

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-4405/2015.

ACTORA: IRMA DEL CARMEN ORTIZ
ANTONIO.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIOS: CARLOS EDUARDO
PINACHO CANDELARIA Y NANCY
CORREA ALFARO.

México, Distrito Federal, a veintidós de diciembre de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-4405/2015**, promovido por Irma del Carmen Ortiz Antonio para controvertir el acuerdo **INE/CG865/2015**, emitido el nueve de octubre de dos mil quince por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el que ejerce la facultad de atracción y aprueba los lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales.

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo narrado por la enjuiciante en su

demanda y del contenido de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

1. Acuerdo INE/CG830/2015. El tres de septiembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión ordinaria aprobó el acuerdo por el que se determinaron las acciones necesarias para el desarrollo de los Procesos Electorales Locales dos mil quince-dos mil dieciséis.

2. Solicitud de facultad de atracción. El siete de octubre del presente año, los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral solicitaron al Consejero Presidente poner en consideración del Consejo General ejercer la facultad de atracción respecto de la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales, con el fin de fijar criterios de interpretación que orienten a éstos.

3. Acto impugnado. En sesión extraordinaria de nueve de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **INE/CG865/2015** por el cual ejerce la facultad de atracción y aprueban los lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de Dirección de los organismos públicos locales electorales.

4. Conocimiento del acto impugnado. Derivado de lo anterior, el diez de noviembre de dos mil quince, mediante el oficio **SG/137/2015**, el Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo informó a los directores de área y jefes de las unidades técnicas integrantes de la Junta General del Instituto local, entre los que se encuentra la ahora actora, del acuerdo antes referido.

5. Sentencia de la Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-749/2015 y acumulados. El Partido del Trabajo y diversos ciudadanos presentaron sendos medios de impugnación a fin de impugnar el acuerdo **INE/CG865/2015**, por considerar que el Instituto Nacional Electoral carecía de competencia para instrumentar el tema de la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales.

El dieciocho de noviembre, la Sala Superior resolvió los medios de impugnación en los siguientes términos:

“[...]”

RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los expedientes SUP-JDC-4310/2015, SUP-JDC-4311/2015, SUP-JDC-4312/2015, SUP-JDC-4313/2015, SUP-JDC-4314/2015, SUP-JDC-4315/2015, SUP-JDC-4316/2015, SUP-JDC-4317/2015, SUP-JDC-4318/2015, SUP-JDC-4319/2015, SUP-JDC-4320/2015, SUP-JDC-4321/2015 al diverso SUP-RAP-749/2015, en consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia a los autos de los juicios acumulados.

SEGUNDO. Se confirman los lineamientos impugnados.

“[...]”

II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El trece de noviembre del presente año, Irma del Carmen Ortiz Antonio promovió juicio ciudadano contra el acuerdo **INE/CG865/2015**.

III. Recepción en la Sala Superior. El veinte de noviembre siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el oficio signado por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió la demanda, el informe circunstanciado, así como diversa documentación relativa al presente medio de impugnación.

IV. Turno de expediente. En esa propia fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-JDC-4405/2015** y 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.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el medio de impugnación en su ponencia, admitió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y al no existir diligencias pendientes por desahogar, dejó los autos en estado de dictar sentencia, y;

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

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente

para conocer y resolver el presente medio de impugnación, atento a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 2, y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por una ciudadana contra el acuerdo **INE/CG865/2015** emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual aprobó los lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales, el cual, en concepto del demandante, vulneran su derecho político a integrar el órgano administrativo electoral de esa entidad federativa; por tanto, al ser un tema vinculado con la integración de las autoridades electorales de las entidades federativas, es competencia de este órgano jurisdiccional conocer de la presente impugnación.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 3/2009,¹ con el rubro siguiente: **“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS**

¹ Consultable a fojas ciento noventa y seis a ciento noventa y siete de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen I (uno), intitulado "Jurisprudencia", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.”

SEGUNDO. Causal de improcedencia. El Instituto Nacional Electoral en su informe circunstanciado señala que es improcedente el presente medio de impugnación, porque desde su perspectiva, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 9, párrafo 3, en relación con el numeral 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en la falta de interés jurídico de la parte actora.

Lo anterior, lo sustenta en que los lineamientos aprobados por medio del acuerdo controvertido no tienen como finalidad dejar sin efectos o revocar los nombramientos de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas de los Organismos Públicos Locales Electorales que actualmente desempeñen esos puestos, sino homologar los criterios de designación de los cargos públicos.

Asimismo, argumenta que los lineamientos no afectan el derecho al trabajo de la actora porque el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo debe emitir la determinación correspondiente sobre la ratificación del cargo.

La Sala Superior considera **infundada** la causal de improcedencia por las consideraciones siguientes.

Los lineamientos aprobados mediante el acuerdo controvertido tienen como propósito establecer criterios para la designación

de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los organismos públicos locales electorales.

El artículo segundo Transitorio de los lineamientos establece que los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales deben realizar la designación o ratificación de tales servidores públicos en un plazo no mayor a sesenta días a partir de la notificación de acuerdo.

La actora, quien aduce ocupar el puesto de Directora de Organización del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, hace valer la violación a sus derechos político-electorales respecto al ejercicio y desempeño del cargo, porque estima que el requisito previsto en tales lineamientos, relativo a la antigüedad de cinco años del título profesional va más allá del contemplado en la legislación local, y que al no cubrirlo vería afectada su permanencia como Directora de Organización del instituto electoral local.

De ese modo, la violación alegada debe ser abordada en el estudio de fondo del asunto, en el que se determine si le asiste o no la razón a la enjuiciante, y en última instancia, se defina si el requisito de poseer al día de la designación título profesional de nivel licenciatura con antigüedad mínima de cinco años, es una medida razonable y justificada.

