

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-28/2017

RECURRENTE:

Ver fundamento y motivación al final del documento
--

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

SECRETARIO: JUAN CARLOS LÓPEZ PENAGOS

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

Sentencia que **REVOCA** la resolución emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Toluca, Estado de México, en el expediente número ST-JDC-332/2016.

GLOSARIO.

Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado de México
Código local	Código Electoral del Estado de México
Consejo	Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
Convención	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Corte Interamericana	Corte Interamericana de Derechos Humanos
PREP	Programa de Resultados Electorales Preliminares
Instituto	Instituto Electoral del Estado de México
Juicio ciudadano	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Junta General	Junta General del Instituto Electoral del Estado de México
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Lineamientos	“Lineamientos para la Designación de Vocales de las Juntas Distritales del Proceso Electoral 2016-2017”
Recurrente o actora	Ver fundamento y motivación al final del documento
Sentencia impugnada	Sentencia de cuatro de enero de dos mil diecisiete, emitida por la Sala Regional Toluca en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-332/2016.
Sala Toluca o Sala responsable	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Toluca, Estado de México
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de México
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Vocales	Vocales de las Juntas Distritales para el proceso electoral 2016-2017, en el Estado de México.

I. ANTECEDENTES.

1. Imposición de sanción. El diez de septiembre de dos mil quince, mediante Acuerdo número IEEM/CG/207/2015, el Consejo impuso a la actora una sanción consistente en la inhabilitación para desempeñar algún empleo, cargo o comisión en el servicio público por un periodo de seis meses.

Dicha sanción se originó por su inasistencia al segundo simulacro del PREP realizado el diecisiete de mayo de dos mil quince, en el Estado de México, lo que afectó su desempeño en el cargo de Vocal Ejecutivo durante el proceso electoral 2014-2015 en la citada entidad federativa.

2. Aprobación de los Lineamientos y la Convocatoria. El veinticinco de mayo¹, el Consejo aprobó el acuerdo IEEM/CG/57/2016, por medio del cual se establecieron los lineamientos para la designación de los Vocales.

3. Registro de la actora. El trece de junio, la recurrente presentó solicitud para participar en el proceso de designación citado.

¹ Salvo mención en otro sentido, todas las fechas se refieren al año dos mil dieciséis

4. Acuerdo IEEM/JG/39/2016. El treinta de septiembre, la Junta General emitió el Acuerdo por el que aprobó la lista de propuestas que serían puestas a consideración del Consejo para la designación definitiva de los ciudadanos que ocuparían el cargo de Vocales.

5. Acuerdo IEEM/CG/89/2016. El treinta y uno de octubre, el Consejo aprobó el acuerdo IEEM/CG/89/2016, por medio del cual se llevó a cabo la designación de los Vocales.

6. Juicio ciudadano local. Inconforme, el tres de noviembre, la ahora actora promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local, el cual fue radicado con el número de expediente JDCL/133/2016.

El veinticuatro de noviembre, el Tribunal local dictó sentencia en el sentido de confirmar el Acuerdo controvertido.

7. Juicio ciudadano federal. En desacuerdo con lo anterior, el veintiocho de noviembre, la recurrente promovió juicio ciudadano.

El cuatro de enero de dos mil diecisiete, la Sala Toluca emitió resolución en el sentido de confirmar la resolución impugnada, la cual fue notificada el cinco siguiente.

8. Recurso de reconsideración. Inconforme con la sentencia precisada, el ocho de enero del presente año, la recurrente promovió el medio de impugnación que ahora se resuelve.

9. Remisión y turno. El nueve de enero del año en curso se recibió el expediente en la Oficialía de Partes de la Sala Superior y mediante acuerdo de la propia data, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente **SUP-REC-28/2017** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña para los efectos que en Derecho procedan.

10. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió el escrito recursal que se resuelve y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró

cerrada la instrucción, con lo cual el medio de impugnación quedó en estado de resolución; y,

II. CONSIDERANDOS.

1. Jurisdicción y competencia.

El Tribunal ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de **impugnación**², por tratarse de un recurso de reconsideración, respecto del cual corresponde a esta autoridad jurisdiccional, en forma exclusiva, la competencia para resolverlo.

2. Requisitos de la demanda y presupuestos procesales. En el presente caso se cumplen los requisitos esenciales y los especiales de procedibilidad del recurso de reconsideración.

a) Forma. Se colman los requisitos esenciales del artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, ya que la demanda se presentó por escrito ante la Sala responsable, y en ella se hace constar el nombre de la recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve.

b) Oportunidad. El recurso de reconsideración se presentó dentro del plazo de tres días a que se refiere el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, toda vez que la sentencia se dictó el cuatro de enero de la presente anualidad; en tanto, fue notificada el cinco siguiente, y el escrito de demanda que dio lugar al recurso de reconsideración en estudio, se presentó el ocho del mes y año citado, situación que hace evidente la presentación oportuna del recurso.

² Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI; 60 y 99, cuarto párrafo, fracción I, de la Constitución Federal; 186, fracción I y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica; 4 y 64 de la Ley de Medios.

c) Legitimación. El recurso de reconsideración se interpuso por parte legítima, dado que derivado de la reforma constitucional de dos mil siete y legal de dos mil ocho en materia electoral, se advierte que a fin de darle funcionalidad al sistema de impugnación electoral y con la finalidad de garantizar a los sujetos de Derecho un efectivo acceso a la justicia constitucional en materia electoral, se estableció en la Ley Orgánica, la competencia de las Salas de este Tribunal Electoral para analizar la constitucionalidad de leyes, a partir de un acto concreto de aplicación.

Por cuanto hace a los sujetos de Derecho legitimados para interponer el recurso de reconsideración, el artículo 65 de la Ley de Medios³, considera a los partidos políticos y en determinados casos y sólo por excepción, a los candidatos.

No obstante, a fin de garantizar el ejercicio del derecho al acceso efectivo a la impartición de justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución, a juicio de este la Sala Superior, se deben tener como sujetos legitimados para interponer el recurso de reconsideración a quienes tengan legitimación para incoar los medios de impugnación electoral en la primera instancia federal, es decir, ante las Salas Regionales.

³ **Artículo 65**

1. La interposición del recurso de reconsideración corresponde exclusivamente a los partidos políticos por conducto de:

- a) El representante que interpuso el juicio de inconformidad al que le recayó la sentencia impugnada;
- b) El representante que compareció como tercero interesado en el juicio de inconformidad al que le recayó la sentencia impugnada;
- c) Sus representantes ante los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral que correspondan a la sede de la Sala Regional cuya sentencia se impugna, y
- d) Sus representantes ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para impugnar la asignación de diputados y de senadores según el principio de representación proporcional.

2. Los candidatos podrán interponer el recurso de reconsideración únicamente para impugnar la sentencia de la Sala Regional que:

- a) Haya confirmado la inelegibilidad decretada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral, o
- b) Haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que cumplía con los requisitos de elegibilidad.

3. En los demás casos, los candidatos sólo podrán intervenir como coadyuvantes exclusivamente para formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes, dentro del plazo a que se refiere el inciso a) del párrafo 1 del artículo 66 de la presente ley.

De lo contrario, se haría nugatorio el acceso efectivo a la impartición de justicia de los sujetos de Derecho distintos a los partidos políticos y candidatos en los supuestos aludidos, puesto que no estarían en posibilidad jurídica de impugnar las sentencias dictadas por las Salas Regionales que pudieran afectar sus derechos subjetivos, tutelables mediante el control de constitucionalidad o convencionalidad.

Es así que, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que la protección de sus derechos político-electorales, se sometan a un control de constitucionalidad y legalidad electoral, se deben interpretar de manera extensiva las normas previstas en los artículos 61, 62, apartado 1, inciso a), fracción IV, y 65, apartado 2, de la Ley de Medios, de tal forma que permitan potenciar el derecho subjetivo de acceso a la justicia, en términos de lo establecido por el artículo 17, de la Constitución.⁴

Por tanto, a juicio de la Sala Superior, la recurrente está legitimada para interponer el recurso de reconsideración, pues fue quien interpuso el juicio ciudadano ante la instancia federal, es decir, ante la Sala Toluca, situación que hace evidente que cuenta con legitimación para interponer el recurso de mérito.

d) Interés jurídico. La recurrente tiene interés jurídico para interponer el recurso de reconsideración que se resuelve, en razón de que controvierte una sentencia dictada por la Sala responsable pronunciada en el juicio de ciudadano ST-JDC-332/2016, en la que, se confirmó su exclusión del proceso de designación de los Vocales.

e) Definitividad y firmeza. En el recurso de reconsideración al rubro identificado, se cumple el requisito establecido en el artículo 63, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, consistente en haber agotado las instancias previas de impugnación, toda vez que se controvierte una

⁴ El criterio anterior es aplicable *mutatis mutandi* al presente caso, y se encuentra contenido en la jurisprudencia 3/2014 cuyo rubro y texto son del tenor siguiente: "LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN".

sentencia dictada por la Sala Toluca, dado que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, cuya resolución pudiera tener como efecto revocar, anular o modificar el acto controvertido.

f) Presupuesto específico de procedibilidad. En el artículo 61, párrafo 1, de la Ley de Medios, se establece que el recurso de reconsideración es procedente para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral. En los incisos a) y b) del precepto normativo señalado se prevén los actos que pueden ser objeto de controversia mediante el recurso de reconsideración, a saber:

- * Las sentencias dictadas en los juicios de inconformidad, que se hubiesen promovido para controvertir los resultados de las elecciones de diputados y senadores, por el principio de mayoría relativa.
- * La asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, que lleve a cabo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- * Las sentencias dictadas en los demás medios de impugnación, de la competencia de las Salas Regionales, cuando éstas hubiesen determinado la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución.

La procedibilidad del recurso de reconsideración, tratándose de sentencias dictadas en cualquier medio de impugnación diferente al juicio de inconformidad, se actualiza en el supuesto de que la Sala Regional hubiese dictado una sentencia de fondo, en la cual haya determinado la inaplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución.

En la especie, de la lectura integral del escrito de demanda, así como de los antecedentes que obran en el expediente, permite advertir que si bien el acto impugnado es la sentencia dictada por 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 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, y por el cual se designó a los Vocales.

En dicho acuerdo se consideró que antes de proceder a la designación de los Vocales, era importante destacar que en la propuesta que la Junta General remitió al Órgano Superior de Dirección, se advertía la existencia de observaciones realizadas a diversos aspirantes por haber sido detectados como representantes de partido político y/o **con un mal antecedente laboral**, previsto en el numeral 3.1 de los Lineamientos, y como consecuencia de ello, el incumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable, mismos que retiró de la lista por las correspondientes observaciones.

En contra del Acuerdo IEEM/CG/89/2016, la recurrente presentó juicio ciudadano local, que fue resuelto por el Tribunal local en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

La referida sentencia del Tribunal local fue impugnada mediante juicio ciudadano respecto del cual la Sala Toluca dictó la sentencia ahora combatida, en el sentido de confirmar la resolución controvertida.

Ahora bien, como se precisa previamente, en el escrito de demanda del presente recurso de reconsideración, la parte actora expresa diversos argumentos en torno al tratamiento que la Sala Regional realizó en la sentencia combatida, respecto de los planteamientos de inconstitucionalidad de los Lineamientos, en concreto por lo que se refiere al requisito consistente en no contar con un *“mal antecedente laboral”*, de tal forma, la Sala Superior estima debe considerarse por satisfecho el requisito de procedencia.

Aunado a lo anterior, el recurso en análisis también contiene planteamientos vinculados con la **perspectiva de género** ya que la recurrente aduce, entre otras cuestiones que, **el supuesto mal antecedente laboral fue derivado por complicaciones médicas acontecidas por un embarazo de alto riesgo**, y no propiamente por alguna falta laboral, incumplimiento a sus funciones o derivada de la relación de trabajo.

Al respecto, la actora argumenta que en la sentencia controvertida se le discrimina por su condición de mujer trabajadora.

Ello, porque la Sala responsable sostuvo que era correcto que en este tipo de procesos de designación se rechazaran las solicitudes de los aspirantes que tuvieran malos antecedentes laborales en el instituto, lo cual, si bien constituía una restricción al derecho fundamental contenido el artículo 35 Constitucional, la medida resultaba válida y justificada y perseguía un fin legítimo, ya que se buscaba elegir a la persona que mejor pudiera desempeñar el cargo.

En tal sentido, considera que se inaplicaron implícitamente en los términos ordenados por la Ley Fundamental y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano los derechos humanos a la igualdad, así como a la no discriminación, y el derecho a acceder a cargos públicos para formar parte en la integración de autoridades electorales, puesto que se dejaron de aplicar las garantías y salvaguardas correspondientes a su género, con lo cual se le discriminó por una circunstancia indebida.

Por tanto, aduce que la Sala responsable emitió una resolución alejada de los principios constitucionales y convencionales, situación que únicamente resulta dable dilucidar en el análisis de fondo del recurso de mérito.

En base a ello, la Sala Superior estima debe considerarse por satisfecho el requisito de procedencia, en atención a los principios a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la protección de los derechos fundamentales de personas en situación de vulnerabilidad, particularmente de acceso a la justicia, recurso efectivo, igualdad y no discriminación, garantizados en los artículos 1o., párrafos segundo y tercero, 13 y 17, párrafo segundo, de la Constitución.

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

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Pretensión, causa de pedir y metodología

La **pretensión** esencial de la recurrente consiste en que se revoque la sentencia impugnada, así como la resolución emitida por el Tribunal local y, en consecuencia, se modifique el Acuerdo IEEM/CG/89/2016, emitido por el Consejo, por medio del cual se llevó a cabo la designación de los Vocales, para el efecto de que sea considerada efectivamente para ocupar el citado cargo, al haber cumplido a cabalidad con los requisitos exigidos en la respectiva convocatoria.

Lo anterior, ya que las responsables estimaron que su inasistencia al segundo simulacro del PREP realizado el diecisiete de mayo de dos mil quince, en el Estado de México, que generó su inhabilitación laboral, debía ser tomada en cuenta como un “mal antecedente laboral”, sin tomar en cuenta que tal falta derivaba de su estado de salud, al estar en la última etapa de su embarazo, el cual era considerado de alto riesgo.

Su **causa de pedir** la sustenta en que la Sala Toluca no tuteló en los términos ordenados por la Constitución y los tratados internacionales

suscritos por el Estado mexicano, los derechos humanos a la igualdad, así como a la no discriminación, y el derecho a acceder a cargos públicos para formar parte en la integración de autoridades electorales.

Ahora, por **razón de método** y en atención al estrecho vínculo existente en los planteamientos expuestos, estos serán analizados de manera conjunta, sin que ello genere afectación alguna a la recurrente pues lo trascendente es que los puntos de agravio sean estudiados en su totalidad y no en la forma en que se realiza su análisis, conforme a lo establecido en la jurisprudencia de rubro **“AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.⁵

3.2. Marco jurídico.

3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución, en sus artículos 1º y 4º, reconoce los derechos humanos a la no discriminación⁶ e igualdad⁷. En los citados preceptos se proscribire toda discriminación que esté motivada por el género y, asimismo, reconoce que tanto el varón como la mujer son iguales ante la ley.

Es conveniente señalar que la igualdad jurídica, entre el hombre y la mujer ante la ley, está relacionada con el principio general de igualdad para los gobernados, previsto en el citado artículo 1º constitucional, el cual establece que todo individuo gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados de los que el Estado Mexicano sea parte, en el entendido que éstos no se podrán restringir ni suspender, sino en los casos y con las condiciones que ésta consigne, lo que pone de manifiesto el propósito de la sociedad en su actual

⁵ Consultable en Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2013. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Volumen 1. Página 125.

⁶ Artículo 1o. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

⁷ Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. [...]

desarrollo cultural, de superar las situaciones discriminatorias que con frecuencia afectaban a uno u otro individuo por razón de su género.

En ese sentido, la Constitución establece que todos los seres humanos son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que estén en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor.

3.2.2. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

La citada ley promulgada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil tres, en la parte conducente, establece:

Las disposiciones de esa Ley son de orden público y de interés social. El objeto es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1º, de la Constitución, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, talla pequeña, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el

reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

3.2.3. Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 1º, establece que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, se deben comportar fraternalmente los unos con los otros.

En el artículo 2º, menciona que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en la Declaración, sin distinción alguna, entre otras, por razón de sexo.

3.2.4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 2º, que cada uno de los Estados parte se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos que estén en su territorio y bajo su jurisdicción no hacer distinción alguna, entre otras causas, por razón de sexo.

A su vez, el artículo 3º, refiere que los Estados se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de sus derechos civiles y políticos.

Finalmente, en el artículo 26, menciona que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección, ya sea entre otros motivos, por razón de sexo.

3.2.5. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, menciona que todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en la Declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

Con relación a la Convención, en su artículo 1º, señala que los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

De igual manera establece que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección.

3.2.6. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).

La CEDAW, misma que entró en vigor (tanto en el ámbito internacional) como para el Estado mexicano, el tres de septiembre de mil novecientos ochenta, previa su ratificación el veintitrés de marzo previo y su promulgación en el Diario Oficial el doce de mayo del mismo año, en lo que aquí interesa, establece lo siguiente:

La expresión “*discriminación contra la mujer*” denotará toda distinción exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil cualquier otra esfera.

Ahora bien, respecto a las temáticas vinculadas con los principios de género, igualdad y no discriminación la Corte Interamericana ha emitido diversos criterios, de entre los cuales, son de destacar los siguientes:

En la *Opinión Consultiva OC-4/84*, de diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, la Corte Interamericana señaló que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de

naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad.

Asimismo, sostuvo que no es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato se puede considerar ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

En ese orden de ideas, el mencionado órgano jurisdiccional interamericano precisó que la Corte Europea de Derechos Humanos basándose *“en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos”* definió que es discriminatoria una distinción cuando *“carece de justificación objetiva y razonable”*.

En este sentido, razonó que existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia; ya que por el contrario, pueden ser un medio eficaz para proteger a quienes se encuentren en circunstancias de desventaja.

Por otra parte, la Corte Interamericana, sostuvo *“que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o*

que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico”.⁸

Al resolver el *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, el mencionado órgano jurisdiccional sostuvo que no toda distinción de trato puede ser considerada ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana; y además, que la Corte ha diferenciado entre *distinciones* y *discriminaciones*, de forma que las primeras constituyen diferencias compatibles con la Convención por ser razonables, proporcionales y objetivas, mientras que las segundas constituyen diferencias arbitrarias que redundan en detrimento de los derechos humanos.

Ahora bien, con relación a las *distinciones* a las que alude la Corte Interamericana, cabe señalar que en la sentencia dictada en el *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, ese Tribunal interamericano ya se había pronunciado, en el sentido de que los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente deben adoptar las medidas positivas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

En este asunto, la Corte Interamericana consideró que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos; y que además, los Estados deben combatir las

⁸ Sentencia de fondo, reparaciones y costas, emitida el veinticuatro de febrero de dos mil doce, en el caso denominado *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, estableció en el párrafo identificado como 79 (setenta y nueve).

prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

Con apoyo en lo antes expuesto, **es válido sostener que cualquier acto del que derive una situación de desigualdad entre el hombre y la mujer, es discriminatorio** y, por tanto, vulnera los derechos de las o los ciudadanos que se puedan encontrar en desventaja.

En este orden de ideas, únicamente se considerarán conforme a Derecho, y, por tanto, compatibles con la propia Constitución y tratados internacionales, aquellas distinciones que sean razonables, proporcionales y objetivas, ya que en tales circunstancias esa distinción no sería arbitraria ni redundaría en detrimento de los derechos humanos.

A partir de esas premisas y a efecto de indagar si existe o no un trato discriminatorio, o una transgresión al principio de igualdad, debe examinarse si la categoría objeto de estudio cumple o no con una finalidad; si está justificada, motivada.

