

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-691/2017

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE
M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA: AURORA ROJAS
BONILLA

Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** en la materia de la impugnación el acuerdo INE/CG444/2017, de cinco de octubre de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral,¹ por el cual se aprobó la designación del Consejero presidente del organismo público local de Baja California, en razón de lo siguiente.

ANTECEDENTES

¹ En adelante INE.

SUP-RAP-691/2017

De la narración de hechos que el recurrente hace en su escrito de apelación, así como de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

1. Designación de Consejeros. El dos de septiembre de dos mil quince, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG808/2015, mediante el cual aprobó la designación del Consejero Presidente y las Consejeras y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral de Baja California, quienes rindieron la protesta de ley el cuatro siguiente.

2. Renuncia del Consejero Presidente. El cinco de julio de dos mil diecisiete, el Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de Baja California, Javier Garay Sánchez, presentó su renuncia al cargo con efectos al diecisiete de julio.

3. Convocatoria. Mediante acuerdo de catorce de julio de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó las convocatorias para la designación de la Consejera o Consejero Presidente del Organismo Público Local (en adelante "OPLE") de Baja California y de la Consejera o Consejero Presidente del OPLE de Chiapas².

4. Acuerdo impugnado. En sesión extraordinaria de cinco de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG444/2017, por el cual se aprobó la designación del Consejero Presidente del OPLE de Baja California y el Consejero Electoral del OPLE de Chiapas, al tenor de los puntos de acuerdo siguientes:

² Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de clave INE/CG220/2017 aprobado el 14 de julio de 2017.

PRIMERO. Se aprueban los dictámenes con los que se verifica el cumplimiento de las etapas correspondientes al procedimiento de selección y designación y se analiza la idoneidad de las y los aspirantes propuestos al Consejo General para ser designados como Consejero Presidente y Consejero Electoral de los Organismos Públicos Locales de las entidades de Baja California y Chiapas, mismos que forman parte integral del presente Acuerdo, conforme a lo siguiente:

- 1.1. Baja California (Se adjunta el Dictamen con el que se verifica el cumplimiento de las etapas correspondientes al procedimiento de selección y designación y se analiza la idoneidad del aspirante propuesto, como Anexo 1).

Nombre	Cargo	Periodo
CLEMENTE CUSTODIO RAMOS MENDOZA	Consejero Presidente	Para concluir el encargo al 3 de septiembre de 2022

- 1.2. Chiapas (Se adjunta el Dictamen con el que se verifica el cumplimiento de las etapas correspondientes al procedimiento de selección y designación y se analiza la idoneidad del aspirante propuesto, como Anexo 2)

Nombre	Cargo	Periodo
GILBERTO DE GUZMÁN BÁTIZ GARCÍA	Consejero Electoral	Para concluir el encargo al 31 de mayo de 2022

SEGUNDO. Se instruye a la Unidad Técnica para que, notifique el presente Acuerdo a las personas que han sido designados como Consejero Presidente y Consejero Electoral de los Organismos Públicos Locales de las entidades de Baja California y Chiapas, realice las gestiones para la publicación en el portal de Internet del Instituto de las cédulas de evaluación integral, correspondientes a la etapa de valoración curricular y entrevistas, así como que por conducto de las Juntas Locales Ejecutivas del Instituto en las entidades de Baja California y Chiapas, se lleven a cabo las acciones necesarias para comunicar el contenido del presente Acuerdo a las autoridades locales competentes para los efectos legales conducentes.

TERCERO. El Consejero Presidente y Consejero Electoral designados para los Organismos Públicos Locales de las entidades de Baja California y Chiapas, tomarán posesión del cargo el 6 de octubre de 2017. En el caso del Consejero Presidente del Organismo Público Local de Baja California, rendirá la protesta de ley en sesión solemne del órgano máximo de dirección. Por lo que hace al Consejero Electoral del Organismo Público Local de Chiapas, lo hará en sesión solemne del Consejo General conducida por el Consejero Presidente.