Sirve de sustento el criterio establecido por la Sala Superior en la jurisprudencia 7/2002², del rubro siguiente: **“INTERÉS**

² Visible a fojas trescientos noventa y ocho y trescientos noventa y nueve, de la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia.

JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”.

TERCERO. Requisitos de procedencia. El presente juicio satisface los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1. Forma: El medio de impugnación se presentó por escrito, se señala el nombre de la actora, se identifica el acto reclamado, los hechos en que se funda la impugnación, así como los agravios; además se asentó el nombre y la firma autógrafa de la promovente.

2. Oportunidad: El medio de impugnación satisface el requisito en comento, porque el acuerdo controvertido fue notificado a la Dirección de Organización del Instituto Electoral de Quintana Roo, de la que es titular la accionante, el diez de noviembre de dos mil quince, siendo que la demanda se presentó el trece siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días hábiles previsto en el artículo 8, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Legitimación: El requisito de mérito se cumple de conformidad con los artículos 79, párrafo 2, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de que fue promovido por una ciudadana que hace valer la presunta violación a su derecho político de integrar a una autoridad electoral a través de su permanencia en el puesto que ocupa.

4. Interés jurídico: Se colma en términos de lo señalado al desestimar la causal de improcedencia que hizo valer la autoridad responsable.

5. Definitividad: Se cumple con esta exigencia, porque el acto reclamado no admite ser revocado o modificado por medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a la promoción del presente juicio ciudadano.

CUARTO. Síntesis de agravios.

La actora plantea contra el acuerdo **INE/CG865/2015**, los motivos de disenso siguientes:

Aduce que los lineamientos derivados del acuerdo controvertido afectan su esfera de derechos en tanto disponen como requisito para ser designado titular de área, entre otros, el poseer al día de la designación, título profesional a nivel licenciatura con antigüedad mínima de cinco años.

Precisa que en la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, normatividad mediante la que afirma haber sido designada como titular de la Dirección de Organización del instituto electoral de la citada entidad federativa, aun cuando establece la exigencia de contar con título profesional, no prevé la condicionante del número de años de antigüedad.

En ese sentido, asegura que el señalado acuerdo vulnera la garantía de irretroactividad de la ley, porque establece un requisito adicional a los preestablecidos en la ley local, el cual, manifiesta no estar en condiciones de cumplir en su totalidad ya

que posee el título profesional; empero, no tiene el número de años de antigüedad exigido.

Expresa que tal situación vulnera su derecho adquirido conforme a la ley orgánica del instituto local vigente al momento en que se le designó como titular de la mencionada Dirección de Organización, lo que supone un obstáculo para llevar a cabo su ratificación en el cargo.

Asimismo, la actora aduce que el acuerdo controvertido transgrede el principio *pro persona* y afecta su derecho fundamental al trabajo consagrado en el artículo 123, de la Constitución Federal, ya que estima cubrió a cabalidad los requisitos establecidos en la normatividad local, mientras que el citado acuerdo anula su derecho a ser ratificada en el cargo en condiciones de igualdad, por lo que solicita se valore que tal principio implica la interpretación y aplicación de la norma en beneficio de los derechos fundamentales del individuo.

Refiere que el acuerdo controvertido viola los principios y derechos fundamentales del trabajo, porque amplía los requisitos preestablecidos en la legislación local que, en su momento, afirma haber cumplido, situación que a su parecer, pone en riesgo la posibilidad de no ser ratificada no obstante los servicios que ha prestado en el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo desde hace diez años, lo que en su concepto, demuestra su contribución a la institución y su experiencia en la materia.

En otro aspecto, la promovente señala que los lineamientos aprobados mediante el acuerdo controvertido carecen de la debida fundamentación y motivación al imponer requisitos diferentes a los preestablecidos por la normatividad electoral local para la designación de los titulares de las áreas ejecutivas de los Organismos Públicos Locales Electorales, y en específico, omiten precisar la justificación para establecer la exigencia consistente en la antigüedad de cinco años que debe poseer el título profesional al momento de la designación.

Por otro lado, refiere que el acuerdo impugnado es contrario a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa, porque asegura que la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral se constriñe a proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley y no advierte que el mencionado acuerdo provenga de una ley o de la Constitución Federal.

En su concepto, en ninguna disposición se le confirió la facultad al Instituto de regular lo atinente a la designación de los titulares de las áreas directivas o ejecutivas de los organismos públicos locales.

Finalmente, la actora expresa que el ejercicio de la facultad de atracción del Instituto Nacional Electoral, llevado a cabo en el acuerdo impugnado para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los servidores públicos titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales, incumplió con las disposiciones legales conducentes, ya que, desde su

perspectiva, no satisface los requisitos necesarios para su ejercicio.

QUINTO. Estudio de fondo.

A. Marco Normativo.

La reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, supuso una reconfiguración del esquema institucional electoral en el país y una redistribución de las atribuciones y funciones de las autoridades administrativas electorales.

En cuanto al Instituto Nacional Electoral, son destacables las nuevas facultades que se le otorgaron para los procesos electorales de orden local.

Así, en términos del artículo 41, Base IV, apartado B, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció que para los procesos electorales federales y locales, le corresponde llevar a cabo lo siguiente:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión;

observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

7. Las demás que determine la ley.

Asimismo, en la citada disposición constitucional se dispuso que en las entidades federativas, las elecciones locales estarán a cargo de una autoridad administrativa electoral denominada Organismos Público Local Electoral, la cual ejercerá sus funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

2. Educación cívica;

3. Preparación de la jornada electoral;

4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;

7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;

8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos;

9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral;

11. Las que determine la ley.

SUP-JDC-4405/2015

Por otra parte, en el apartado C, del artículo 41, de la Constitución General de la República, se estableció la posibilidad que el Instituto Nacional Electoral, previo al cumplimiento de determinadas exigencias normativas, asuma funciones que en principio, correspondería a las autoridades electorales locales.

