



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SUP-JDC-927/2021

ACTOR: RICARDO RAMÍREZ VALLES¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL²

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIAS: GABRIELA FIGUEROA
SALMORÁN Y MARCELA TALAMÁS
SALAZAR

COLABORÓ: JUAN PABLO ROMO
MORENO

Ciudad de México, a dos de junio de dos mil veintiuno.³

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ **confirma** el requisito de *poseer al día de la designación de una consejería un título profesional de nivel licenciatura con antigüedad mínima de cinco años*, contenido en el Acuerdo INE/CG420/2021 y la Convocatoria para participar en el proceso de selección de designación de los cargos de Consejeras o Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.⁵

ANTECEDENTES

1. Acuerdo de convocatorias. El veintiocho de abril, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG420/2021, por el que aprobó las convocatorias para la selección y designación de las Consejerías de las Presidencias de los Organismos Públicos Locales de diversas entidades federativas, y las Consejerías de otros estados, entre ellos, Aguascalientes.⁶

¹ En adelante actora.

² En lo sucesivo, Consejo General.

³ En adelante, las fechas corresponden al año dos mil veintiuno, salvo mención en contrario.

⁴ En lo subsecuente Sala Superior.

⁵ En lo subsecuente Convocatoria.

⁶ En adelante, Convocatoria para Aguascalientes.

2. Convocatoria. Se publicó el veintinueve de abril se publicó en la página electrónica del Instituto Nacional Electoral.⁷

3. Pre-registro. En su demanda, el actor aduce que, al tener conocimiento de la referida Convocatoria -once de mayo- y al ser de su interés, procedió a llenar los formatos solicitados, por lo que realizó su pre-registro el trece siguiente.

4. Juicio para la ciudadanía. El quince de mayo, el actor promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra del acuerdo INE/CG420/2021 y de la Convocatoria, por considerar que el requisito de contar con un título de licenciatura con una antigüedad de mínimo cinco años es violatorio de su derecho político de integrar autoridades electorales.

5. Integración y turno. El veinte de mayo, la Presidencia de la Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-JDC-927/2021, así como turnarlo a la ponencia a cargo de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde fue radicado.

6. Admisión y cierre. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió la demanda a trámite y declaró cerrada la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación en virtud de que se trata de un juicio de la ciudadanía en el que un ciudadano controvierte un acuerdo del INE y la Convocatoria para integrar el Consejo del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, por considerar que el requisito de contar con un título de licenciatura con una antigüedad de mínimo cinco años es violatorio de su derecho político de integrar autoridades electorales.⁸

⁷ En adelante INE.

⁸ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución federal; 184, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1; 80 párrafo 1, inciso g), y 83, párrafo 1, inciso a) fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).



SEGUNDA. Resolución en sesión por videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020 en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del juicio de la ciudadanía de manera no presencial.

TERCERA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia,⁹ en virtud de lo siguiente:

1. Forma. La demanda fue presentada con firma autógrafa y cumple con los demás requisitos de forma.

2. Oportunidad. La demanda se presentó de forma oportuna, en tanto que el actor aduce haber tenido conocimiento del acuerdo y convocatoria impugnados el once de mayo, por lo que la presentación el quince siguiente, fue dentro de los cuatro días siguientes a que tuvo conocimiento de los actos controvertidos.

Al respecto, es válido tener como fecha de conocimiento de los actos impugnados la fecha señalada por el actor, ya que el INE buscó dar una amplia publicidad a la convocatoria y ordenó su difusión, por lo que, no existió un acto de notificación dirigido específicamente al actor y, en consecuencia, no obran en el expediente constancias relacionadas con una comunicación procesal de tal naturaleza o de cuándo se dio la publicidad ordenada.

Incluso, la autoridad responsable no hizo valer causal de improcedencia alguna, por ejemplo, relacionada con la extemporaneidad del medio de defensa.

Por ello, se considera que la presentación de la demanda fue oportuna.

⁹ Previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 79, párrafo 1 y 81, de la Ley de Medios.

3. Legitimación. El actor tiene legitimación para promover el juicio en que se actúa, ya que es un ciudadano que promueve por su propio derecho, en su calidad de aspirante a Consejero del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes¹⁰ y aduce una posible violación a su derecho político-electoral de integrar autoridades electorales.

4. Interés jurídico. El requisito se encuentra satisfecho porque el actor controvierte uno de los requisitos previstos para participar en la designación de consejerías del Instituto local, cargo por el que desea concursar, a mayor abundamiento, incluso el promovente afirma haberse pre registrado.

5. Definitividad. Se satisface dicho requisito, ya que no existe otro medio para combatir los actos que impugna la promovente.

CUARTA. Estudio de fondo

1. Problema jurídico, pretensión y agravios. En el acuerdo del INE,¹¹ como en la Convocatoria para Aguascalientes¹² se reproduce el requisito del artículo 100.2.b de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹³: *poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura.*¹⁴

El actor controvierte ese requisito y su pretensión es que se declare discriminatorio ya que no cuenta con sustento, por el contrario, violenta su derecho político-electoral de integrar autoridades electorales, específicamente, el Instituto local. Ello, a partir de los siguientes agravios:

Primer agravio. Proporcionalidad del requisito. Considera que no se pueden exigir los mismos requisitos para integrar el Instituto local que el órgano electoral nacional, ya que no cuentan con el mismo grado de responsabilidad, eficiencia y compromiso en sus funciones.

¹⁰ En adelante Instituto local.

¹¹ Ver página 26.

¹² Base segunda, numeral 4.

¹³ En adelante LEGIPE.

¹⁴ En el mismo sentido se encuentran el artículo 9.d del Reglamento del INE para la designación y la remoción de las y los Consejeros Presidentes y Electorales de los OPLES.



Para evidenciar lo anterior, el actor compara en un cuadro las funciones del Consejo General del INE con las funciones del Consejo General del Instituto local, de lo que concluye que éste tiene menos funciones y, por tanto, un menor nivel de responsabilidad y alcance de sus decisiones, respecto del órgano nacional.

Aunado a ello, refiere que el Consejo General del INE, además de contar con mayor número de atribuciones, también debe designar a las y los consejeros de los organismos públicos locales electorales¹⁵ y puede ejercer las facultades de asunción, atracción y delegación, lo que no es parte de las funciones y facultades del Instituto local.

Incluso refiere que la Sala Toluca en un asunto similar,¹⁶ al realizar un test de proporcionalidad en cuanto a ciertos requisitos exigidos para los Consejos Estatales y Consejos Municipales de Colima (edad y antigüedad del título), decretó que eran notoriamente desproporcionales derivado de las funciones que cada una de estas autoridades electorales desempeñaban, por lo cual ordenó al Instituto Electoral de Colima invalidar los requisitos de la convocatoria impugnada en ese medio.

Considera, que la desproporcionalidad es mayor en su contra, porque la antigüedad de su título al momento de la designación sería de cuatro años y nueve meses. Por tanto, solicita la inaplicación de ese requisito por ser desproporcional e inconstitucional.

Segundo agravio. El requisito es discriminatorio. Ello, al constituir una categoría sospechosa que, aunque tenga por finalidad garantizar la profesionalización, no debe basarse en un tiempo determinado, porque no depende de la temporalidad del título profesional, sino de la experiencia a partir del momento que se ha comenzado la vida laboral. Aduce que incluso hay situaciones en las que empezar a trabajar antes de terminar los estudios es un obstáculo para que se concluya en el tiempo previsto.

¹⁵ En adelante OPLE.

¹⁶ ST-JDC-13/2019.

Ello, señala, sucedió en su caso, ya que se ha desempeñado como servidor público desde dos mil trece y cuenta con diversas capacitaciones, lo que le impidió concluir su licenciatura en el tiempo promedio previsto, pero su experiencia profesional le permitiría desarrollarse para el cargo al que aspira.

Asimismo, señala que la profesionalización no es un principio rector en materia electoral local, al no estar previsto en el artículo 116.IV, de la Constitución General, tal como ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁷

2. Metodología. Los agravios se encuentran relacionados, ya que ambos están dirigidos a controvertir la constitucionalidad del requisito de la temporalidad del título de licenciatura, por considerar que es desproporcional y discriminatorio, por lo que se analizarán de manera conjunta, sin que ello cause lesión alguna al actor.¹⁸

3. Decisión. Esta Sala Superior considera que los agravios son **infundados**, porque, conforme a los precedentes de este órgano judicial¹⁹ y el análisis del planteamiento concreto del actor, el acuerdo y la Convocatoria de Aguascalientes que impugna son constitucionales ya que no transgreden el derecho a integrar autoridad electoral local, como a continuación se expone.

El requisito exigido incide en el alcance del derecho a integrar autoridades electorales, ya que limita el acceso a quien aspire a ocupar una consejería electoral local.

Por ello, se debe llevar a cabo un test de proporcionalidad a efecto de corroborar que el requisito persigue un fin constitucionalmente válido; que es idóneo para satisfacer el propósito constitucional; no existen alternativas

¹⁷ Refiere la tesis P. III/2009. PROFESIONALIZACIÓN. NO CONSTITUYE UN PRINCIPIO RECTOR EN MATERIA ELECTORAL LOCAL, AL NO ESTAR PREVISTO COMO TAL POR EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

¹⁸ Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

¹⁹ Los criterios que se desarrollan a continuación fueron sustentados por esta Sala Superior en los juicios de la ciudadanía 163/2017; 229/2017; 255/2017; 262/2017; 465/2018; 134/2020 y recientemente, en el 831/2021.



menos lesivas; el grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación.

A. Finalidad constitucionalmente válida del requisito. El artículo 41.V.C de la Constitución federal establece que, en las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato estarán a cargo de los OPLES en los términos establecidos en la Constitución.

Asimismo, el último párrafo del mismo artículo establece que le corresponde al INE designar y remover a quienes integren el órgano superior de dirección de los OPLES.

Al reglamentar ese mandato constitucional, el poder legislativo ordinario estableció en el artículo 100.2.d, de la LEGIPE que, entre los requisitos para ocupar una consejería electoral local, está poseer un título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años al día de la designación.

Esta Sala Superior considera que el fin de esa norma es constitucionalmente válido, porque se dirige a garantizar las cualidades técnicas que debe tener una consejera o consejero electoral para cumplir de manera eficaz con la función que tiene encomendada. Su propósito es cumplir con el principio de profesionalización de los órganos electorales y presupone un mayor conocimiento y experiencia por parte de quienes aspiran a ocupar ese cargo.

En efecto, la especificidad de la función electoral requiere que quienes integren los órganos de dirección de las autoridades administrativas electorales cuenten con un perfil idóneo, lo que se garantiza al exigir determinado grado de instrucción, preparación y especialización, así como una temporalidad en el desempeño profesional.

En tales condiciones, para esta Sala Superior la finalidad del requisito que se controvierte es válida.

B. Idoneidad del requisito para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional. La inclusión tiene como fin garantizar que el máximo órgano de dirección de los OPLES se integre con perfiles aptos para el desempeño del puesto; pues tendrán como principal competencia la calificación de las elecciones para la renovación de los cargos locales.

Por ello, establecer una temporalidad en el ejercicio de la profesión tiende a asegurar que las y los integrantes del máximo órgano de un OPLE cuenten con las herramientas necesarias para afrontar las tareas que habrán de realizar en el ejercicio del cargo, ya que la experiencia profesional es un elemento indispensable para la toma de decisiones en cargos de dirección.

C. Necesidad del requisito y posibilidad de que existan medidas alternativas menos lesivas para el derecho fundamental. El requisito es idóneo a efecto de lograr el fin constitucional de integrar al órgano máximo de dirección de los OPLES con personas que cumplan con el principio de profesionalización de los órganos electorales.

Lo anterior, tomando en cuenta el objetivo del poder constituyente permanente de que sean designadas personas que cuenten con la preparación necesaria para ejercer sus funciones de forma profesional. Así, el establecimiento de este parámetro concede, a favor de las y los aspirantes, la presunción de que cuentan con esa característica mínima.

En efecto, la obtención del título profesional garantiza que el OPLE se integre con perfiles de personas versadas en las distintas ramas de las ciencias y humanidades, con la capacidad de investigar, analizar y resolver los problemas a los que se enfrentarán en el ejercicio del cargo público.

Además, la exigencia de contar con una antigüedad mínima de cinco años en la obtención del título favorece que esos perfiles se compongan de personas que ya han puesto en práctica los conocimientos adquiridos durante sus estudios profesionales, exigencia que se cumple por el transcurso del tiempo, lo que significa que todas las personas con el grado académico están en aptitud de satisfacerla en cierto punto de sus vidas.



En ese sentido, el requisito cuestionado busca garantizar un grado mínimo de profesionalización y experiencia de la persona que aspira a ser designada en el cargo, a partir de parámetros objetivos como contar con un título profesional conforme a la regulación específica aplicable y la antigüedad en su expedición.

A manera de ejemplo, los artículos 95.III y 99 de la Constitución general exigen para el desempeño del cargo de ministra o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrada o magistrado de la Sala Superior de este Tribunal Electoral poseer un título profesional de licenciatura en derecho con una antigüedad mínima de diez años al día de la designación, expedido por una autoridad o institución legalmente facultada para ello.

De forma equiparable, en atención a las funciones de la autoridad administrativa electoral local, en uso de su libertad configurativa, el poder legislativo estableció como requisito poseer un título profesional de nivel licenciatura, sin especificar una ciencia específica y con una antigüedad mínima de cinco años.

Asimismo, se considera que el plazo de cinco años es razonable, pues constituye un periodo de tiempo en el cual la persona que se licenció podrá ejercer su profesión y ganar experiencia con la calidad que le da la certificación que el título le otorga, sin que se observe que ese periodo de tiempo sea desmedido o que inhiba de forma absoluta o desproporcionada el ejercicio del derecho.

Incluso, se observa que el plazo de cinco años es menos intenso que el que puede llegar a derivarse de la diversa exigencia que opera simultáneamente con este requisito, relativa a contar con al menos treinta años de edad que ordinariamente supone un periodo de tiempo más amplio desde que se obtiene el título profesional, pero que es un requisito que también ha sido considerado constitucional y convencional por esta Sala Superior.²⁰

²⁰ Ver: SUP-JDC-0254/2017, SUP-JDC-0256/2017, SUP-JDC-0258/2017 y SUP-JDC-834/2021.

D. El grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental. Proporcionalidad en sentido estricto. El requisito analizado es proporcional porque el nivel de realización del fin constitucional que persigue es mayor al nivel de intervención en el derecho político-electoral a integrar autoridades electorales.

En efecto, el artículo 100.2.d, de la LEGIPE no restringe de manera total el derecho a integrar los órganos de dirección de las autoridades electorales, sino que únicamente impone una condición para el ejercicio de tal derecho.

En efecto, el cumplimiento de poseer al momento de la designación un título profesional con una antigüedad mínima de cinco años, se vincula de forma directa con el principio de profesionalización que están llamadas a cumplir las autoridades electorales, sin que se imposibilite que las y los ciudadanos puedan formar parte de ellas.

Por el contrario, se observa que la medida en estudio representa un mayor beneficio para la consecución del fin que persigue, al procurar que quienes integren el órgano máximo de una autoridad electoral local sean personas aptas para el desempeño del puesto, las cuales tendrán en sus manos la organización y calificación de las elecciones para la renovación de cargos locales.

Por lo tanto, como se adelantó, el requisito previsto en el artículo 100.2.d de la LEGIPE replicado en la base segunda, numeral 4 de la Convocatoria de Aguascalientes es constitucional al tratarse de una medida idónea, necesaria y proporcional, acorde con el fin constitucionalmente válido que persigue. A partir de lo anterior es que no puede alegarse que el requisito es discriminatorio.

Aunado a ello, esta Sala Superior en diversos precedentes²¹ ha validado integralmente el requisito impugnado; es decir, ha determinado implícitamente que tanto el contar con un título de licenciatura, como que

²¹ Juicios de la ciudadanía 163/2017; 229/2017; 255/2017; 262/2017; 465/2018; 134/2020 y 831/2021.



este tenga una antigüedad mínima de cinco años al día de la elección, es constitucionalmente válido.

En esos precedentes el requisito se ha validado tanto para ocupar una consejería del INE²² como una local,²³ por lo que, desde la perspectiva de esta Sala Superior, no tiene razón el actor cuando afirma que la antigüedad en la obtención del título de licenciatura debería medirse a partir de un parámetro distinto tomando en cuenta las funciones del órgano nacional y del local.

Asimismo, cabe especificar que el precedente de la Sala Regional Toluca que refiere el actor en su demanda tiene que ver con la impugnación de los *Lineamientos para el procedimiento de elección y designación de Consejeras y Consejeros Electorales Propietarios y Suplentes de los Consejos Municipales Electorales del Instituto de Colima*, por lo que, en todo caso, los supuestos analizados en tal sentencia no son los mismos al caso en estudio porque los consejos municipales electorales son órganos de los propios OPLES cuyas funciones constituyen un grado menor de responsabilidad que las del Consejo General de esos institutos ya que, por ejemplo, no tienen la función de organizar elecciones, sino que fungen como autoridades auxiliares en la organización de éstas. Además de que las sentencias dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral no resultan obligatorias para esta Sala Superior.

Finalmente, es **infundada** la alegación del actor respecto a que la profesionalización no es un principio rector de la materia electoral local porque se parte de una premisa errónea al considerar que ese principio se refiere a que quienes forman parte del Consejo General de los OPLES no necesariamente deban contar con título profesional para acreditar su experiencia.

Ello, porque la experiencia y la profesionalización son distintas. La primera se identifica con la práctica prolongada que proporciona conocimiento o habilidad para hacer algo, sin necesidad de haber pasado por un proceso

²² SUP-JDC-134/2020.

²³ SUP-JDC-831/2021, para el caso del OPLE de Veracruz.

de escalafón, mientras que la segunda se refiere a un tipo de práctica en la que la especialización se va generando en función de un proceso que lleva a la persona de un puesto inferior jerárquicamente a superior hasta lograr un determinado estatus, o como comúnmente se denomina, que se haya hecho carrera en el OPLE.²⁴

Por tanto, ante lo infundado de los agravios del actor, procede confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo y convocatoria controvertidos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo y convocatoria controvertidos.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho proceda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quien emite voto particular. Asimismo, el Magistrado Jose Luis Vargas Valdez emite voto razonado. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

²⁴ Este criterio fue sostenido por la SCJN al resolver las acciones de inconstitucionalidad 88/2008 y acumuladas, las cuales dieron origen a la tesis citada por el actor: P. III/2009. PROFESIONALIZACIÓN. NO CONSTITUYE UN PRINCIPIO RECTOR EN MATERIA ELECTORAL LOCAL, AL NO ESTAR PREVISTO COMO TAL POR EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO²⁵ 927/2021²⁶

A partir del cambio de criterio que manifesté en el juicio de la ciudadanía 134 de 2020 y que reiteré en el 831 de 2021, formulo el presente voto particular para expresar de nuevo que difiero del criterio de la mayoría en cuanto a que se debe confirmar el requisito relativo a contar con título profesional de licenciatura con antigüedad mínima de cinco años a la fecha de designación de una consejería, en este caso, para integrar el Organismo Público Local Electoral de Aguascalientes²⁷.

Este requisito está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (100.2.b) y en el Reglamento del INE para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y Electorales de los OPLES (artículo 9.d); y se replica en el acuerdo INE/CG420/2021 del INE²⁸ por el que aprobó las convocatorias para la selección y designación de Consejerías de OPLE y en la Convocatoria para Aguascalientes²⁹.

El actor controvierte el requisito porque lo considera desproporcional y discriminatorio. Señala que debería tenerse en cuenta la experiencia y que, en su caso, por un lado, el inicio de la vida laboral retardó las posibilidades de obtener su título y, por otro, que es desproporcional el requisito dado que al momento del nombramiento, su título tendría una antigüedad de cuatro años nueve meses.

Si bien la mayoría de este Pleno ha considerado que la antigüedad del título profesional para el momento del nombramiento es constitucional³⁰, desde

²⁵ En adelante, juicio de la ciudadanía.

²⁶ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en su elaboración: Marcela Talamás Salazar, Gabriela Figueroa Salmorán y Juan Pablo Romo Moreno.

²⁷ En lo sucesivo, OPLE.

²⁸ Ver página 26.

²⁹ Base segunda, numeral 4.

³⁰ Porque persigue un fin legítimo, es una medida idónea, necesaria, proporcional y coherente con las cualidades personales y técnicas que debe tener quien ocupa una consejería electoral para cumplir de manera eficaz con la función encomendada. Consideran que tal medida no es discriminatoria, a partir de la especialidad de la función electoral, al requerirse de personas que cuenten con un determinado nivel de madurez y experiencia.

mi punto de vista, este requisito se debió inaplicar por las razones que expongo a continuación.

Asuntos como estos representan una oportunidad para analizar el tipo de perfil que se requiere para integrar autoridades electorales y la forma de generar requisitos y procesos que garanticen esos perfiles. Asimismo, interpela a esta Sala Superior a analizar si requisitos aparentemente neutrales pueden generar exclusiones injustificadas y discriminaciones por resultado.

Como he señalado en otros juicios de la ciudadanía (134/2020 y 831/2021), desde mi punto de vista, el requisito de contar con título profesional de licenciatura con antigüedad mínima de cinco años a la fecha de designación para integrar el OPLE es inconstitucional y, por tanto, debió decretarse su inaplicación.

Ello, porque, en principio, puede parecer neutral y objetivo; sin embargo, deviene en discriminaciones por resultado, principalmente para mujeres y personas de bajos recursos.

Asimismo, pueden dejarse de lado realidades fácticas que evidencian que el fin buscado con ese criterio no necesariamente se logra.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación³¹:

- El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que esta última ocurre no sólo cuando las normas y prácticas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación. La invocación evidente de una categoría sospechosa como causa motivadora de la distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta, corresponde con la discriminación por objeto o discriminación directa.
- En cambio, la discriminación por resultado o indirecta puede ocurrir cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación constituye un impacto

³¹ Tesis P. VII/2016 (10a.).



desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica justo debido a esa desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.

- La determinación de la discriminación por resultado requiere de un estudio sobre la existencia de la discriminación estructural, y de cómo ésta sustenta la producción e interpretación normativa³².

Así, desde mi perspectiva, aunque el requisito en cuestión no refiere directamente una categoría sospechosa, puede generar impactos diferenciados injustos en personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad o exclusión.

A ello se suma que, desde mi punto de vista, contar con un título de licenciatura con antigüedad de cinco años no necesariamente garantiza la finalidad constitucional de integrar un OPLE con personas de perfil idóneo.

Asimismo, tanto el Instituto Nacional Electoral, como los organismos públicos locales electorales son órganos autónomos con naturaleza ciudadana, por tanto, su composición no puede ser ajena a la realidad de nuestro país.

En ese sentido, considero que contar con título profesional de licenciatura con antigüedad mínima de cinco años, es un requisito que, si bien aparenta neutralidad, en la realidad impacta desproporcionadamente a las mujeres y a las personas de bajos recursos. Incluso, impacta en quienes tienen que iniciar su vida laboral y ello retarda la posibilidad de cumplir con los requisitos para tramitar su título profesional.

Impacta desproporcionadamente a las mujeres, porque la reproducción de estereotipos discriminatorios, la violencia, el embarazo adolescente, el

³² En el mismo sentido, la Recomendación 28, párrafo 16, del Comité CEDAW, la discriminación contra las mujeres puede ser:

-Directa: cuando hay un trato diferente fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género.

-Indirecta: tiene lugar cuando una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra por cuanto se refiere tanto a hombres y las mujeres, pero tiene un efecto discriminatorio contra las mujeres porque las desigualdades preexistentes no se han tenido en cuenta en la medida aparentemente neutra. Además, esta forma de discriminación puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación y el desequilibrio de las relaciones de poder entre mujeres y hombres.

matrimonio infantil³³, y/o los roles de cuidado que normalmente les son asignados, en algunos casos pueden implicarles un retraso en el acceso a la educación, la interrupción de su carrera o la complicación de contar con el tiempo y los recursos necesarios para tramitar su titulación. A ello, debe sumarse la interseccionalidad, por ejemplo, en casos de mujeres indígenas, mujeres trans o mujeres rurales. Estas condiciones las colocan en desventaja al momento de competir con hombres.

De acuerdo con un estudio del Instituto Nacional de las Mujeres³⁴, los principales problemas que enfrentan las mujeres al integrarse en el mercado laboral son la doble jornada, entre otros que tienen origen en la construcción social del género, es decir, en los atributos, los estereotipos, los valores, las funciones y los roles asignados a partir de sus características biológicas. De tal manera que la diferencia física se transforma en desigualdad, expresada en prácticamente todos los ámbitos del desarrollo humano.

Asimismo, el requisito impacta desproporcionadamente a personas de bajos recursos porque se les inserta en un círculo vicioso en el que, para superar sus obstáculos económicos, requieren una condición laboral que les garantice mayores oportunidades e ingresos, pero, para lograrlo, es necesario que cuenten con un título de licenciatura que, a su vez, tiene un costo que en algunos casos no podrán solventar debido a que, justamente, no cuentan con condiciones económicas favorables.

Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, la exigencia de una antigüedad determinada del título profesional, en países con contextos inminentemente desiguales, como es el caso de México, puede traducirse en perpetuar una violación a los derechos a la educación y al libre ejercicio de la profesión. Lo anterior, desde la perspectiva que “la

³³ El Estudio “Hombres y Mujeres en México 2018” publicado por el INEGI e INMUJERES, destaca que: *El embarazo adolescente y el matrimonio infantil afectan negativamente la salud, la permanencia en la escuela, los ingresos, el acceso a oportunidades recreativas, sociales y laborales especializadas, de calidad y de desarrollo humano. Tal es el caso de las mujeres dentro del grupo de edad de 15 a 19 años que se casaron o unieron (12.2%) o por embarazo o maternidad 10.5%, abandonan la escuela.* Página 96.

³⁴ Las Mexicanas y el Trabajo II. Estudio del Instituto Nacional de la Mujer, publicado en septiembre de 2003 consultable en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100500.pdf



*educación es un derecho fundamental y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos*³⁵.

En palabras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “[l]as desigualdades estructurales y sistémicas de orden social, político, económico y cultural, que a menudo no se abordan, profundizarían aún más la pobreza”³⁶, lo que adquiere una relevancia acentuada, toda vez que América Latina es la región más desigual del mundo³⁷.

Asimismo, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que: “*la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades*”³⁸.

Por lo tanto, limitar los beneficios de movilidad social obtenidos por la educación con requisitos desproporcionados, como la exigencia de una antigüedad determinada del título profesional para ocupar un espacio dentro de las funciones del Estado, lejos de contribuir a que la educación sea una herramienta contra la desigualdad, merma el alcance transformador de las barreras económicas.

La Relatoría Especial sobre el derecho a la educación de las Naciones Unidas en su informe del 2010 titulado “La promoción de la igualdad de oportunidades en la educación”³⁹ destaca el papel de las barreras económicas como factor de deserción escolar⁴⁰.

Por lo tanto, la referida Relatoría, entre sus recomendaciones a los Estados, insta a que se emitan políticas amplias para combatir la desigualdad y la discriminación⁴¹. La realidad desigual de nuestro país nos hace reflexionar sobre posibles situaciones donde se actualice un retraso en la obtención del

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pobreza y Derechos Humanos*. 7 de septiembre de 2017. OEA/Ser.L/V/II.164, párr. 356

³⁶ *Ibid.* Párr. 12.

³⁷ *Ibid.* Párr. 105.

³⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 13^o: *El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*. 8 de diciembre de 1999. E/C.12/1999/10.

³⁹ Organización de las Naciones Unidas. Relatoría Especial sobre el derecho a la educación. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh: La promoción de la igualdad de oportunidades en la educación*. 18 de abril de 2011. A/HRC/17/29.

⁴⁰ *Ibid.* Párr. 56.

⁴¹ *Ibid.* Párr. 72, inciso b).

título profesional, como tener la necesidad de obtener un empleo para cubrir los gastos, el elevado costo de titulación, la distribución inequitativa de las labores de cuidados que afecta desproporcionadamente a las mujeres o encontrarse lejos de un núcleo poblacional donde se realizaron los estudios superiores.

En consecuencia, la protección al libre ejercicio de la profesión, adaptando una perspectiva de combate a las desigualdades y en contra de las barreras económicas, no permite que se incluyan formalismos estrictos, como el de la antigüedad de cinco años del título profesional de nivel licenciatura, para participar en el proceso de selección de las consejerías de los OPLE.

Lo anterior, ya que lejos de garantizar la profesionalización en el servicio público, el cual en efecto debe ser un principio toral que materialice la excelencia en las labores, constituye un requisito que perpetúa la desigualdad y no atiende las barreras económicas que pueden presentar las personas al momento de cursar sus estudios universitarios o iniciar su trayectoria laboral.

En 2016, la OCDE reportó que, en México, el 53% de personas adultas jóvenes (de 25 a 34 años) sólo contaba con educación por abajo de media superior (el 63% de personas entre los 25 y 64 años) y que únicamente el 17% de personas de entre 25 a 64 años había cursado educación superior, la proporción más baja entre los países de la OCDE⁴².

Datos oficiales señalan que, en el rango de edad de 20 a 30 años, uno de los principales motivos del abandono escolar para ambos sexos es la falta de dinero o de trabajo⁴³.

Asimismo, de acuerdo con datos de 2019 de la Procuraduría Federal del Consumidor, el costo de titulación oscila entre los \$300 a los \$19,764⁴⁴. Ello

⁴² OECD (2018), *Panorama de la educación 2016: Indicadores de la OCDE*, Fundación Santillana, Madrid, <https://doi.org/10.1787/eag-2016-es>

⁴³ Las mujeres (32.5%) y los hombres (42.3%). Otro motivo que no se quiso o no les gustó estudiar o logró su meta educativa (mujeres 34.9% y hombres 42.3%). Estudio "Hombres y Mujeres en México 2018" citad previamente, página 96.

⁴⁴ Disponible en https://issuu.com/profecoco/docs/revista_del_consumidor_agosto_2019. Consultado el 25 de mayo de 2021.



es relevante en un país en donde, según datos del CONEVAL de 2018⁴⁵, 41.9% de las personas vive en situación de pobreza; 7.4% en pobreza extrema; 6.9% es vulnerable por ingresos; 29.3% es vulnerable por carencias sociales y 21.1% se encuentra en rezago educativo.

En el mismo sentido, en el 2013 la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) dio a conocer datos que revelan que de cada 100 niñas y niños que ingresan a la primaria, sólo 21 egresan de la universidad y sólo 13 se titulan⁴⁶.

Asimismo, la OCDE en su informe “Educación Superior en México. Resultados y relevancia para el mercado laboral”⁴⁷, señala que, aunque las mujeres representan el 53.1% de los egresados con un primer título de educación superior, más de una de cada cinco no participan en el mercado laboral. Su tasa de inactividad es tres veces mayor que la de los egresados varones (21.3% frente a 6.9%) y su tasa de ocupación es inferior (74.2% frente a 87.9%)⁴⁸.

Las mujeres altamente calificadas que no participan en el mercado laboral haciendo uso de todas sus capacidades suponen un enorme potencial sin explotar.

No podemos obviar estas realidades. Además, pueden existir supuestos en los que las personas inician su trayectoria laboral sin tener el título respectivo, lo que no descarta la existencia de experiencia valiosa y redituable para el mercado laboral.

El Comité de Derechos Humanos⁴⁹ señala que, para garantizar condiciones generales de igualdad en el acceso a cargos públicos, los criterios y procedimientos para los nombramientos deben ser razonables y objetivos.

⁴⁵ Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>. Consultado el 25 de mayo de 2021.

⁴⁶ Disponible en https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2013_201.html. Consultado el 25 de mayo de 2021.

⁴⁷ OECD (2019), Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes, Higher Education, OECD Publishing, Paris.

⁴⁸ OECD (2018), Education at a Glance 2018: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris

⁴⁹ Observación General 25, párrafo 23. El subrayado no es del original.

En este sentido, enfatiza que, *[s]i el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la **igualdad de oportunidades**, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política.* a

Por lo tanto, el solicitar que se cuente con el título con antigüedad de cinco años puede implicar discriminaciones indirectas e incluso estructurales para aquellas personas que, por cuestiones de género o pobreza, se verán imposibilitadas para acceder a una consejería dentro del OPLE.

Si lo que se busca es favorecer la integración de la autoridad administrativa electoral máxima en los estados, con perfiles aptos para el desempeño del puesto, considero que lo que se debe privilegiar es la experiencia probada.

El ejercicio de la profesión no se encuentra ligado al tiempo desde el que se emitió el título de licenciatura. En cambio, la experiencia se erige como un elemento indispensable para la toma de decisiones en cargos de dirección y de la trascendencia que implican las determinaciones del OPLE. Así, quienes garanticen tener conocimiento y experiencia deben tener cabida dentro de los órganos electorales.

Por ello, no comparto la consideración de la mayoría del Pleno relativa a que el establecimiento de una temporalidad en el ejercicio de la profesión tiende a asegurar que los integrantes del máximo órgano de un OPLE cuenten con las herramientas necesarias para afrontar las tareas que habrán de realizar en el ejercicio del cargo, al ser la experiencia profesional un elemento indispensable para la toma de decisiones en cargos de dirección. Me parece que un título universitario, en sentido estricto, no garantiza todo eso.

Tampoco considero que todas las personas sólo con la obtención del grado académico están en aptitud de poner en práctica sus estudios profesionales, porque muchas inician su vida laboral antes de concluir la carrera universitaria y de obtener el título. Incluso, por razones económicas o de género, puede tomarles mucho tiempo conseguirlo, pese a tener una trayectoria amplia en el campo laboral.



Con base en lo anterior, considero que el requisito de la antigüedad del título profesional es discriminatorio. Así, es mi convicción que debemos generar criterios más allá de formalismos⁵⁰, que garanticen una adecuada selección de los integrantes del OPLE.

Por tanto, si buscamos construir una democracia representativa, activa y donde todas las voces sean escuchadas, debemos comenzar por construir órganos electorales que reflejen esta aspiración.

En conclusión, desde mi punto de vista, se debió inaplicar el requisito de poseer al día de la designación un título profesional de nivel licenciatura con antigüedad mínima de cinco años.

Por tal motivo, formulo el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 8/2020.

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-JDC-927/2021.

- 1 Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 199, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, me permito formular **voto razonado** respecto de la sentencia aprobada en el juicio SUP-JDC-927/2021, pues comparto el sentido de la propuesta; sin

⁵⁰ Vale la pena recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas Acciones de Inconstitucionalidad ha estudiado la constitucionalidad de requisitos como saber leer y escribir y no tener antecedentes penales para una jefatura de manzana o comisaría municipal en el Estado de Veracruz (107/2016); no tener antecedentes penales para ocupar la dirección general de organismos descentralizados operadores de agua potable de los ayuntamientos de Sonora (86/2018); no tener antecedentes penales para obtener una licencia de agente profesional inmobiliario en Baja California Sur (85/2018), y no tener antecedentes penales para formar parte del Comité de Contraloría Social en la legislación del Estado de Hidalgo (50/2019).

embargo, estimo necesario señalar que ello no resulta contradictorio con la postura del suscrito en el diverso SUP-JDC-831/2021, al existir diferencias fundamentales entre los asuntos, conforme a las razones que enseguida me permito exponer.

I. Controversia.

- 2 La controversia en este asunto se origina a partir de la emisión emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral de la convocatoria para la elección de consejerías electorales de diversos organismos públicos electorales locales en distintas entidades, entre ellas, para la integración del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.
- 3 En contra de dicha convocatoria, Ricardo Ramírez Valles promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, específicamente para combatir la base segunda numeral 4, que prevé textualmente lo siguiente:

“SEGUNDA. Requisitos.

Las personas interesadas a ocupar el cargo referido en la Base Primera, deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. [...]

4. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciatura;
[...]

(énfasis añadido)

II. Consideraciones que respaldaron mi disenso en la sentencia del SUP-JDC-831/2021.

- 4 En este medio de impugnación, se cuestionó la convocatoria respectiva al proceso de selección y designación de Consejeras y Consejeros Electorales del Organismo Público Local Electoral en el estado de Veracruz, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, particularmente la base segunda, numeral 4, relativa al requisito de poseer al día de la designación el título profesional de licenciatura, con una antigüedad mínima de cinco años.



- 5 En la sentencia dictada en dicho juicio ciudadano, la mayoría de magistradas y magistrados determinaron que el entonces actor sí tenía interés jurídico para inconformarse en contra del referido requisito, toda vez que desde la perspectiva de la mayoría, con el simple hecho de manifestar su intención para participar en el proceso de selección, cumplía con dicha exigencia.
- 6 Además, de que la antigüedad del título profesional era inmutable con independencia de lo que podría, en su momento, determinar la Comisión de Vinculación del Instituto Nacional Electoral, con respecto al análisis del cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria.
- 7 En ese sentido, consideraron que, era procedente el juicio ya que, si algún requisito previsto en una convocatoria para integrar un Organismo Público Local Electoral excluía de manera automática a los y las participantes, existía una afectación directa que actualizaba el interés jurídico del o la interesada, y cuya constitucionalidad debería ser analizada en una resolución de fondo.
- 8 En su momento, me aparté del sentido del fallo, puesto que, en mi consideración, en ese momento, el actor carecía de interés jurídico para inconformarse.
- 9 Ello, sobre la base de que el promovente no acreditó haberse inscrito en el proceso de selección establecido en la convocatoria, ni tampoco era suficiente tener como válida la sola manifestación de intención para participar en el proceso, pues prevalecía la inexistencia de un acto jurídico que le generara una afectación en ese momento.
- 10 En congruencia con lo anterior, es que mi postura establecía que lo procedente era determinar la improcedencia en el juicio interpuesto por el entonces actor, y en vía de consecuencia, desecharlo por carecer de interés jurídico para inconformarse de los actos que reclamó.
- 11 Entonces, partiendo de la premisa relativa a que, antes de analizar el fondo de la controversia, el accionante estaba obligado a superar la procedencia del juicio y acreditar sí contaba con interés jurídico para inconformarse,

SUP-JDC-927/2021

circunstancia que no aconteció y a partir de ello, voté en contra de la sentencia aprobada por la mayoría.

III. Razones que sustentan mi voto en el SUP-JDC-927/2021

- 12 En la especie, como señalé con anterioridad, comparto las consideraciones y el sentido del fallo, pues estimo que las características del asunto bajo análisis son diferentes de aquellas que imperaban en el diverso juicio ciudadano 831 de la presente anualidad, de modo que, en este caso, coincido con que el actor sí tiene interés jurídico para inconformarse en contra del acuerdo y la convocatoria impugnadas.
- 13 En efecto, en la controversia que ahora nos ocupa, de forma similar, el ahora actor se inconforma de la convocatoria para participar en el proceso de selección de designación de los cargos de Consejeras o Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, en específico, en contra del requisito de poseer al día de la designación de una consejería un título profesional de nivel licenciatura con antigüedad mínima de cinco años.
- 14 No obstante, como se puede advertir de las constancias del expediente, la razón principal que diferencia el presente asunto de lo ocurrido en el juicio ciudadano SUP-JDC-831/2021 es que en esta ocasión el actor presentó el pre-registro otorgado por el propio Instituto Nacional Electoral, como se observa enseguida.

	Sistema de Administración de Cuentas	
	Emisión del acuse	
	Fecha <u>14/05/2021</u>	Hora <u>15:15</u>
Titular	RAMIREZ VALLES RICARDO	
Nombre de usuario	ricardo.ramirezv.ext4	

- 15 Así, resulta evidente que el actor tiene interés jurídico para inconformarse en contra de cualquiera de los requisitos establecidos en la convocatoria, al



haber demostrado su participación en el proceso para la integración del instituto electoral de Aguascalientes a partir de su pre-registro, en el que el mismo Instituto Nacional Electoral otorga a los participantes para que con posterioridad y en el plazo establecido para ello, proporcionen de forma electrónica de la documentación requerida.

- 16 Por lo tanto, estimo que, en el presente caso sí existe una afectación directa a los derechos político-electorales del interesado, cuyo conocimiento y análisis deben estudiarse en una sentencia de fondo.
- 17 Ahora, respecto de la decisión de la controversia, coincido plenamente con lo resuelto en la presente sentencia, pues conforme a los precedentes de esta Sala Superior, después de realizar el test de proporcionalidad, en el que se ha estudiado: **a)** la finalidad constitucionalmente válida; **b)** la idoneidad; **c)** la necesidad y; **d)** si el grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental, es decir, la proporcionalidad de la medida en sentido estricto.
- 18 Expuesto lo anterior, este órgano jurisdiccional ha determinado que, tanto contar con un título de licenciatura como su antigüedad de cinco años, es constitucionalmente válido.
- 19 En razón de todo lo antes expuesto, es que formuló el presente voto razonado.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicte con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.