3.3. Consideraciones del Tribunal local y Sala Toluca.

En primer término, es necesario realizar un resumen de las consideraciones expuestas tanto por el Tribunal local, así como por la Sala Toluca, con la finalidad tener un panorama amplio y claro de lo sucedido en la cadena impugnativa del recurso en análisis.

3.3.1. El Tribunal local, al resolver el juicio ciudadano JDCL/133/2016, sostuvo lo siguiente:

* De lo dispuesto en los artículos 3.1, párrafo sexto, y 3.7 de los Lineamientos para la Designación de Vocales, se desprendía que de contar con un mal antecedente laboral en actividades realizadas en el instituto, el aspirante sería descalificado por incumplimiento de

requisitos.

* La recurrente mediante Acuerdo IEEM/CG/207/2015, se le había sancionado con seis meses de inhabilitación, derivado de la inasistencia al segundo simulacro de la prueba de Resultados Electorales Preliminares, realizado el diecisiete de mayo de dos mil quince, en el Instituto.

* Tomando en consideración la existencia de un mal antecedente laboral desestimó los agravios expuestos por la recurrente, al considerar que el hecho de que se rechazaran solicitudes de aspirantes que tuvieran malos antecedentes laborales, si bien constituía una restricción al artículo 35 Constitucional, la medida perseguía un fin legítimo, razonable y proporcional.

* Por tanto, concluyó que no se violentaba el artículo 35 Constitucional, ni algún principio jurídico, además, de que se justificaba la viabilidad de la medida, de ahí que, confirmó el acuerdo impugnado.

3.3.2. Ahora bien, la Sala Toluca sostuvo lo siguiente:

* Que su inasistencia al segundo simulacro del PREP realizado el diecisiete de mayo de dos mil quince, en el Estado de México, que generó su inhabilitación laboral, debía ser tomada en cuenta como un “mal antecedente laboral”.

* Un mal antecedente laboral se toma en cuenta como una valoración del perfil del participante, para ponderar en cada caso, si estos antecedentes ponen en riesgo la función electoral que desempeñaran si llegaran a ser nombrados.

* Estimó que era correcta la determinación de Tribunal local, al considerar que el hecho de que se rechazaran solicitudes de aspirantes que tuvieran malos antecedentes laborales, si bien constituía una restricción al artículo 35 Constitucional, la medida perseguía un fin legítimo, razonable y proporcional.

* El hecho de que el requisito consistente en detectar un mal antecedente laboral en las actividades realizadas en el instituto, por parte de los aspirantes, únicamente se encontrara en los Lineamientos para la Designación de los Vocales, y no así en la convocatoria, en modo alguno lo tornaba por sí mismo, irregular, pues los lineamientos eran la base de la convocatoria respectiva y guardaban una congruencia con el perfil de aspirante que se buscaba.

* Las reglas, requisitos, condiciones, plazos y etapas del proceso de designación de vocales fueron aprobados y establecidos con la suficiente anticipación por parte de la autoridad electoral responsable primigenia al emitir tanto los lineamientos como la convocatoria respectiva y todos los aspirantes sin excepción fueron sometidos a ellos, de modo que no se advertía que se le hubiere dado un trato discriminatorio a la recurrente, o incluso preferencial a alguno de los aspirantes.

3.4. Caso concreto.

En primer término, se 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:

- i. La aplicación del criterio consistente en que los participantes no cuenten con un **mal antecedente laboral**, y
- ii. Así como los relativos a su indebida exclusión del proceso de designación **con base en trato diferenciado indebido, que implicó una discriminación por causa de su género.**

3.5. Mal antecedente laboral y trato diferenciado.

En el presente caso los argumentos de la recurrente, en torno a la inconstitucionalidad de la resolución impugnada, permiten advertir que los mismos tienen como origen o punto central lo relativo a la descalificación de la actora, para ser designada como Vocal, a partir de

lo dispuesto en el numeral 3.1, párrafo sexto, de los Lineamientos.⁹

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 los artículos 35, fracción VI, en correlación a lo dispuesto en el artículo 41, ambos de la Constitución.

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 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 de

⁹ **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 laboral** en actividades realizadas en el Instituto, el aspirante será descalificado por incumplimiento de requisitos.

la Constitución 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.
- 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.¹⁰

¹⁰ **Artículo 23.** Derechos Políticos:

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

Sobre este mismo tema, la Corte Interamericana, 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 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, 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, como la Convención, condicionan su ejercicio, a que se reúnan las calidades establecidas en la ley.

Sobre el tema, la Corte Interamericana, 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.

...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.

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 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, 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, 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

Instituto 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.

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; 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. 3. m. Daño u ofensa que alguien recibe en su persona o hacienda. 4. m. Desgracia, calamidad. 5. m. Enfermedad, dolencia.	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. 4. m. Gram. Elemento al que se hace referencia en una relación anafórica. 5. m. Mat. Primer término de una razón. 6. m. pl. Der. Circunstancia consistente en haber sido alguien anteriormente condenado u objeto de persecución penal. Puede ser tomada en cuenta como agravante.	1. adj. Perteneciente o relativo al trabajo, en su aspecto económico, jurídico y social.

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 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 Instituto, 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 que 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.

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, 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 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 Instituto, 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 Instituto.

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 Instituto, 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 laborales y los que sí cuentan con éstos, 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.

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 Instituto 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.

* 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.

Así, la interpretación y aplicación del citado Lineamiento que se analiza de manera absoluta, equivale a decir que si una persona que en cualquier momento de su trayectoria laboral se le hubiera sancionado en un procedimiento de responsabilidad administrativa, con la imposición de una sanción, como en el caso acontece, quedaría definitivamente impedida para ejercer un cargo público de manera indefinida en el tiempo, **lo que constituye un impedimento insuperable que restringe de manera excesiva el derecho de participación en la integración de un órgano electoral en condiciones de igualdad con los demás participantes y por ende, representa un acto de discriminación prohibido.**

En ese sentido, dado que en el procedimiento de designación de vocales distritales del instituto electoral local 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.

Sin embargo, precisamente lo que se requiere es que se valoren esos antecedentes, lo cual no ocurre así, cuando sin conocer o analizar el caso concreto, se excluye de participar en el proceso a las personas que han obtenido alguna sanción administrativa (o como, indebidamente, lo señala el Instituto local, se “retiró” al postulante), o cuando dicho “antecedente laboral” negativo es determinante en la ponderación respectiva para discernir el cargo, sin consideración alguna, sino de manera absoluta.

Ello se traduce precisamente en la ausencia de valoración, de ponderación de los elementos con los que se cuentan para determinar quién cuenta con el mejor perfil para ocupar el cargo, tornando el antecedente de sanción en una restricción excesiva, al no estar justificada, al derecho de desempeñar el cargo público.

En el caso, como se advierte de lo plasmado en la “tabla dos” inserta en las fojas 25 a 27 del acuerdo IEEM/CG/89/2016, así como de lo motivado por el Instituto local en los párrafos tercero y cuarto de la foja 28 del mismo documento, **la única razón por la que éste excluyó a la actora del proceso de designación, es porque consideró que contaba con un mal antecedente laboral, al haber sido inhabilitada por incumplir con actividades sustanciales en la etapa de preparación de la elección, siendo ésta la razón exclusiva y excluyente de cualquier otra valoración o consideración.**

Es decir, **la autoridad administrativa electoral local no valoró ni ponderó las circunstancias en torno a la sanción de la que fue objeto la actora**, de modo que se observara que ese hecho, no la

sanción, sino la conducta desplegada y las circunstancias que la rodearon, conllevaban a la autoridad electoral a concluir que el actor no contaba con las capacidades o el perfil para desempeñar algún cargo de vocal distrital.

Por lo expuesto, al resultar **fundado** el agravio formulado por la recurrente, lo ordinario sería revocar las sentencias tanto de la Sala Toluca como del Tribunal local, y ordenar al Instituto realizar una nueva valoración del mal antecedente laboral; sin embargo, considerando que, se encuentran relacionados planteamientos que deben ser abordados desde una perspectiva de género, se advierte la necesidad de que esta Sala Superior en plenitud de jurisdicción, analice dicha cuestión.

En la especie, la Sala Superior estima que la autoridad responsable fue omisa en considera que, la recurrente fue sancionada –cuestión considerada como mal antecedente laboral- por la inasistencia a un simulacro del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), efectuado el diecisiete de mayo de dos mil quince, para lo cual debía cumplir con un horario de 09:00 a 15:00 y 20:00 a 00:00 horas, bajo las condiciones que son acreditadas por la actora (**se encontraba embarazada y acudió al hospital por cuestiones de emergencia**), situaciones que no están controvertidas y que evidentemente no reflejan la incapacidad o falta de idoneidad de la recurrente para desempeñar el cargo o implicaba que las personas que fueron designadas como vocales contarán con un mejor perfil sobre ella.

De las constancias que obran en autos se desprende que la inasistencia al segundo simulacro del PREP, se actualizó el diecisiete de mayo de dos mil quince.

Ahora bien, en el expediente obran las constancias¹¹ que acreditan que desde el cuatro de mayo del citado año; es decir, con anterioridad a la inasistencia del simulacro del PREP, la actora presentó escrito ante la Contraloría General, así como un oficio dirigido al Secretario Ejecutivo,

¹¹ A fojas 181 y 182, así como 190 del cuaderno accesorio número uno.

ambos del Instituto local, en los que da cuenta de su situación médica respecto de la atención que requería su embarazo.

Aunado a ello, de las citadas constancias se desprende que no estaba dada de alta aún ante la Institución de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, por razones imputables al propio instituto electoral, por lo que no le podía ser expedida alguna incapacidad.

Para acreditar este hecho, la actora remitió el original de los acuses de recibo de dichos escritos, en los que consta el sello de recepción del Instituto local de cuatro de mayo de dos mil quince.

Asimismo, obra constancia¹² en copia certificada, del oficio de remisión de incapacidad por maternidad a favor de la actora y su anexo, recibido por la Dirección de Administración del Instituto Electoral del Estado de México, el veinticuatro de junio de dos mil quince, a través del cual la actora informa que fue atendida, en situación de emergencia en la instancia de salud correspondiente, el doce de junio anterior, es decir, veinte días después de que tuvo verificativo el citado simulacro.

De igual forma, obra el original del reporte de servicio de consulta de urgencias emitido por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios de dos de julio de dos mil quince,¹³ en el que se da cuenta del diagnóstico de afecciones de la recurrente.

Del referido certificado médico expedido por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México, se desprende entre otras cuestiones, que la actora acudió a dicho hospital el veinticinco de mayo (ocho días después del simulacro) presentando un cuadro de "*placenta previa con hemorragia*".

De lo anterior, se observa que la actora se encontraba en una situación vulnerable derivada de su embarazo, sin seguridad social por errores administrativos del propio del Instituto, que al momento de la realización

¹² A fojas 186 y 187 del cuaderno accesorio número uno.

¹³ A foja 191 del cuaderno accesorio número uno.

del simulacro del PREP, es decir, el diecisiete de mayo, tenía aproximadamente ocho meses de embarazo, y presentarse a laborar en la citada fecha por un espacio de más de diez horas, implicaba una situación de alto riesgo derivada de su estado de gravidez.

Además, la actora mediante oficio de diecinueve de junio de dos mil quince, remitió al Director de Administración del Instituto, la correspondiente incapacidad en la cual manifestó, entre otras cuestiones, *“No omito señalarle que como consta el diversos oficios dirigidos a su persona y la Contraloría del Instituto existió omisión por parte del servidor electoral encargado de dar las altas del ISSEMYM para que en tiempo y forma pudiese yo contar con las atenciones adecuadas como lo señala la Constitución Federal y Estatal así como diversos ordenamientos ulteriores, razón por la cual he sido atendida de emergencia por puerperio el viernes 12 de junio de 2015..”*

Ahora bien, resulta evidente que de la valoración probatoria efectuada a las citadas documentales en términos de los previsto en los artículos 14 y 16, de la Ley de Medios, queda demostrado de manera fehaciente lo siguiente:

- La actora se encontraba en una situación vulnerable derivada de su embarazo.
- No contaba con servicios de seguridad social por errores administrativos del propio del Instituto.
- En diversas ocasiones, previas al simulacro del PREP había solicitado a la Contraloría General del Instituto, se realizarán los trámites administrativos necesarios para que le dieran de Alta en la institución de Salud correspondiente, y pudiera recibir los servicios médicos idóneos por su estado de gravidez.
- Al momento de la realización del simulacro del PREP, es decir, el diecisiete de mayo de dos mil quince, tenía aproximadamente ocho meses de embarazo.

- Laborar en la citada fecha por un espacio de más de diez horas, implicaba una situación de alto riesgo derivada de su estado de gravidez.
- El veinticinco del mes y año citados (ocho días después del simulacro) la actora acudió al hospital presentando un cuadro de *“placenta previa con hemorragia”*.
- El doce de junio del mencionado año (20 días aproximadamente después del simulacro) la recurrente fue atendida de emergencia, para efectos, del nacimiento de su hijo.
- Que posteriormente acudió al centro médico, ya que derivado del embarazo de alto riesgo que presentó, tenía diversas afecciones.

De lo hasta aquí expuesto, se advierte de manera fehaciente que el supuesto mal antecedente laboral derivó de una falta cometida por **la inasistencia en mérito de complicaciones médicas de embarazo de la actora**, y no por cuestiones propias a su desempeño laboral.

En ese sentido, excluirla del procedimiento de designación de vocales distritales sólo por haber sido sancionada o evaluarla en forma negativa y determinante, hacen evidente la existencia de una trasgresión **contra sus derechos en una condición especial que, por el contrario, requería una mayor protección**.

Al respecto,¹⁴ se tiene que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos, así como el derecho a la salud y, en el ámbito laboral, **las mujeres, durante el embarazo, cuentan con una protección especial para no realizar trabajos que signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación**, debiendo contar

¹⁴ En términos de lo dispuesto en los artículos 46, 49 y 52 del Convenio 102 sobre la seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo; 4º, párrafos segundo y cuarto, y 123, apartado B, fracción XI, inciso c), de la Constitución; 56; 133, fracción XIV, y 170, fracciones I y II, de la Ley Federal del Trabajo; 61, fracción I, de la Ley General de Salud, y 57, fracción III; 65; 86, fracción VII, y 98, fracción XVIII, de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México.

con descansos obligatorios antes y después del parto; asimismo, **se establecen medidas para evitar que sean objeto de discriminación laboral por su condición de embarazo, el cual es un tema prioritario de prevención y atención médica.**

Es decir, la maternidad es un tema prioritario en materia de salud, y la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer no debe soslayar condiciones biológicas por las cuales una mujer requiere una atención médica prioritaria, de otro modo se estaría alimentando estereotipos sobre los roles de género en sociedad que tienen como consecuencia mermar la participación de la mujer en la vida pública.

Aunado a ello, en la Constitución y en los tratados internacionales se prevé un principio de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, sin que sea admisible algún tipo de ventaja entre unas y otros.¹⁵

En ese sentido, las diferencias naturales entre mujeres y hombres, no deben ser aprovechadas como pretexto para limitar o poner en desventaja a las personas de un sexo. La igualdad ante la ley, significa igualdad de oportunidades, sin desconocer las diferencias físicas o biológicas.

Por tanto, **desconocer en un procedimiento selección que la sanción impuesta devino porque la inasistencia se dio en un contexto de salud médica de la actora durante su embarazo, a fin de restringir su derecho para formar parte de la autoridad electoral, no sólo es desproporcional, sino que atenta contra la protección especial de la que debió ser objeto,** por ser un tema prioritario y a fin de evitar discriminación laboral por esta cuestión fundamental.

¹⁵ Artículos 1º, párrafo quinto; 4º, párrafo primero, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, así como 1º; 2º; 3º; 5º, y 7º, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW-, y 1º; 2º; 3º; 4º, inciso j; 5º, y 6º de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Para”.

A mayor abundamiento, al no existir valoración alguna, ni siquiera una afirmación, en los Acuerdos IEEM/CG/89/201 y IEEM/CG/207/2015, que permitan concluir que la actora no cuenta con el perfil idóneo para desempeñar el cargo, por el contrario, de la individualización de la sanción, visible a fojas 15 a 17 de la resolución de la Contraloría General, aprobada por el Consejo General del instituto local, mediante el acuerdo IEEM/CG/207/2015 de diez de septiembre de dos mil quince, se desprende básicamente que:

- **Se trató de un hecho aislado**, ya que en la propia resolución de sanción se informa que la actora no cuenta con algún otro antecedente de incumplimiento a sus labores;

- La razón de la sanción fue por considerar que se dio un desacato a una directiva del órgano superior de dirección del Instituto, **pero la conducta no se consideró grave ni se generó con ella alguna afectación cuantificable a la institución**, y

- El desacato consistió en la inasistencia a un simulacro del PREP, **para lo cual se debe considerar que no se demostró una voluntad de desobediencia a las directivas del Consejo General del Instituto**.

Por el contrario, **obran constancias que acreditan que en el periodo durante el cual ocurrió la inasistencia, la actora se encontraba en una situación de complicaciones médicas por su embarazo y por la falta de alta al servicio de seguridad social**.

3.6. Conclusión.

Por las consideraciones expuestas, la Sala Superior no advierte de qué forma el hecho por el que fue objeto de sanción la actora, puede ser determinante para considerar que existe un riesgo para la función electoral en caso de que asuma el cargo de vocal distrital, puesto que por sí misma no refleja falta de capacidad o calidad requerida para ocupar dicha función pública.

Por el contrario, lo hasta aquí expuesto hace evidente que no se tomó en consideración lo establecido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, relativo a que las mujeres tienen derecho igualitario y deben estar alejadas de cualquier forma de discriminación, en relación a desempeñar funciones públicas de su País y a participar en asuntos públicos.

De igual forma, la Constitución en sus artículos 1º y 4º, reconocen el principio de igualdad para el ejercicio de los derechos político-electorales contenidos en su artículo 35, temática que, al estar vinculada con derechos humanos, debe sumarse el principio *pro persona*, el de no discriminación y progresividad.

Por tanto, cuando se trate de cuestiones de discriminación y transgresión al principio de igualdad en contra de las mujeres, las autoridades deben actuar con absoluto apego al estándar de la debida diligencia establecido en la propia Constitución, así como en los tratados internacionales.

3.7. Efectos.

En consecuencia, al haber resultado **fundados** los planteamientos expuestos por la recurrente, la Sala Superior estima que lo procedente es:

- 1. Revocar** las resoluciones emitidas tanto por la Sala Toluca en el juicio ciudadano ST-JDC-332/2016, así como por el Tribunal local en el expediente del juicio ciudadano JDCL/133/2016;
- 2. Modificar** el acuerdo IEEM/CG/89/2016 emitido por el Consejo General del Instituto local, en lo que fue materia de impugnación, y
- 3. Vincular** al Instituto local, para el efecto de que realice una nueva

valoración de los participantes en el Distrito XXIV, en Nezahualcóyotl, considerando los antecedentes laborales de forma integral, de modo que ello repercuta en la valoración del perfil de la participante, mas no en su exclusión, y **sin considerar la sanción administrativa de la que fue objeto la actora, por no ser determinante para considerar que carece de idoneidad, capacidad o calidad para el cargo.**

Por lo expuesto y fundado, se

III. RESOLUTIVO

PRIMERO. Se **revocan** las resoluciones emitidas tanto por la Sala Toluca en el juicio ciudadano ST-JDC-332/2016, así como por el Tribunal local en el expediente del juicio ciudadano JDCL/133/2016.

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 en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan, y en su oportunidad, archívese este asunto como 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. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

Referencia: Págs. 1 y 2

Fecha de clasificación: 01 de febrero de 2016

Unidad: Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Partes Clasificadas: Datos personales.

Periodo de reserva: Sin temporalidad por ser confidencial.

Fundamento Legal: Artículos 11, fracción VI; 113, fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Motivación: En virtud de que se trata de información confidencial la cual debe ser protegida y resguardada.

Nombre y cargo de la o el titular de la unidad responsable de la clasificación: Juan Carlos López Penagos, Secretario de Estudio y Cuenta de la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.