En ese sentido, se estableció que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos, podrá realizar lo siguiente:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;**
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a), del Apartado B, de la Base IV, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento,**
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.**

Finalmente, resulta relevante en esta reseña normativa, precisar que a partir de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, se otorgó al Instituto Nacional Electoral la atribución de designar y remover a los

integrantes del órgano superior de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales.³

De acuerdo al marco normativo trazado por la Constitución Federal, es posible advertir en primer término, una definición expresa en la distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas.

También se aprecia que dada la trascendencia de la función estatal de organizar las elecciones y sobre todo, el ineludible impacto de su ejercicio en los intereses de la colectividad y en el desarrollo de la vida democrática, se previó la posibilidad que el Instituto Nacional Electoral asuma o atraiga asuntos y actividades competencia de los Organismos Públicos Locales Electorales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Lo expuesto revela que uno de los objetivos de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, consistió en fortalecer las facultades del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el ámbito de las entidades federativas a fin de maximizar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, rectores en la materia electoral.

³ En términos de lo previsto en el Noveno transitorio de la reforma constitucional señalada, así como en términos del artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución General.

SUP-JDC-4405/2015

En esa orientación normativa, se dispuso que el desarrollo del contenido de las citadas normas constitucionales correspondiera al ámbito de configuración del legislador, para que en todo caso, fuera éste el encargado de establecer las circunstancias o condiciones necesarias que deben cumplirse para ejercicio de las nuevas funciones especiales del Instituto Nacional Electoral.

Así, mediante el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se establecieron los parámetros para el ejercicio de las facultades reconocidas al Instituto Nacional Electoral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 44, párrafo 1, inciso ee), del invocado ordenamiento legal, reproduce el texto fundamental, en lo tocante a que es atribución del Consejo General ejercer entre otras, la facultad de atracción respecto de cuestiones vinculadas a los procesos electorales locales.

Para hacer efectiva tal facultad, en términos del inciso jj), del señalado dispositivo legal, se dispuso que el Consejo General puede dictar los acuerdos que considere necesarios, los cuales, serán vinculantes de conformidad con lo preceptuado en el artículo 29, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio de las Atribuciones Especiales vinculadas a la Función Electoral en las Entidades Federativas.

Lo anterior, es consistente con el artículo 104, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece la obligación para los Organismos Públicos Locales Electorales de aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Federal y la ley, establezca el Instituto.

Conforme a lo reseñado, el Instituto Nacional Electoral dictó el tres de septiembre de dos mil quince, el acuerdo **INE/CG830/2015**, por el que se determinan las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales locales 2015-2016.

En el considerando cuarto, apartado B, se dispuso, entre otras cuestiones, que se evaluaría la pertinencia de emitir criterios, regulación o normativa en temas fundamentales que se encuentran vinculados con el ejercicio de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, a fin de homogeneizar procedimientos y actividades concernientes en temas como el nombramiento de los Consejos Distritales y Municipales de los Organismos Públicos Locales, así como de sus funcionarios con puestos directivos, tales como Secretarios Ejecutivos y Directivos Ejecutivos u homólogos.

Con ello, se pretendió establecer un procedimiento para la selección de determinados funcionarios, en el que se estableciera el perfil que deben cumplir los ciudadanos

designados como Consejeros Electorales Distritales y Municipales, en observancia a los principios rectores de la función electoral, garantizando su independencia, objetividad e imparcialidad, así como cumpliendo con los aspectos de compromiso democrático, paridad de género, prestigio público, profesionalismo, pluralidad cultural de la entidad, conocimiento de la materia electoral y participación comunitaria y ciudadana.

De igual forma, en el señalado acuerdo se dispuso que se proyectaría que los puestos directivos cumplieran con el perfil adecuado para el desempeño de sus importantes funciones, tratándose de personal calificado, verificando además su vocación democrática y de servicio a la ciudadanía así como las condiciones necesarias que garanticen su independencia, objetividad e imparcialidad.

De acuerdo a los parámetros precisados, el nueve de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG865/2015**, por el que se ejerció la facultad de atracción y se aprobaron los lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los servidores públicos titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales.

B. Cuestión previa.

Antes de abordar el estudio de los agravios planteados, se considera necesario destacar que el citado acuerdo fue objeto de impugnación mediante el recurso de apelación identificado

con la clave **SUP-RAP-749/2015 y acumulados**, resuelto por la Sala Superior en sesión pública del dieciocho de noviembre de dos mil quince, en el sentido de **confirmar** su legalidad.

Los enjuiciantes en ese precedente consideraron que era contrario a Derecho el multicitado acuerdo porque, en su concepto: **a)** el Consejo General del Instituto carecía de competencia para emitir lineamientos en materia de designación de los funcionarios de los organismos públicos locales electorales; **b)** era indebido que el Instituto ejerciera facultad de atracción para instrumentar el tema y; **c)** era contrario al orden constitucional, convencional y legal porque introdujo elementos no contemplados por la legislación local, así como por la posible aplicación retroactiva de los lineamientos.

Al respecto, este órgano jurisdiccional consideró que el Instituto Nacional Electoral efectivamente era competente para emitir el acuerdo impugnado sin que transgrediera la autonomía de los Estados, porque una de las finalidades de la reforma electoral de dos mil catorce, fue transferir al Instituto algunas facultades que estaban conferidas a las entidades federativas en materia electoral, como lo es el nombramiento de consejeros electorales, y que las atribuciones de los Organismos Públicos Locales Electorales ahora se encontraban reguladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y no en la legislación local.

SUP-JDC-4405/2015

Se hizo énfasis, en que a partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, todos los servidores públicos que integraban los institutos electorales locales debían pertenecer a un servicio profesional de carrera, y que para ello, se debían expedir normas a fin de alcanzar ese objetivo, en aras de maximizar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad en materia electoral.

Asimismo, se explicó que el acuerdo no transgredía el artículo 116, de la Constitución General de la República, ya que era necesario que se definieran los requisitos mínimos y homologados que debían observar estos nuevos organismos en la designación de sus funcionarios ejecutivos, a fin de garantizar que sus integrantes tuvieran las mismas características y perfil a nivel nacional.

Se razonó que efectivamente el Instituto contaba con plenas atribuciones para dictar acuerdos generales y normar cualquiera de sus facultades que tiene encomendadas por la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de regular los temas que considere necesarios en ejercicio de su facultad de atracción, con fundamento en lo previsto por el artículo 32, numeral 2, inciso h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone expresamente que puede tomar conocimiento de cualquier asunto competencia de los Organismos Públicos Locales Electorales cuando así lo amerite y sea de trascendencia.

Respecto al supuesto indebido ejercicio de la facultad de atracción, la Sala Superior estimó que su ejercicio fue ajustado a Derecho, porque reunió los requisitos formales establecidos en el artículo 124, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los materiales de trascendencia, importancia y justificación, porque tuvo como finalidad unificar criterios de selección de consejeros distritales y municipales, así como de los funcionarios de dirección en los organismos electorales locales, atendiendo a los principios de imparcialidad y profesionalismo que debe regir para su designación.

Asimismo, reconoció que la designación ingreso y permanencia de los servidores públicos que integren los Organismos Públicos Locales era una cuestión ajena al Servicio Profesional Electoral Nacional y, que en todo caso, tal atribución correspondía a las autoridades electorales locales. Sin embargo, dada la diversidad de criterios para su designación en las entidades federativas, a fin de homogeneizar los procedimientos de selección, se estimó que lo conducente era que el Instituto Nacional Electoral estableciera criterios uniformes que atendieran a lo dispuesto en el marco constitucional y legal.

Sobre el tema relativo a que la entrada en vigor de los lineamientos implicaría una nueva valoración de los requisitos que se debían satisfacer para ser nombrados titulares de las áreas ejecutivas, esta instancia reiteró que el Instituto Nacional Electoral era la única instancia con facultades para regular el Servicio Profesional Electoral Nacional compuesto por dos

sistemas, uno para el Instituto Nacional y el otro para los Organismos Públicos Electorales, en términos de lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Además, se resaltó que los lineamientos aprobado mediante el acuerdo **INE/CG865/2015**, daban la posibilidad a todos los actores de participar en el procedimiento de renovación de los integrantes de los organismos, respetando de esa forma la garantía de audiencia.

Por último, se razonó que no operaba la retroactividad alegada por los accionantes toda vez que los lineamientos derivan de una atribución del Instituto Nacional Electoral para instrumentar las condiciones generales que deben observarse en los Organismos Públicos Locales Electorales, los cuales, como se mencionó, se emitieron en el ejercicio de su facultad extraordinaria de atracción.

Bajo esas consideraciones la Sala Superior **confirmó** el acuerdo impugnado.

En atención a lo expuesto, el análisis de los agravios planteados en el presente asunto, se llevará a cabo teniendo en cuenta las anteriores consideraciones.

C. Materia de la controversia

En la especie, se advierte que la materia objeto de impugnación está vinculada con la legalidad del acuerdo **INE/CG865/2015**, dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral

por el que se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los servidores públicos titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales.

En particular, se cuestiona lo concerniente a la previsión en la que se establece como requisito para ser designado titular de un área ejecutiva el consistente en poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura, con antigüedad mínima de cinco años.

D. Metodología de estudio.

Por razones de método, el examen de los agravios se realizará en forma conjunta y en orden distinto al propuesto por la enjuiciante en su demanda.⁴

En primer término, se procede a analizar los planteamientos en que la actora cuestiona: **i)** la competencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitir los lineamientos impugnados y; **ii)** el ejercicio de su facultad de atracción por aprobar los lineamientos; posteriormente, **iii)** se abordará el agravio vinculado con la supuesta retroactividad del acuerdo controvertido y, finalmente, **iv)** se examinará el motivo de disenso en el que se inconforma con el requisito de poseer al día de la designación, título profesional con antigüedad mínima de cinco años.

⁴ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 4/2000 de rubro: “**AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN**”. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

E. Estudio de los motivos de disenso.

i) Competencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para emitir los lineamientos impugnados; y, ii) el ejercicio de su facultad de atracción por aprobar los lineamientos.

Al respecto, la Sala Superior considera que deben desestimarse los agravios precisados, toda vez que ya fueron materia de pronunciamiento en el expediente **SUP-RAP-749/2015 y acumulados**, por tanto, los temas constituyen **cosa juzgada**.

En cuanto a la aducida incompetencia del Instituto Nacional Electoral para dictar el acuerdo controvertido, en el citado precedente se determinó que una de las finalidades de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, consistió en transferir al señalado instituto facultades que anteriormente estaban conferidas a las entidades federativas en materia electoral, como lo es el nombramiento de consejeros electorales, y que las atribuciones de los Organismos Públicos Locales Electorales ahora se encontraban reguladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y no en la legislación local, sin que ello implicara una vulneración a la autonomía de los Estados.

De ese modo, se señaló que en función del renovado marco constitucional en materia electoral, el Instituto Nacional Electoral dispone en la actualidad de facultades como la de atracción, a través de la cual puede llegar a conocer de asuntos

de la competencia de los Organismos Públicos Locales Electorales, cuando su trascendencia así lo amerite.

En relación con el acuerdo controvertido, en el precedente se indicó que la relevancia se justificaba porque era necesario definir los requisitos mínimos y homologados que debían observar estos nuevos organismos locales en la designación de sus funcionarios ejecutivos, a fin de garantizar que sus integrantes tuvieran las mismas características y el perfil idóneo para el desempeño del cargo.

Respecto de la facultad de atracción que se ejerció a fin aprobar los lineamientos para la designación, entre otros, de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los órganos administrativos electorales locales, el señalado precedente esencialmente consideró que se cumplió con los requisitos formales y materiales que exige la normatividad electoral.

En particular, se destacó que el ejercicio de la facultad de atracción obedeció al propósito de fijar criterios de interpretación uniformes que orienten la designación de los señalados funcionarios públicos, así como a la necesidad de establecer una regulación unificada y coherente que contenga un mínimo de criterios y procedimientos aplicables a todas las entidades federativas del país.

En atención a lo expuesto, la Sala Superior considera que no es dable pronunciarse nuevamente acerca de tales temas dado

que se trata de aspectos que constituyen cosa juzgada y, por ende, representan parte de una determinación firme, definitiva e inatacable, de ahí que sea inviable su análisis.

iii) Supuesta retroactividad del acuerdo controvertido.

En principio, debe señalarse que en el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-749/2015 y acumulados**, se analizó el tema de la presunta retroactividad del acuerdo impugnado.

En ese asunto, se consideró que no operaba la retroactividad alegada toda vez que los lineamientos aprobados por el acuerdo controvertido, derivaban de una atribución del Instituto Nacional Electoral para instrumentar las condiciones generales que deben observarse en los Organismos Públicos Locales Electorales, los cuales, se emitieron con plena competencia y en el ejercicio de su facultad extraordinaria de atracción.

Asimismo, se estimó que el Instituto cuenta con plenas atribuciones para dictar acuerdos generales y normar cualquiera de sus facultades que tiene encomendadas por la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de regular temas que considere necesarios en ejercicio de su facultad de atracción.

Atento a lo anterior, aún y cuando en tal precedente fue materia de pronunciamiento el tema de la retroactividad del acuerdo controvertido, ello fue analizado en función de la particular situación de los accionantes de ese medio de impugnación.

En ese sentido, en el caso, se estima necesario analizar si a partir de la situación específica y concreta de Irma del Carmen Ortiz Antonio se materializa una vulneración a la prohibición de retroactividad de ley.

Para ello, es indispensable precisar en primer término, si los lineamientos controvertidos le son aplicables a la enjuiciante, una vez definida tal cuestión, se podrá proceder al estudio de la alegada retroactividad.

En las disposiciones generales de los lineamientos aprobados a través del acuerdo controvertido, se establece que son de observancia obligatoria para los Organismos Públicos Locales Electorales en la designación de los servidores públicos siguientes:

- a) Los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales y Municipales en las entidades federativas, con independencia de la denominación que les atribuya cada una de las legislaciones locales.
- b) El Secretario Ejecutivo o quien ejerza estas funciones en los Organismos Públicos Locales Electorales, con independencia de su denominación en cada una de las legislaciones locales.
- c) Los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales. En las áreas ejecutivas de dirección quedarán comprendidas las direcciones**

ejecutivas, unidades técnicas y sus equivalentes, que integran la estructura orgánica de los Organismos Públicos Locales.

Los propios lineamientos precisan que se debe entender por Unidad Técnica, con independencia del nombre que tenga asignado, al área que ejerza las funciones jurídicas; de comunicación social; informática; secretariado; oficialía electoral; transparencia; acceso a la información pública y protección de datos personales; planeación o metodologías organizativas; diseño editorial; vinculación con el Instituto Nacional Electoral o cualquier función análoga.

En atención a lo anterior, se considera que a Irma del Carmen Ortiz Antonio, quien aduce desempeñar el cargo de titular de la Dirección de Organización del Instituto Electoral de Quintana Roo, le son aplicables los lineamientos impugnados porque ejerce la titularidad de un área ejecutiva de dirección como a continuación se explica.

En términos del artículo 31, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, la Junta General del citado instituto es el órgano de carácter ejecutivo y de naturaleza colegiada.

El artículo 32, del señalado ordenamiento legal, establece que la Junta General estará integrada por: la Secretaría General y **las Direcciones de Organización**, de Capacitación Electoral, Jurídica, de Partidos Políticos y de Administración, **quienes conforman la estructura ejecutiva del Instituto**, en tanto que

las Unidades Técnicas de Comunicación Social, de Informática y Estadística y del Centro de Información, conformarán la estructura técnica del Instituto.

Por su parte, el artículo 45, de la propia ley orgánica, dispone que al frente de, entre otras, la Dirección de Organización, habrá un Director que será nombrado y removido por el Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente.

En consecuencia, se colige que la Dirección de Organización es un área ejecutiva de dirección en términos del inciso c), del lineamiento primero denominado “Disposiciones generales”, lo cual demuestra que le son aplicables a la actora.

En relación con la presunta retroactividad del acuerdo controvertido, la Sala Superior considera que no asiste la razón a la promovente por las consideraciones siguientes.

El artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna.

Ese principio de irretroactividad legal, también se contiene en el artículo 9, de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que dispone lo siguiente:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

La irretroactividad de la ley significa que el nuevo ordenamiento legal rige para todos los hechos o actos producidos a partir de su vigencia, con lo cual se garantiza el respeto a los derechos, actos y relaciones jurídicas formadas válidamente bajo el imperio de una normativa legal anterior, puesto que la prohibición de la retroactividad constituye un presupuesto básico para la seguridad jurídica del gobernado, consistente en que esos derechos o actos, ya no podrán ser afectados, desconocidos o violados con la aplicación de una nueva normatividad.

En ese orden, para distinguir los supuestos en que la ley rige al pasado en agravio de las personas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó las teorías de los derechos adquiridos, y de las expectativas de derecho. Considera que los primeros se actualizan cuando el acto ejecutado introduce un bien, una facultad o un derecho al patrimonio de una persona, sin que posteriormente puedan ser afectados por quienes celebraron dicho acto ni por disposición legal en contrario. Las expectativas de derecho las concibe como la posibilidad o la pretensión de que se lleve a cabo una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.⁵

El análisis de retroactividad de las leyes involucra los efectos que una precisa hipótesis normativa tiene sobre situaciones jurídicas o derechos adquiridos a los gobernados con

⁵ Ver tesis aislada del rubro *RETROACTIVIDAD, TEORIAS DE LA*, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen CXXXVI, p. 80. Registro 257483.

anterioridad a su entrada en vigor, verificándose si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos.

En cambio, el estudio de la aplicación retroactiva de una ley no implica el de las consecuencias de ésta sobre actos o hechos realizados con anterioridad, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa realiza una autoridad, a través de un acto materialmente administrativo o jurisdiccional se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez.

En el ámbito de las normas, existen de naturaleza sustantiva o materiales, las que reconocen derechos e imponen obligaciones, así como instrumentales o técnicas que tienen por objeto implementar mecanismos, lineamientos o criterios para su aplicación en la realización de determinados actos.

Estas últimas se caracterizan porque no son inmutables o inertes, sino que pueden ser cambiadas, ajustadas o sustituidas, según el contexto social, económico, político, etcétera.

Para establecer si una ley instrumental fue aplicada retroactivamente, se debe analizar si incidió en derechos ya constituidos al amparo de la norma jurídica precedente, o simplemente sobre expectativas o posibilidades de que se establezca una determinada situación jurídica.

Esta línea la ha seguido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: **“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA”**.⁶

En el caso, el motivo esencial por el que la accionante sostiene que el acuerdo controvertido vulnera la garantía de irretroactividad de la ley, descansa en que en su concepto, establece un requisito adicional a los preestablecidos en la legislación local.

Se considera que no asiste la razón a la actora, porque como se precisó, a partir de la reforma constitucional en materia electoral publicada el diez de febrero de dos mil catorce, el Instituto Nacional Electoral se erigió como una autoridad administrativa electoral nacional con facultades para intervenir en los procesos electorales locales y, destacadamente, con posibilidad de atraer asuntos competencia de los Organismos Públicos Locales Electorales.

En ese sentido, el acuerdo **INE/CG865/2015**, por el cual se aprobaron los lineamientos para designar, entre otros, a los servidores públicos titulares de las áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales, se emitió en ejercicio de una facultad conforme al marco constitucional vigente.

⁶ Tesis P/J 87/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Materia Constitucional, Tomo VI, Noviembre de 1997, p. 7, registro 197363.

Por tanto, la emisión del acuerdo en modo alguno supuso una transgresión a la garantía de irretroactividad de la ley, en tanto fue dictado en términos de lo dispuesto por la Constitución Federal y la normatividad electoral.

Es conveniente precisar, que el acuerdo controvertido constituye un ordenamiento que contiene normas o criterios instrumentales que sirven de base para implementar los lineamientos o criterios para llevar a cabo la designación, entre otros, de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Además, su aplicación se efectúa a partir de su aprobación y hacia el futuro sin afectar derechos adquiridos conforme a una disposición anterior, porque como se ha mencionado, son criterios instrumentales que se dictan para orientar los actos que las autoridades administrativas electorales locales realizarán para la designación de los mencionados servidores públicos.

En relación con la situación particular de la actora, la aplicación de tales lineamientos no es contraria a Derecho ya que se pretenden hacer efectivos para una situación jurídica futura, esto es, para su posible ratificación en el cargo, lo cual revela que se está de frente a una expectativa de derecho dado que la señalada ratificación es sólo una posibilidad de que se lleve a cabo.

En ese sentido, la aplicación de los lineamientos se trata de un acto *ex post*, en tanto se va a efectuar en el momento en que el Consejo General del Organismo Público Local del Estado de Quintana Roo realice el procedimiento para la designación o ratificación, entre otros, de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección.

Cabe precisar que los lineamientos aprobados mediante el acuerdo controvertido establecieron un mecanismo para la renovación de los puestos directos de los Organismos Públicos Locales Electorales en el que se contempla la posibilidad de que quienes se encuentran desempeñando actualmente tales cargos puedan ser ratificados.

En consecuencia, al emitirse el acuerdo controvertido con base en una directriz de orden constitucional, y con la prevención de que su aplicación será hacia el futuro, se concluye que los agravios planteados al respecto son infundados.

iv) Análisis acerca del requisito de poseer al día de la designación, título profesional con antigüedad mínima de cinco años.

La norma jurídica cuestionada es el inciso d), del numeral noveno de la Base Tercera, de los lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los servidores públicos titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales, la cual dispone lo siguiente:

III. Designación del Secretario Ejecutivo, los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas de los organismos públicos locales electorales.

9. Para la designación de estos funcionarios, la o el Consejero Presidente del Organismo Público Local Electoral correspondiente, deberá presentar el Consejo General del mismo una propuesta que deberá cumplir, al menos, con los siguientes requisitos:

[...]

- d) Poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura, con antigüedad mínima de cinco años, y contar con los conocimientos y experiencia probadas que les permitan el desempeño de sus funciones.

La Sala Superior considera que es conforme a Derecho exigir a los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas de los Organismos Públicos Locales Electorales, el requisito **de poseer al día de la designación, título profesional con antigüedad mínima de cinco años**, por las consideraciones siguientes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que la prerrogativa de los ciudadanos a ser nombrados para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los de elección popular, entre ellos, el correspondiente a los cargos de dirección administrativas en las autoridades electorales locales, implica un derecho de participación, que resulta concomitante al sistema democrático, en tanto establece una situación de igualdad entre los ciudadanos.

En ese sentido, es indispensable el establecimiento de las condiciones de acceso a tales cargos públicos, siempre que sean razonables y refieran a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñarlo con eficiencia y eficacia; a fin de no hacer nugatorio el derecho fundamental de acceso a los cargos y comisiones públicos o restringirlo de manera desmedida, a través de exigencias que resulten discriminatorias.

Al respecto, debe precisarse que los requisitos para llevar a cabo la designación correspondiente, pueden referirse a las cualidades personales –individuales, éticas y humanas- de quienes aspiran a ellos⁷, así como a aquellas cualidades técnicas de esos sujetos, que van encaminadas a incidir en la especialización y el profesionalismo⁸.

Sobre el particular y, de acuerdo al rediseño normativo trazado a partir de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, el Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de su facultad de atracción, fue el encargado de establecer las reglas selectivas de acceso al cargo público en cuestión -áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas de los Organismos Públicos Locales Electorales-.

Debe destacarse que el citado instituto tuvo un margen de discrecionalidad para establecer los requisitos idóneos, necesarios y proporcionales para llevar a cabo la designación

⁷ Tales como ciudadanía, residencia, edad, capacidad, antecedentes penales, reputación.

⁸ Como por ejemplo, título profesional o determinado grado de escolaridad, conocimientos especializados, experiencia y régimen de incompatibilidades.

correspondiente. Requisitos y condiciones que estuvieron dirigidos a demostrar la idoneidad de la persona con el cargo en cuestión, en consonancia con lo previsto en el artículo 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que permite a la ley reglamentar el derecho y oportunidad de los ciudadanos de acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, entre otras, por razones de instrucción.

En el acuerdo **INE/CG865/2015**, por el cual se aprobaron los lineamientos para designar, entre otros, a los servidores públicos titulares de las áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales, se indicó como propósito fundamental para la emisión del acuerdo, la necesidad de definir un mínimo de criterios y procedimientos homologados que deben observar los Organismos Públicos Locales para llevar a cabo el nombramiento de sus funcionarios ejecutivos.

De igual modo, se señaló que ante la existencia de una pluralidad de leyes, reglamentos y lineamientos en cada una de las entidades federativas, una regulación unificada garantiza uniformidad y congruencia, así como el cumplimiento de los valores y principios rectores de la función electoral en la designación de los citados servidores públicos.

Además, se concibió a los requisitos previstos en los lineamientos aprobados a través del mencionado acuerdo, como la base de la imparcialidad y **profesionalismo** con que

deben cumplir los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y, como una manera de obtener que puestos directivos cumplan con el perfil adecuado para el desempeño de sus funciones, tratándose de personal debidamente calificado.

De ese modo, se advierte que el acuerdo controvertido encuentra sustento normativo y está dirigido a la consecución de una finalidad constitucionalmente válida.

No obstante, la Sala Superior considera necesario analizar si resulta razonable la exigencia de poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años, para lo cual, se debe determinar si cumple con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Previo a su análisis, se considera oportuno señalar que el requisito de idoneidad se refiere a la adecuación de la medida diferenciadora impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

Por su parte, el criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.

La proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma o medida que otorga el trato diferenciado guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus

ventajas y desventajas, costos o beneficios, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

En ese orden, el requisito de elegibilidad de poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años es **idónea**, en tanto tiene como propósito garantizar **el principio de profesionalización en la integración de los órganos electorales**, así como respaldar el conocimiento y la experiencia profesional que se requieren para ocupar algún puesto directivo en los Organismos Públicos Locales Electorales.

Lo anterior, es consistente con lo dispuesto en el artículo 41, base V, apartado A, de la Constitución Federal, que establece que el Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, **y profesional en su desempeño**.

Al respecto, la Sala Superior al resolver el juicio ciudadano identificado con la clave **SUP-JDC-489/2014**⁹, consideró que el **principio de profesionalismo** en la integración de los órganos electorales **supone que la autoridad electoral administrativa, tanto en su integración como en el desempeño de sus funciones, realice sus actividades mediante personal capacitado y con conocimientos necesarios para su desempeño**.

⁹ Criterio originalmente asumido en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-168/2008**.

En este sentido, la profesionalización de los órganos electorales atiende tanto al hecho de que se trata de organismos especializados y permanentes de carácter autónomo, como a la circunstancia de que las personas que lo integren cuenten con conocimientos especializados. Ello se logra, entre otras formas, con la conformación de un servicio profesional electoral eficiente, así como con la exigencia de que los integrantes de las autoridades administrativas electorales sean profesionales y cuenten con la experiencia suficiente en la materia al momento de su designación.

Además, la exigencia obedece a la **necesidad** de que las personas que desempeñen un puesto directivo dentro de las autoridades electorales locales, tengan un determinado grado de instrucción, preparación y especialización.

En ese sentido, *mutatis mutandis*, la Sala Superior ha determinado que para tener por satisfecho el mencionado principio, respecto de la integración de autoridades electorales que es indispensable que el legislador establezca como requisito para quienes aspiren a integrar tales órganos, que tengan título profesional al momento de la designación y con experiencia en la materia.¹⁰

En tales casos, se ha tenido en consideración que el título profesional es un instrumento que se exige para garantizar el principio de profesionalismo. En términos generales, se concibió al título profesional como el documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial para

¹⁰ Criterio sostenido al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-168/2008.

los estudios que impartan, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener conocimientos necesarios de conformidad con la normativa aplicable.

Por tanto, el título profesional acredita la realización y conclusión de determinados estudios profesionales y la habilitación legal para ejercerlos.

Asimismo, la exigencia de una antigüedad de cinco años del título profesional es un elemento **necesario** porque permite acreditar cierto grado de conocimiento y experiencia en la materia, con lo cual, garantiza el principio de profesionalismo, al exigir, por un lado, que la persona de que se trata cuente con habilitación legal necesaria para desempeñar una profesión y, además, con conocimientos en la materia electoral aplicados en la práctica durante un período determinado, a partir de que tiene una profesión.

De igual forma, tal medida es **proporcional**, porque guarda una relación razonable con el fin que persigue, esto es, procura alcanzar una profesionalización en la integración de las autoridades electorales, lo cual se justifica en tanto se concibe como una manera de obtener que puestos directivos en áreas administrativas de los Organismos Públicos Locales Electorales cumplan con el perfil adecuado para el desempeño de sus funciones y sea integrado por el personal mayormente calificado y con la experiencia necesaria que le permita aplicar de manera adecuada los conocimientos que adquirió en la licenciatura que obtuvo.

SUP-JDC-4405/2015

En atención a lo expuesto, la Sala Superior considera que el requisito de poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años es congruente con lo dispuesto en la Constitución General de la República.

En términos similares se pronunció este órgano jurisdiccional electoral máximo al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves **SUP-JDC-489/2014**, **SUP-JDC-500/2014** y **SUP-JDC-2330/2014**, en los cuales se consideró que la exigencia consistente en poseer al día de la designación, título profesional con una antigüedad de cinco años, era una medida adecuada para establecer el perfil idóneo de quien aspire integrar o ser parte de una autoridad electoral.

Además, en vía de ejemplo, debe destacarse que, en términos del artículo 38, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral deben cumplir con la misma exigencia, demostrando poseer al día de su designación, título profesional de nivel licenciatura con antigüedad mínima de cinco años.

Inclusive, tratándose de los magistrados electorales de los órganos jurisdiccionales electorales locales, el artículo 115, inciso c), de la citada ley general, dispone una medida más gravosa dada la naturaleza del cargo, en tanto exige que la antigüedad mínima del título profesional sea de diez años.

De ese modo, es posible advertir la intención del legislador de establecer condiciones razonables para acceder a esta clase

de cargos públicos, tendentes a garantizar una efectiva profesionalización en la integración de las autoridades electorales del país, respaldada en el conocimiento y la experiencia profesional necesarias para su desempeño; siendo que tal requisito resulta igualmente exigible para los funcionarios que ocupan cargos ejecutivos y/o de dirección.

Por las anteriores consideraciones, la Sala Superior estima que los agravios planteados por la enjuiciante son **infundados**, porque el acuerdo **INE/CG865/2015** se encuentra debidamente fundado y motivado.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral fundó su determinación en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartados A, párrafo primero y segundo, C, párrafo segundo, inciso c), y D; 116, fracciones III y IV, inciso c), Segundo Transitorio, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal; 32, numeral 2, inciso h), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, párrafo 1, inciso b) y 26, numeral 7, del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio de las atribuciones vinculadas a la función electoral en las entidades federativas y el considerando cuarto, inciso a), apartado B, del Acuerdo INE/CG830/2015.

Las razones esenciales por las que consideró justificado la emisión del acuerdo controvertido descansan en la necesidad de definir un mínimo de criterios y procedimientos homologados que deben observar los Organismos Públicos Locales para llevar a cabo el nombramiento de sus funcionarios ejecutivos.

En particular, se concibió a los requisitos previstos en los lineamientos aprobados por el citado acuerdo -entre los que se

encuentra el poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura con una antigüedad mínima de cinco años- como la base de la imparcialidad y **profesionalismo** con que deben cumplir los titulares de las áreas ejecutivas de dirección.

Finalmente, debe reiterarse que a partir del rediseño institucional configurado con la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, el Instituto Nacional Electoral se erigió como la autoridad administrativa electoral nacional dotado con una diversidad de funciones dentro de las que destaca la facultad de atracción para conocer de asuntos competencia de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Con base en esa atribución, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los lineamientos para la designación, entre otros, de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección. En ese sentido, el ejercicio de esa facultad encuentra sustento en lo dispuesto en la propia Constitución. De ahí que no sea dable estimar que el acuerdo carece de la debida motivación y fundamentación.

Además, aún y cuando establece una serie de requisitos para efectuar la designación correspondiente, se trata de restricciones que en modo alguno suponen una carga desproporcionada e injustificada.

En particular, el requisito consistente en poseer título profesional con antigüedad de cinco años se adecua a la regularidad constitucional, en tanto se refiere a una condición que satisface una razón de interés general, relativa a la profesionalización del órgano electoral y experiencia en la materia con la que deben contar quienes aspiren a ser titulares

de los puestos directivos de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Por tanto, dado que la restricción en estudio es proporcional y legítima, se concluye que las autoridades electorales locales deben estarse a lo previsto en el acuerdo **INE/CG865/2015**, al margen de lo dispuesto en sus propias legislaciones, sin que con ello se transgreda lo dispuesto en el artículo 1º, de la Constitución Federal, acerca de la interpretación más favorable a la persona –principio *pro persona*–, ya que los derechos humanos reconocidos en el texto fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, se rigen por un postulado esencial que consiste en que su ejercicio se sujetará a las limitaciones establecidas en la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general o bien común en una sociedad democrática.

Tal principio encuentra su soporte, principalmente, en el propio artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los numerales 29, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 32, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En consecuencia, se considera que no asiste la razón a Irma del Carmen Ortiz Antonio cuando aduce que el acuerdo controvertido transgrede el principio *pro persona* y afecta su derecho fundamental al trabajo consagrado en el artículo 123, de la Constitución Federal, ya que la medida cuestionada en

modo alguno supone una carga excesiva e injustificada para la actora.

Cabe precisar, que no pasa inadvertido a la Sala Superior que la promovente afirma haber laborado en el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo desde hace diez años, lo que en su concepto, demuestra su contribución laboral a la institución y su experiencia en la materia.

Sin embargo, tal cuestión es insuficiente para demostrar la ilegalidad del acuerdo combatido, a virtud de lo razonado a lo largo de la presente ejecutoria.

En consecuencia, lo procedente es confirmar, en la materia de impugnación, el acto reclamado.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma**, en la materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívense el expediente como asunto total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron por **unanidad de votos**, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados María del Carmen Alanis Figueroa y Pedro Esteban

SUP-JDC-4405/2015

Penagos López, ante la Subsecretaria General de Acuerdos
quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO