-JDC-334/2016, así como por el Tribunal local en el expediente del juicio ciudadano JDCL/137/2016.

**SEGUNDO.** Se modifica el acuerdo IEEM/CG/89/2016 emitido por el Consejo General del Instituto local, en lo que fue materia de impugnación, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, 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, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**