CUARTO. La Comisión deberá notificar, a través de su Secretario Técnico, el presente Acuerdo al Instituto Estatal

SUP-RAP-691/2017

Electoral de Baja California, a efectos de que se lleven a cabo las acciones normativas conducentes para la entrega recepción de los recursos, asuntos en trámite y todo aquello que corresponda y esté bajo la responsabilidad de la Presidencia de dicho órgano, así como para que convoquen a sesión solemne para el 6 de octubre de 2017, fecha en que tomará posesión del cargo el nuevo Consejero Presidente del referido Instituto.

QUINTO. El Consejero Presidente y Consejero Electoral designados mediante el presente Acuerdo, deberán notificar a la Comisión, la constancia documental o declaración en la que manifiesten bajo protesta de decir verdad, que no desempeñan ningún empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos relacionados con actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remunerados, dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la toma de posesión del cargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 28, párrafo 2, del Reglamento.

SEXTO. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta y portal de internet del Instituto y en los estrados de las Juntas Ejecutivas Local y Distritales de dichas entidades federativas, así como en los portales de internet de los respectivos Organismos Públicos Locales y los medios correspondientes en las entidades de Baja California y Chiapas.

SÉPTIMO. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación.

5. Recurso de apelación. El nueve de octubre de dos mil diecisiete, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, interpuso recurso de apelación, en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del citado Instituto, a fin de impugnar el mencionado acuerdo, por cuanto hace a la designación del Consejero Presidente del OPLE de Baja California.

6. Recepción en Sala Superior. El dieciséis de octubre del presente año, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio INE/SCG/2714/2017, mediante el cual el Secretario del Consejo General del INE remitió la demanda del recurso de apelación identificado al rubro, sus correspondientes

anexos, así como el informe circunstanciado y demás documentación relacionada con el citado medio de impugnación.

7. Integración del expediente y turno. Por proveído de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificados con la clave SUP-RAP-691/2017, asimismo ordenó turnarlo a la Ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Tales acuerdos fueron cumplimentados mediante oficio TEPJF-SGA-6309/17 suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

8. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió a trámite el medio de impugnación al rubro citado y, al encontrarse debidamente integrados los expedientes, declaró cerrada la instrucción, quedando los presentes autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del

SUP-RAP-691/2017

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación promovido por un partido político nacional, a fin de controvertir un acuerdo emitido por el Consejo General del INE.

SEGUNDA. Requisitos de procedibilidad. El recurso de apelación que se analiza reúne los requisitos previstos en los artículos 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, inciso a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, 19, párrafo 1, inciso e), y 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral, como se razona a continuación:

1. Requisitos formales. En este particular, se cumplen los requisitos formales esenciales, previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la mencionada Ley General, porque la demanda se presentó por escrito, en la cuales el representante del recurrente: **a)** Precisa la denominación del partido político impugnante; **b)** Señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos; **c)** Identifica el acto impugnado; **d)** Menciona a la autoridad responsable; **e)** Narra los hechos en que sustenta la impugnación; **f)** Expresa conceptos de agravio; **g)** Ofrece pruebas, y **h)** Asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica con la que promueve.

2. Oportunidad. El escrito de apelación fue presentado dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General en cita, toda vez que el acuerdo impugnado fue emitido el cinco de octubre de dos mil diecisiete, en tanto que el recurso se interpuso el nueve siguiente, esto es, de manera oportuna.

3. Legitimación y personería. El Partido Revolucionario Institucional está legitimado para interponer el recurso de apelación que se resuelve, porque tienen la calidad de partido político nacional.

Asimismo, Claudia Pastor Badilla es representante del referido partido político ante el Consejo General del INE, por lo que cuenta con personería para interponer el presente medio de impugnación, en términos del reconocimiento hecho por la autoridad responsable, al rendir el informe circunstanciado.

4. Interés jurídico. El mencionado partido político tiene interés jurídico para promover el recurso de apelación, porque controvierte el acuerdo INE/CG444/2017 emitido por el Consejo General del INE, el cual, en concepto del recurrente, es indebido y violatorio del principio de legalidad.

Por tanto, con independencia de que le asista o no razón, en cuanto al fondo de la controversia planteada, se cumple el requisito de procedencia en estudio.

5. Definitividad y firmeza. También se reúnen estos requisitos, porque el recurso al rubro identificado se interpuso contra el acuerdo INE/CG444/2017 emitido por el Consejo General del INE, el cual es definitivo y firme, para la procedibilidad de los recursos de apelación, dado que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, cuya resolución pudiera tener como efecto revocar, anular, modificar o confirmar el acto controvertido.

TERCERA. Precisión del acto reclamado. Resulta conveniente precisar que no obstante que en el apartado III de la demanda relativo al acto impugnado, el partido recurrente

dice controvertir el acuerdo de cinco de octubre de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del INE, mediante el cual designó a las Consejeras y Consejeros Electorales de los treinta y dos Consejos Locales del INE, en realidad se advierte de la lectura de tal escrito, que únicamente impugna la designación del Consejero Presidente del OPLE de Baja California, pues sólo formula agravios dirigidos a controvertir ese nombramiento, por lo que se tendrá como acto impugnado este último.

CUARTA. Estudio de fondo.

I. Síntesis de conceptos de agravio.

El Partido Revolucionario Institucional manifiesta esencialmente que el artículo 100, párrafo 2, inciso K), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,³ y 9, párrafo 1, del Reglamento del INE para la Designación y Remoción de las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales,⁴ establecen como requisito para ser consejero electoral, no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional⁵, durante el último proceso electoral en la entidad, requisito que es incumplido por Clemente Custodio Ramos Mendoza, designado Consejero Presidente del OPLE de Baja California, por lo que debe revocarse su designación.

Lo anterior, porque el referido consejero se desempeñaba como Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital 8 de la Ciudad de Tijuana, Baja California y en su momento Presidente del Consejo

³ En lo subsecuente LGIPE.

⁴ En adelante Reglamento Interno.

⁵ En adelante SPEN

Distrital. Por tanto, integrante del SPEN, de conformidad con el artículo 202, párrafo 1, de la LGIPE.

Agrega que esa prohibición guarda relación con el objetivo de la reforma política-electoral de febrero de dos mil catorce, para evitar injerencias de factores externos, principalmente de los poderes públicos, con la finalidad de abonar en la consolidación de la autonomía e independencia de los OPLES.

II. Pretensión y causa de pedir.

La **pretensión** del partido recurrente es que quede insubsistente la designación de Clemente Custodio Ramos Mendoza, como Consejero Presidente del OPLE de Baja California.

La **causa de pedir** la sustenta en el hecho de que Clemente Custodio Ramos Mendoza tiene un impedimento legal para ser consejero electoral, consistente en que fue miembro del SPEN durante el último proceso electoral en la entidad.

Cabe precisar que en el presente caso, la autoridad responsable designó a la citada persona Consejero Presidente del OPLE de Baja California, por lo que es claro que como esa determinación le beneficiaba a Clemente Custodio Ramos Mendoza, no es quien acude a esta jurisdicción, y como la convocatoria respectiva no contempla el requisito en cuestión, tampoco estaba obligado a controvertirla, por lo que es ahora el Partido Revolucionario Institucional, el que controvierte tal designación sobre la base de la existencia de un impedimento legal, que en este momento el consejero nombrado está en imposibilidad de cuestionar.

SUP-RAP-691/2017

En este orden de cosas, como la controversia se centra en dilucidar si el requisito señalado por el actor constituye o no un impedimento para que Clemente Custodio Ramos Mendoza pueda ser o no consejero electoral, esta Sala Superior considera necesario primero, analizar si la restricción al derecho reconocido a éste, mediante el acto reclamado, se encuentra acorde con la Carta Magna y los Instrumentos Internacionales, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º. Constitucional⁶.

Lo anterior es así, puesto que en el presente caso se encuentran involucrados el derecho humano al trabajo así como el de poder ser nombrado para un cargo en el servicio público, reconocidos en la Carta Magna⁷, que podrían verse afectados,

⁶ **Artículo 1º, de la Constitución.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

⁷ **Artículo 5º, de la Constitución.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

(Reformado mediante decreto publicado el 29 de enero de 2016)

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

en perjuicio de la persona que resultó designada, por una decisión de esta Sala Superior, en contravención de lo previsto en el artículo 14 Constitucional.

Sobre todo, a fin de privilegiar la solución del conflicto de manera integral y en apego al principio de progresividad, tomando en cuenta los instrumentos internacionales que se citarán más adelante.

De esta forma, esta Sala Superior busca no solamente proteger el ámbito de derechos subjetivos del ciudadano, sino también dotar de coherencia al sistema, al armonizar las normas, principios y finalidades constitucionales y convencionales a fin de establecer el parámetro de regularidad constitucional aplicable al caso concreto.

En tales condiciones, se procederá a dilucidar si el requisito señalado por el partido recurrente, previsto en el artículo 100, párrafo 2, inciso k)⁸, de la ley Electoral, consistente en no ser ni haber sido miembro del SPEN, durante el último proceso electoral en la entidad, admite ser considerado en el caso o vulnera el derecho de poder ser nombrado para un cargo en el servicio público y del trabajo, en perjuicio del consejero designado.

Artículo 35, de la Constitución. Son derechos del ciudadano:

VI. Poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

⁸ **Artículo 100, de la LGIPE**

1. El consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales serán designados por el Consejo General del Instituto, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por esta Ley.

2. Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:

...

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

III. Tesis de la decisión.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los conceptos de agravio, debido a que el impedimento señalado por el recurrente no es una restricción acorde con la Carta Magna ni los Instrumentos Internacionales y, por ende, no admite ser exigible en el caso concreto, al ciudadano en cuestión, contrariamente a lo pretendido por el partido recurrente, por lo que procede confirmar el acuerdo reclamado, por cuanto hace a la designación de Clemente Custodio Ramos Mendoza como Consejero Presidente del OPLE de Baja California, en razón de las siguientes consideraciones.

a. El derecho de integrar los OPLES es fundamental y sólo puede ser restringido para alcanzar un objetivo legítimo sustentado constitucionalmente.

El artículo 5, fracción II, de la Constitución contempla el derecho humano al trabajo y la libertad de ejercerlo siempre y cuando sea lícito.

Por su parte, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución establece el derecho de los ciudadanos de poder ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

Como se ve, tanto la prerrogativa del ciudadano a ser nombrado para cualquier empleo o comisión que no sea de elección popular, como el derecho al trabajo, constituyen **derechos fundamentales** de base constitucional y configuración legal, en cuanto a que será en la ley en donde se establezcan las calidades (circunstancias, condiciones,

requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos.

Por tanto, las limitaciones que al efecto establezca el legislador ordinario, para su ejercicio, deben cumplir determinadas características a fin de respetar y salvaguardar esos derechos, de tal forma que dichas limitaciones deben ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados.

Los artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que todos los ciudadanos gozarán, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social **y sin restricciones indebidas a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país⁹.**

⁹ **Artículo 25.**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 [sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social], y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

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

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

SUP-RAP-691/2017

Los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen que Todos los ciudadanos deben gozar de **tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país**¹⁰.

En opinión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del mencionado Pacto Internacional, cualesquiera que sean las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales “**deberán basarse en criterios objetivos y razonables**”, toda vez que “el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, **salvo por**

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

¹⁰ Artículo 23.

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

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

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

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.

Artículo 24.

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos¹¹.

De la misma forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano encargado de la aplicación e interpretación de la Convención Americana, ha estimado que las restricciones a los derechos político electorales deben encontrarse previstas en una ley, no ser discriminatorias, basarse en criterios razonables, **atender a un propósito útil y oportuno que las torne necesarias para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo¹².**

Como puede apreciarse, los derechos fundamentales no son derechos absolutos, sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones, siempre que las previstas en la legislación, no sean **irracionales, injustificadas, desproporcionadas** o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental. Restricciones que deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución y en los propios tratados internacionales.

Acorde con lo anterior, **cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos humanos deberá basarse** en calidades inherentes a la persona, así como **en criterios objetivos y razonables** y, por tanto, el ejercicio de tales derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse,

¹¹ Observación General No. 25, 57° período de sesiones (1996), párr. 4.

¹² *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, pár. 206.

SUP-RAP-691/2017

salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos.

En esas circunstancias, las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para el ejercicio del derecho de los ciudadanos de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, consagrado en los citados instrumentos internacionales y en la fracción II del artículo 35 constitucional que establezcan las leyes a nivel federal, estatal y municipal deben respetar el contenido esencial de este derecho fundamental, estar razonablemente armonizadas con otros principios o derechos fundamentales de igual jerarquía, como el principio de igualdad y, para ello, **tales restricciones no deben ser irracionales, desproporcionadas e injustificadas.**

En esta tendencia, se ha pronunciado esta Sala Superior en el sentido de que los derechos políticos, en tanto derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, **no pueden ser restringidos injustificadamente ni mucho menos suprimidos**, por lo que toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica debe ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

La restricción de los derechos fundamentales debe cumplir las siguientes tres condiciones: **a) La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto; b) La restricción debe ser necesaria, en cuanto a que no quepa una medida alternativa menos gravosa para el interesado, y c) La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, en**

virtud de que no suponga un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.¹³ El principio de proporcionalidad no debe significarse porque la satisfacción de los intereses generales o públicos se haga a costa de los derechos e intereses de los particulares, a través de la búsqueda de un punto de equilibrio o de razonabilidad.

Esta Sala Superior ha considerado que los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos para acceder a un cargo público, contenidos en distintas normas, deben ser interpretados y aplicados favoreciendo su optimización, extensión y eficacia, mientras que los casos relativos a su restricción deben limitarse a los casos expresamente previstos en la Constitución y en las leyes¹⁴.

En consecuencia, los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados con los criterios que favorezcan más su optimización, es decir, lograr su mayor extensión y eficacia posible, mientras que la de los preceptos relativos a su restricción debe limitarse a los casos expresamente establecidos o derivados de la propia Constitución, sin facilitar su extensión o ampliación, por analogía o mayoría de razón, sobre la base de que estos valores máximos pueden ser restringidos o limitados sólo por excepción, y que las restricciones deben fijarse clara e inequívocamente.

¹³ Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 2ª ed., Madrid, coed. Thomson-Civitas, 2005, pp. 114 y ss.

¹⁴ Véanse por ejemplo las sentencias identificadas con las claves SUP-JDC-2630/2014, SUP-RAP-112/2015, SUP-RAP-755/2015, SUPJDC-1776-2015 y SUP-RAP-291/2016.

b. La restricción establecida en el inciso k), del párrafo 2 del artículo 100 de la Ley Electoral no persigue un fin legítimo con sustento constitucional

Por lo que hace al control de regularidad constitucional por parte de los órganos competentes, como lo es este Tribunal Electoral, el empleo de dichos factores impone la obligación de efectuar un **escrutinio estricto** de la medida legislativa¹⁵.

Para realizar el control de regularidad constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los métodos y el orden en que deben ser empleados, a saber: i) interpretación conforme en sentido amplio; ii) interpretación conforme en sentido estricto; y **iii) inaplicación de la ley**¹⁶.

En el caso, la restricción en análisis corresponde a una limitación categórica al derecho de integrar los consejos generales de los OPLES por pertenecer o haber pertenecido al servicio profesional electoral nacional durante el último proceso que se celebre en la entidad.

¹⁵De conformidad con la jurisprudencia del Pleno de la SCJN, de rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO". 10a. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I; Pág. 8, número de registro: 2012589.

¹⁶ Tesis Aislada con clave P. LXIX/2011 (9a.) de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS", 10a. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro III, diciembre de 2011, Tomo I; Pág. 552, número de registro: 160525. De igual forma la Tesis Aislada con clave 1a. CCCLX/2013 (10a.) de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE", 10a. Época; Primera Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I; Pág. 512, número de registro: 2005116. De la misma manera la Tesis Aislada con clave 1a. LXVIII/2014 (10a.) de rubro: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO ES UNA CUESTIÓN DE SUBSIDIARIEDAD, POR LO QUE DEBE LLEVARSE A CABO AUN CUANDO EL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE ESTÉ CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", 10a. Época; Primera Sala; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 3, febrero de 2014, Tomo I; Pág. 639, número de registro: 2005623.

Así, por las particularidades del caso concreto, no es posible la realización de los primeros dos pasos señalados.

Por tanto, en el caso concreto deberá realizarse el estudio de control de regularidad constitucional a fin de determinar si la restricción es aplicable o no.

Para llevar a cabo dicho análisis, esta Sala Superior ha utilizado como herramienta el test de proporcionalidad. Conforme a esta metodología, para que la restricción sea proporcional debe satisfacer los siguientes parámetros: **a) tener un fin legítimo sustentado constitucionalmente;** b) la medida debe ser idónea; c) necesaria, y d) proporcional en sentido estricto.

En el caso concreto, para esta Sala Superior la exigencia para ser consejero de un OPLE consistente en no ser o no haber sido miembro del servicio profesional electoral nacional durante el último proceso electoral en la entidad, **es una restricción del derecho a integrar las autoridades electorales que no persigue una finalidad legítima, útil, objetiva o razonable y no encuentra sustento constitucional.**

La restricción no se encuentra prevista en la Constitución sino en una Ley Secundaria, en ese sentido, para que la misma sea permitida debe tener una justificación constitucional, es decir, el objetivo de la restricción debe estar legitimado.

En el caso concreto, el objetivo de la restricción no está explícito en el texto legislativo ni en la exposición de motivos

SUP-RAP-691/2017

de la Ley Electoral, lo que dificulta conocer cuál es oficialmente el objetivo de la restricción ya que no es posible hacer un análisis sobre la necesidad y adecuación de la restricción, a su vez, no se puede determinar si la restricción es proporcional al objetivo buscado puesto que éste se desconoce.

No obstante, esta autoridad jurisdiccional estima que las restricciones legítimas deben obedecer a los objetivos constitucionalmente establecidos, en ese sentido, en la Ley Electoral las restricciones al derecho de integrar los órganos electorales corresponden a razones constitucionales como lo son, la independencia y profesionalización del OPLE.

En ese sentido es que esta Sala Superior ha considerado como válidas aquellas restricciones que abonan a que los OPLES gocen de independencia y a que sus integrantes cuenten con las capacidades, habilidades y características suficientes para garantizar la profesionalización del órgano.

Sin embargo, en el caso del requisito establecido en el inciso k), párrafo 2, del artículo 100 de la Ley Electoral, no se advierte que éste persiga un fin constitucionalmente establecido; por el contrario, puede pensarse que resulta contrario a los principios constitucionales.

Esta Sala Superior considera que el restringir a los miembros del servicio profesional electoral nacional para integrar los OPLES no abona al principio de independencia y profesionalización de las autoridades, pues para pertenecer a este cuerpo de funcionarios electorales es necesario

acreditar una serie de requisitos, exámenes y entrevistas que garantizan, en principio, que sus integrantes son personas capaces de cumplir los principios que deben regir la función electoral, como son, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

De esta manera, esta restricción no busca o persigue como fin la independencia o profesionalización del OPLE, ya que el cuerpo de servidores profesionalizados en materia electoral son fuente de personas que, en principio, podría pensarse que son aptas para garantizar la independencia y profesionalismo en el desarrollo de sus funciones, esto porque para ingresar al servicio afrontan previamente un escrutinio de sus aptitudes y cualidades y su desempeño se encuentra constantemente en verificación y evaluación.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 41 constitucional la designación de los consejeros de los OPLES, **está a cargo del Consejo General del INE un órgano garante de los principios de imparcialidad e independencia**, en ese sentido, la designación no está a cargo de órganos políticos u otros órganos de decisión cuya pertenencia al servicio profesional electoral nacional pudiera resultar en una ventaja indebida.

Por lo anterior, no puede decirse que esta restricción tenga como propósito el mantener a los miembros del servicio profesional electoral nacional, ajenos a decisiones políticas pues el diseño constitucional para designar a los consejeros de OPLES recae en un organismo constitucional **autónomo** como lo es el INE.

SUP-RAP-691/2017

Por ello, esta autoridad estima que esta restricción no persigue un fin constitucional pues, como se vio, los principios constitucionales involucrados en la designación de los consejeros de los OPLES no se verían trastocados ni siquiera puestos en peligro con la designación de miembros del servicio profesional electoral nacional; por el contrario, dichos principios constitucionales podrían verse fortalecidos.

Por otro lado, esta autoridad no es ajena a que las restricciones a los derechos fundamentales también suelen tener como objetivo legítimo, los derechos o libertades de otros, de manera que, ante la convergencia de derechos, la restricción permita el ejercicio armónico y ordenado de los derechos involucrados.

No obstante, se considera que, en el caso concreto, la restricción no tiene como objetivo el que otros puedan ejercer el derecho de manera armónica en igualdad de oportunidades. Esto es así, porque si bien, en un principio pudiera pensarse que esta restricción busca evitar condiciones de ventaja de los miembros del servicio respecto de contendientes externos, lo cierto es que tal situación es falaz pues no existe restricción para el personal de la rama administrativa del INE, que en todo caso serían los que mayor acceso tienen al cuerpo colegiado encargado de la designación de los consejeros de los OPLES.

De esta manera, si el legislador hubiera deseado que el personal del INE no tuviera ventaja por su condición de ser trabajadores del órgano encargado de la designación, habría

implementado una restricción a los servidores de confianza de la rama administrativa, situación que no aconteció.

En consecuencia, para esta autoridad jurisdiccional tampoco es factible estimar que el fin legítimo de la medida restrictiva en estudio, sea el de garantizar el derecho de los aspirantes externos al servicio profesional electoral nacional, pues, además, este tipo de procesos de selección se llevan a cabo a través de filtros objetivos que generan condiciones de igualdad en cuanto a las posibilidades de ser designado, con independencia de si se es miembro del servicio profesional o no.

c. La restricción a los miembros del servicio profesional electoral nacional para ser consejeros de los OPLES es contraria a la finalidad de la reforma electoral

La reforma constitucional y legal de 2014 que dio origen a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y que instituyó a los OPLES, tuvo como principales objetivos, de acuerdo a la exposición de motivos de la Ley Electoral, los siguientes:

*La reforma constitucional de 2014 pretende corregir esta problemática y **recuperar las experiencias exitosas a nivel federal** para **minimizar** dos tipos de riesgos a nivel subnacional: (1) la injerencia ilegal de los poderes públicos o de facto en el actuar y en la toma de decisiones de las autoridades locales; y (2) **errores de procedimiento durante los períodos electorales, derivados de la inexperiencia**, que susciten cuestionamientos y suspicacias sobre los propios resultados comiciales.*

(...)

Como se ha mencionado al inicio de esta exposición de motivos, el objeto principal de la reforma política y electoral de 2014 fue la homologación de los principios democráticos en la totalidad del territorio nacional. De conformidad con lo que se ha expuesto en este apartado, la experiencia del IFE y su Servicio Profesional Electoral tiene mucho que aportar en este sentido, al fomentar la profesionalización y la autonomía de los funcionarios electorales en la escala nacional. Es decir, con la reforma constitucional y con la complementaria legislación secundaria cuya expedición aquí se propone, la intención es extender el servicio civil de carrera en la rama electoral al nivel local, en donde, al día de hoy, se ha detectado gran variación en cuanto a la eficiencia en sus resultados y a su grado de independencia del poder político.

Como puede advertirse, la intención del legislador al aprobar la nacionalización de la función electoral en dos mil catorce, fue la de replicar la experiencia federal en las entidades federativas reconociendo la valía del servicio profesional electoral y su exitosa labor en los comicios federales. En ese sentido, se pensó en la creación de un servicio profesional electoral nacional para generar condiciones de autonomía y profesionalización también en los OPLES.

En ese contexto, resulta en un contrasentido a la reforma legal y constitucional la restricción para los miembros del servicio profesional electoral nacional el que no se les permita participar en los procesos de designación de consejeros de los OPLES, pues la reforma lo que buscaba era justamente que la experiencia y conocimiento de este cuerpo de profesionales se replicara en los OPLES, por ello es que se considera que una forma para cumplir con ese propósito es que éstos puedan participar en los procesos de selección para integrar el máximo órgano de dirección de los

OPLES y desde una posición de dirección puedan aportar a la independencia, autonomía y profesionalización del OPLE.

Así, esta autoridad considera que además de que, en el caso de los OPLES, la restricción no tiene un objetivo legítimo sustentado constitucionalmente, es contraria a los postulados de la reforma electoral de dos mil catorce, por tanto, no puede ser considerada para el caso concreto el inciso k), párrafo 2, del artículo 100 de la Ley Electoral, para los efectos pretendidos por el recurrente.

En efecto, como se vio, la restricción en estudio no cumplió con el primero de los parámetros del test aplicado **pues no tiene un fin legítimo sustentado constitucionalmente** por lo que la restricción resulta desproporcionada y, por ende, inconstitucional y contraria a lo establecido en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.

Por cuanto hace al elemento temporal de la restricción – durante el último proceso electoral en la entidad– esta autoridad advierte que el mismo tampoco encuentra un objetivo legítimo y constitucional pues, como se dijo, resulta evidente que el haber participado durante el último proceso electoral en la entidad en la que se desea integrar el OPLE, lejos de constituir un obstáculo para la observancia de los principios constitucionales que deben regir la función electoral, constituye un elemento que, en principio, podría considerarse como experiencia y conocimiento de las instituciones y el marco jurídico aplicable en la entidad.

SUP-RAP-691/2017

Este criterio ya fue sostenido por esta Sala Superior, al resolver, el cuatro de mayo del presente año, por unanimidad de votos, los juicios ciudadanos con clave de expediente SUP-JDC-249/2017 y SUP-JDC-250/2017 acumulados.

En consecuencia, ante lo **infundado** de los conceptos de agravio, lo procedente conforme a derecho es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo identificado con la clave INE/CG444/2017, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se emite los siguientes:

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se inaplica al caso concreto, el inciso k) párrafo 2 del artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo INE/CG444/2017 de cinco de octubre de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

TERCERO. Comuníquese a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inaplicación decretada por esta Sala Superior, para los efectos constitucionalmente previstos.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

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

Así, por UNANIMIDAD de votos, lo resolvieron y firmaron 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

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO