

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-54/2017

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: JOSUÉ AMBRIZ
NOLASCO E ISAÍAS MARTÍNEZ
FLORES

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹, correspondiente a la sesión de primero de febrero de dos mil diecisiete.

VISTOS; para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-54/2017**, interpuesto por MORENA, a fin de controvertir el Acuerdo **INE/CG869/2016**, emitido el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis en el cual se aprobaron los *Lineamientos para integrar los rangos correspondientes a los cuerpos de la función ejecutiva y de la función técnica y el procedimiento para otorgar promociones en rango a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, en el sistema OPLE.*

RESULTANDO

¹ En lo sucesivo Sala Superior.

1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En sesión extraordinaria de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los *Lineamientos para integrar los rangos correspondientes a los cuerpos de la función ejecutiva y de la función técnica y el procedimiento para otorgar promociones en rango a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, en el sistema OPLE.*

2. Presentación del recurso. El veintisiete de diciembre de dos mil dieciséis, MORENA interpuso recurso de apelación en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral.

3. Turno. El trece de enero de dos mil diecisiete, la Magistrada presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente y ordenó su turno a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó admitir a trámite la demanda respectiva y declaró cerrada la instrucción en el presente recurso de apelación.

CONSIDERANDO

1. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) y 189, fracciones I, inciso c), y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto contra un acuerdo dictado por el Consejo General, el cual es un **órgano central** del Instituto Nacional Electoral (artículo 34, apartado 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

2. Procedencia. El presente recurso cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b), 44, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

2.1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella se hace constar el nombre del partido político recurrente; el nombre y firma autógrafa de quien promueve en su

SUP-RAP-54/2017

representación; el domicilio para recibir notificaciones y las personas autorizadas para recibirlas; se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable del mismo; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que, según el apelante, causa el acuerdo controvertido.

2.2. Oportunidad. La demanda del recurso de apelación se presentó dentro del plazo legal de cuatro días hábiles que para tal efecto prevén los artículos 7, apartado 2, y 8, apartado 1, de la citada ley procesal electoral, puesto que, no está relacionado con periodo electoral y, el recurrente impugna el acuerdo INE/CG869/2016, aprobado el veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, durante la sesión pública en la que estuvo presente el representante propietario del partido MORENA, según se desprende de la versión estenográfica² respectiva.

De tal forma operó la notificación automática en términos del artículo 30, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; por lo cual, si el recurso se presentó el veintisiete de diciembre de dos mil dieciséis, es evidente que se hizo de manera oportuna, como se ve a continuación:

DICIEMBRE DE 2016						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
		21 notificación	22 (día 1)	23 (día 2)	24 Inhábil	25 Inhábil

²http://www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2016/12_Diciembre/VECG21DIC16-primera.pdf

		(mismo día surtió efectos)				
26 (día 3)	27 (día 4) * Fenece término. * Presentación de la demanda					

2.3. Legitimación y personería. Por lo que respecta a la legitimación, se estima colmado el requisito de procedencia en el presente asunto, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de apelación se hizo valer por un instituto político.

En cuanto a la personería, se tiene por satisfecha, en atención a que se exhibió la constancia mediante la cual se acredita el nombramiento del promovente como Representante Propietario del partido MORENA, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quien, además, le reconoció el carácter con que se ostenta.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De ahí, que se tengan por colmados los requisitos a estudio.

2.4. Interés. El recurrente cuenta con interés para interponer el presente medio de impugnación, toda vez que esta

SUP-RAP-54/2017

Sala Superior ha determinado que los partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público están legitimados para ejercer acciones de impugnación, con la finalidad de tutelar el interés público, así como el interés colectivo, difuso o de grupo, esto es, para controvertir actos o resoluciones que aún sin afectar su interés jurídico directo, afecten a una comunidad, colectividad o grupo social en su conjunto; porque se considera que para la procedibilidad de la impugnación es suficiente que se aduzca que con la emisión del acto reclamado se vulneran los principios constitucionales de legalidad y objetividad y en consecuencia, que se lesiona el interés público o el de una colectividad en especial.

En este sentido, este Tribunal Pleno, ha sustentado reiteradamente el criterio precisado, el cual ha dado origen a la jurisprudencia identificada con la clave **15/2000**, consultable a fojas cuatrocientas noventa y dos a cuatrocientas noventa y cuatro, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1 (uno), intitulado "*Jurisprudencia*", del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el rubro siguiente: **"PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES"**.

En el caso, el partido político cuenta con interés para promover el presente medio de impugnación, pues controvierte diversas disposiciones que, a su criterio, atentan contra el derecho fundamental de promoción en el Servicio

Profesional Electoral Nacional.

2.5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley procesal electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.

3. Acuerdo reclamado y conceptos de agravio. En el asunto que se resuelve, no se transcriben las consideraciones que rigen el acuerdo combatido, ni los motivos de inconformidad hechos valer en su contra, porque no existe precepto legal alguno que establezca dicha obligación³.

4. Estudio de la controversia.

El análisis de los motivos de disenso, se hará conforme a la siguiente metodología:

4.1. Planteamiento del caso

En su escrito, el partido político, en esencia, aduce que los artículos 21, fracción I y 24, fracción I, de los *“Lineamientos para integrar los rangos correspondientes a los cuerpos de la función ejecutiva y técnica y el procedimiento para otorgar promociones en rango a los miembros del servicio*

³ Apoya lo anterior, en lo conducente y por identidad jurídica de razón, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830, de rubro siguiente: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

SUP-RAP-54/2017

profesional electoral nacional en el sistema OPLE,⁴ vulnera el derecho de promoción.

Consecuentemente, aduce, que las porciones normativas impugnadas resultan contrarias a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los principios de legalidad y objetividad, porque al exigir el requisito específico de permanencia en el servicio por doce y nueve años, respectivamente, para aspirar a obtener el Rango “C”, del Servicio de los Cuerpos de la Función Ejecutiva y Técnica, se torna excesivo y carente de razonabilidad.

En su perspectiva, el promovente afirma que, si la finalidad de los Lineamientos es reglamentar la promoción como un derecho de los miembros del Servicio Profesional Electoral, entonces, los requisitos que se establezcan para lograr ese propósito deben ser razonables, necesarios y proporcionales; lo que aduce, no acontece con las disposiciones impugnadas.

4.2. El Servicio Profesional Electoral como principio constitucional en la administración electoral

Se debe tener en cuenta que la reforma constitucional de mil novecientos noventa, representó un cambio estructural al elevar al texto fundamental la organización de las elecciones como una función estatal; de acuerdo al

⁴ Aprobados mediante Acuerdo número INE/CG869/2016, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria de veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis.

contenido de dicha reforma, los aspectos relevantes son:

I. Emerge el diseño institucional de la administración electoral, a partir de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio (denominado en la ley como Instituto Federal Electoral).

II. Son principios rectores de la función electoral: la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

III. El organismo público es autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.

IV. En su estructura se compone de órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, así como de vigilancia. El órgano superior de dirección se integra por consejeros; los órganos ejecutivos y técnicos tendrán el personal calificado.

De esta manera, la administración electoral responde a una dinámica del proceso democrático, teniendo como punto de partida el establecimiento de un órgano profesional, compuesto por entes ejecutivos y técnicos que coadyuven a la consecución de los fines de la institución.

En esta vertiente, los artículos 5o. y 41, fueron la base en torno a la cual se incorporó al diseño institucional de la administración electoral en México, el Servicio Profesional,

SUP-RAP-54/2017

elemento sustancial que responde a la exigencia del derecho fundamental a la prestación de un servicio público de calidad.

Lo anterior, se corrobora con la exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto para reformar y adicionar los artículos 5, 41, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 63, 73, fracción VI, base tercera y 77, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para derogar los artículos transitorios decimoséptimo, decimoctavo y decimonoveno de la misma Constitución, formulada por diversos integrantes de la Cámara de Diputados, de dieciséis de agosto de mil novecientos ochenta y nueve, que en la parte que interesa, se cita lo siguiente:

“(...)
Organización electoral

Es por ello que en el texto de la iniciativa se define a la función electoral como una función estatal...
[...]

La propuesta de que la función electoral sea realizada a través de un organismo público atiende a la tradición jurídico-electoral mexicana y resulta innovadora porque introduce como principios de la organización electoral, los de especialización en le materia, profesionalización de los cuadros de funcionarios electorales y la autonomía en la toma de decisiones en las distintas instancias.
[...]

La reforma propuesta dispone que el organismo contará con órganos ejecutivos y técnicos los cuales, a diferencia de su tradicional integración en el derecho electoral mexicano, contarán con personal calificado y profesional para poder realizar las funciones en los ámbitos estatales y distritales. Esto presupone que la ley reglamentaria establecerá y regulará los

mecanismos de creación de un servicio electoral profesional que permita la formación, capacitación y promoción de personal altamente especializado para los órganos electorales.
(...)”

En esta línea de razonamiento se encuentra la exposición de motivos de la Iniciativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, formulado por integrantes de la Cámara de Diputados, de tres de mayo de mil novecientos noventa, que en la parte que interesa refiere lo siguiente:

“(…) El Servicio Profesional Electoral que se propone en esta iniciativa garantizará la objetividad, imparcialidad y plena responsabilidad en el ejercicio de la función estatal electoral.

El Servicio Profesional Electoral introduce un esquema eficaz para el ingreso y formación de funcionarios electorales de carrera. Consideradas las experiencias de diversos países, el servicio se organizará por cuerpos, niveles o rangos, lo que permite la especialización y promoción de sus miembros. Se prevé el funcionamiento de dos cuerpos: el de la función directiva y el de técnicos; de ambos cuerpos el instituto nombrará al personal que desempeñe cargos como el de vocal ejecutivo de una junta o puestos como el jefe de cartografía electoral. En todo caso la promoción y la carrera estarán basadas en el mérito y capacidad profesional evaluados mediante exámenes o concursos.
(...)”

Ahora bien, la reforma constitucional de dos mil catorce, nacionalizó el Servicio Profesional Electoral, como una medida tendente a asegurar la transparencia, autonomía e independencia de los organismos electorales locales; aspecto que se destaca en el Dictamen de las Comisiones Unidas de

SUP-RAP-54/2017

Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral; que en la parte que interesa, establece lo siguiente:

“(…)

Podemos mencionar que el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarían las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros Poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observen los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federal y de las entidades federativas.

(…)”

Verificado los antecedentes histórico-legislativos del Servicio Profesional Electoral, es necesario, para este estudio, hacer referencia al fundamento constitucional, el cual está contenido en los artículos 5o., párrafo cuarto, 35, fracción VI y, 41, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo y Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen lo siguiente:

“Artículo 5o...

(...)

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

(...)”

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

(...)

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

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I... a IV...

V. La organización de las elecciones es una **función estatal** que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los

partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

*El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.
(...)*

*Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.
(...)"*

En principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expuesto que el derecho de los ciudadanos previsto en el artículo 35, fracción VI constitucional (la Corte interpretó el artículo 35, fracción II, con igual redacción al texto vigente), integran el espectro del derecho de participación.⁵

En dicho asunto, el Alto Tribunal sostuvo que es un derecho de participación, porque aun cuando es ajeno a la materia electoral, resulta concomitante al sistema democrático, dado que el precepto constitucional ordena que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos puedan acceder a la función pública en una condición de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes.

Al respecto, la Corte ha interpretado los alcances de este derecho, considerando que su ejercicio se sujeta a las calidades que establezca la ley; por tanto, **estas deben ser razonables y no discriminatorias**, en razón de tener su base en una norma constitucional que establece una condición de igualdad para los ciudadanos, aunado al hecho de que se encuentra vinculada con los preceptos constitucionales que regulan la función pública.

Además, señala el Alto Tribunal, que tal derecho no se reduce al trato igualitario para todos aquellos que son considerados iguales por la ley, sino que consiste en garantizar, incluso, frente al legislador que sean todos los ciudadanos **a la**

⁵ Véase, Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia pronunciada en la controversia constitucional 38/2003, en sesión de veintisiete de junio de dos mil cinco.

SUP-RAP-54/2017

luz de sus méritos y capacidades quienes puedan acceder a la función pública y no sólo una parte de ellos en virtud de su condición de superioridad económica o su cercanía con el Poder del Estado.

Así, el Máximo Tribunal constitucional del país, sostiene que el derecho reconocido en el artículo 35, fracción II, de la ley fundamental es de configuración legal, en virtud de que es al legislador a quien corresponde fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público; sin embargo, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: **capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.**

Esta base argumentativa es aplicable al Servicio Profesional Electoral, dado que tiene su fundamento en el propio artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ello, debe partirse del presupuesto que el Servicio Profesional Electoral es un principio constitucional de la función estatal electoral, que tiene como propósito la formación de cuadros para la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, **promoción**, evaluación, rotación,

permanencia y disciplina de los miembros de la carrera electoral, cuya misión es lograr la **excelencia en la prestación del servicio y la efectividad del derecho fundamental a ser nombrado para cualquier empleo o comisión** del servicio público, tendiendo las calidades que establezca la ley.

Lo anterior, se sustenta en el proceso histórico de la organización de las elecciones desde nuestro marco constitucional, que inició a partir de la reforma de mil novecientos noventa, en que se estableció el diseño institucional de la administración electoral, integrado por órganos ejecutivos y técnicos calificados, que coadyuvan en las tareas fundamentales de la administración.

Es un principio constitucional, en la medida que el Servicio Profesional Electoral, es el instrumento que sirve a la administración electoral para integrar un cuerpo especializado, que responda a la demanda de la prestación de un servicio público de calidad, mediante el personal capacitado y calificado.

En esos términos, el Servicio Profesional Electoral Nacional cumple con las siguientes finalidades constitucionales:

- I. La prestación de un servicio público electoral de calidad.
- II. Que la función estatal electoral se preste por un órgano público profesional en su desempeño.

SUP-RAP-54/2017

III. Dotar de efectividad al derecho fundamental a ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

IV. Asegurar los derechos mínimos de los miembros de carrera electoral, entre ellos, la promoción y la permanencia.

V. Garantizar la igualdad en el sistema de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los miembros de carrera electoral.

En esta misma línea de razonamiento, el Servicio Profesional Electoral, está soportado en los bloques de: i) igualdad de oportunidades (artículos 1o., 5o., 35 y 41); ii) de eficacia y eficiencia en la prestación del servicio (artículo 41); y, iii) de **méritos y capacidades** para la selección, ingreso, rotación, **promoción** y permanencia en el servicio público (artículo 35 y 41).

La *igualdad* irradia en la finalidad del servicio de carrera electoral, porque permite hacer efectivo el derecho fundamental a ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que exija la ley.

La *eficacia y eficiencia* en la prestación del servicio se torna en la finalidad instrumental de la carrera electoral, en tanto, la Constitución asegura como una característica de la

autoridad electoral nacional el que la función estatal se ejerza de manera profesional, cuestión que se asegura mediante la integración de órganos ejecutivos y técnicos, con personal calificado.

El **núcleo del servicio de carrera electoral** se encuentra en que la selección, ingreso, rotación, promoción y permanencia en el servicio público, **se realiza conforme al principio rector de méritos**, esto es, atiende a un juicio razonable sobre las **cualidades, competencias y capacidades** de los ciudadanos que aspiren a un empleo o comisión en el servicio público o permanezcan en él.

Es tarea del legislador ordinario, su desarrollo a efecto de establecer las cualidades que sean razonablemente necesarias para salvaguardar el derecho fundamental de acceso a los cargos o comisiones en la función pública; es decir, la libertad de configuración legislativa tiene como límites que el sistema de méritos cumpla con un juicio de proporcionalidad.

Consecuencia de lo anterior, surge el *principio a la permanencia* en el servicio público, como una medida tendente a dotar de una garantía al servidor público de que, mientras cumpla las condiciones objetivas que requiera el servicio público, puede permanecer en él.

Ello no se traduce en un derecho a la inamovilidad en sus funciones, puesto que **está sujeto al sistema de**

SUP-RAP-54/2017

méritos ya sea para permanecer con el mismo cargo o bien, para su promoción.

Todo lo anotado es acorde a los instrumentos internacionales que consagran el derecho humano a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país.⁶

En esa virtud, la característica del Instituto Nacional Electoral, como un ente profesional en su desempeño, se cumple a través del Servicio Profesional Electoral Nacional, en la medida que, en su estructura, entre otros, cuenta con órganos ejecutivos y técnicos que coadyuvan a las tareas fundamentales de la administración electoral, lo que se logra mediante el ingreso de personal conforme a estándares de eficacia y eficiencia, méritos y capacidades.

Las finalidades que se han expuesto, encuentran un desarrollo legal, como se desprende del Título Tercero, Libro Cuarto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que desarrolla las bases constitucionales para la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional.

⁶ Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Artículo 23. 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
Artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
Artículo 4, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Además, en ejercicio de la libertad de configuración reglamentaria a cargo del Instituto Nacional Electoral, dicho órgano público ha emitido el instrumento normativo denominado *“Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa”*,⁷ que norma el Servicio Profesional Electoral.

4.3. Análisis de las normas impugnadas

Previo al estudio de fondo, es necesario citar el contenido de las normas impugnadas de los *“Lineamientos para integrar los rangos correspondientes a los cuerpos de la función ejecutiva y técnica y el procedimiento para otorgar promociones en rango a los miembros del servicio profesional electoral nacional en el sistema OPLE”*:

*“Artículo 21. Para aspirar a obtener el Rango “C”, los miembros titulares del Servicio del Cuerpo de la **Función Ejecutiva** deberán cubrir los requisitos siguientes:*

*I. Contar, al menos, con **doce años** de permanencia en el Servicio, al 31 de diciembre del ejercicio valorado...”*

*“Artículo 24. Para aspirar a obtener el Rango “C”, los miembros titulares del Servicio del Cuerpo de la **Función Técnica**, deberán cubrir los requisitos siguientes:*

*I. Contar, al menos, con **nueve años** de permanencia en el Servicio, al 31 de diciembre del ejercicio valorado...”*

⁷ En lo subsecuente Estatuto.

SUP-RAP-54/2017

Esto es, la autoridad sienta la base de que, quienes pretendan aspirar a obtener el Rango "C" (miembros titulares del Servicio del Cuerpo de la Función Ejecutiva y la Función Técnica), deben cumplir como requisito indispensable, contar con doce y nueve años, respectivamente, de permanencia en el Servicio, al treinta y uno de diciembre del ejercicio valorado.

Ante ello, esta Sala Superior emprende el estudio de los preceptos reclamados.

4.3.1. Análisis de las normas impugnadas desde la vertiente del principio constitucional del Servicio Profesional Electoral

En las normas impugnadas se determina que quienes pretenda aspirar a obtener el Rango C, deben cumplir como requisito de contar con doce y nueve años, respectivamente, de permanencia en el Servicio, al treinta y uno de diciembre del ejercicio valorado.

En esos términos, si las normas cuestionadas establecen como factor de promoción, un plazo de permanencia en el servicio público, dicho requisito responde a una finalidad constitucionalmente válida, en específico al Servicio Profesional Electoral, en la medida que cumple con el mandato de que la administración electoral se integre de órganos ejecutivos y técnicos con personal calificado; teniendo como presupuesto el principio de méritos, que es la vía proporcionalmente objetiva para el ingreso, promoción y permanencia en la función

electoral.

De manera que, la permanencia en el servicio público, para los miembros de la carrera electoral, se traduce en un factor de experiencia para el aspirante que impacta notablemente, junto a otros factores, en la profesionalización en el ramo; por tanto, fijar un parámetro objetivo y razonable de experiencia o permanencia en la carrera electoral refleja los valores que inspiran el Servicio Profesional Electoral, suministrar al órgano público, de personal calificado para el desarrollo de su competencia constitucional y legal.

Finalmente, la experiencia o permanencia, como factor de evaluación del mérito, responde a la expectativa de desarrollo personal del aspirante, que contribuye a una valoración integral de los mejores perfiles.

Sin embargo, el parámetro de medición de la experiencia no puede ser arbitraria o discrecional, sino que debe tener una justificación constitucionalmente válida; por lo que toca ahora analizar las normas cuestionadas a la luz del principio de proporcionalidad.

4.3.2. Análisis de la proporcionalidad de las normas impugnadas

El Servicio Profesional Electoral Nacional se encuentra regulado en el Título Tercero, Libro Cuarto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que

SUP-RAP-54/2017

desarrolla las bases constitucionales para la organización y funcionamiento de dicho servicio.

Por otra parte, el documento intitulado “*Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa*”, establece en su artículo 5°, un glosario de términos, que, para el presente asunto, importan los siguientes:

Cuerpos: Se integran por personal calificado y se organizan en el Cuerpo de la Función Ejecutiva y el Cuerpo de la Función Técnica del Servicio.

Grado Administrativo: Son las distintas jerarquías que por mérito del personal se pueden adquirir en un puesto, a partir de los resultados de la evaluación del desempeño y el tiempo de servicio en el Instituto.

Rangos: Son las categorías en las que se dividen los Cuerpos de la Función Ejecutiva y de Técnicos del Servicio.

En el artículo 78, fracción VI, del propio Estatuto, se reconoce el **derecho a ser promovido** en la estructura de rangos en los Cuerpos del Servicio, cuando se cumplan los requisitos establecidos para tal efecto.

A su vez, el numeral 293 del propio instrumento normativo, estatuye que la **promoción** es el movimiento por medio del cual el Miembro del Servicio titular **accede a un nivel**

o **Rango superior**, de acuerdo con los lineamientos en la materia que apruebe el Consejo General a propuesta de la Junta, previo conocimiento de la Comisión del Servicio.

Ahora bien, en el considerando 11 del Acuerdo por el que se aprueban los lineamientos respectivos, se precisa que:

*“...los cuerpos de la función ejecutiva proveerán el personal para cubrir los cargos con atribuciones de dirección, de mando y de supervisión; los cuerpos de la función técnica proveerán el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas y los cuerpos se estructurarán por niveles o rangos propios, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto y de los OPLE. Los niveles o rangos permitirán la **promoción** de los miembros titulares de los cuerpos”.*

Por su parte, en los *Lineamientos para integrar los rangos correspondientes a los cuerpos de la función ejecutiva y de la función técnica y el procedimiento para otorgar promociones en rango a los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional, en el sistema OPLE*, se advierte lo siguiente:

En los artículos 15 y 16, de dicho instrumento, se establece la siguiente:

*“**Artículo 15.** La estructura de rangos para el Cuerpo de la Función Ejecutiva, se integrará de la manera siguiente:*

I. Ejecutivo Electoral Rango Inicial;

II. Ejecutivo Electoral Rango ‘C’;

III. Ejecutivo Electoral Rango ‘B’, y

IV. Ejecutivo Electoral Rango ‘A’.”

“Artículo 16. La estructura de rangos para el Cuerpo de la Función Técnica, se integrará de la siguiente manera:

- I. Técnico Electoral Rango Inicial;*
- II. Técnico Electoral Rango ‘C’;*
- III. Técnico Electoral Rango ‘B’, y*
- IV. Técnico Electoral Rango ‘A’.”*

El numeral **21, fracción I**, precisa lo siguiente:

*“Artículo 21. Para aspirar a obtener el Rango “C”, los miembros titulares del Servicio del Cuerpo de la **Función Ejecutiva** deberán cubrir los requisitos siguientes:*

- I. Contar, al menos, con **doce años** de permanencia en el Servicio, al 31 de diciembre del ejercicio valorado.”*

El artículo **24, fracción I**, establece lo siguiente:

*“Artículo 24. Para aspirar a obtener el Rango “C”, los miembros titulares del Servicio del Cuerpo de la **Función Técnica**, deberán cubrir los requisitos siguientes:*

- I. Contar, al menos, con **nueve años** de permanencia en el Servicio, al 31 de diciembre del ejercicio valorado”.*

De lo anterior se desprende que el Servicio Profesional Electoral Nacional, para efectos de este estudio, se integra con “cuerpos de función”, que, a su vez, se dividen en ejecutivos y técnicos, donde los primeros, ejercen atribuciones de dirección, mando y supervisión; mientras que los segundos, realizan actividades especializadas.

Dichos “cuerpos de función”, tienen asignados distintos rangos, es decir, categorías, de ahí se obtiene que

existen Ejecutivos Electorales Rango “C” y Técnicos Electorales Rango “C”.

Las personas que ocupan un puesto, tienen derecho a ser promovidas en la estructura de rangos en los Cuerpos del Servicio, cuando se cumplan los requisitos establecidos para tal efecto.

Uno de esos requisitos para obtener el rango “C” en la **Función Ejecutiva**, es contar, al menor, con **doce años** de permanencia en el servicio, al treinta y uno de diciembre del ejercicio valorado.

Tratándose de la **Función Técnica**, se requiere para obtener el rango “C”, contar, al menos, con **nueve años** de permanencia en el servicio, al treinta y uno de diciembre del ejercicio valorado.

Se ha establecido que, para aspirar a obtener el rango “C”, por parte de los miembros titulares del Cuerpo de la Función Ejecutiva y Técnica, es indispensable establecer un plazo razonable, acorde con la intención de la reforma Constitucional analizada.

Por ende, debe analizarse si los plazos establecidos en el acto impugnado, atienden a un criterio de proporcionalidad, que justifique la finalidad constitucionalmente válida.

SUP-RAP-54/2017

Al efecto, se debe tener en cuenta lo siguiente:

Para determinar si existe una restricción al ejercicio de derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los tratados internacionales en la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala Superior y diversos tribunales internacionales, utilizan como herramienta el *test* de proporcionalidad, el cual tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los gobernados, y su propósito consiste en evitar injerencias excesivas de aquél en el ámbito de los derechos de la persona.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido⁸, que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, se rigen por un postulado esencial, consistente 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, orden público y del bienestar general o bien común en una sociedad democrática.

Dicho principio encuentra su soporte, principalmente, en los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 de la Declaración Universal

⁸ Por ejemplo, en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-203/2014 y acumulados.

de los Derechos Humanos; 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Para cumplir ese objetivo, el *test* de proporcionalidad está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley, o bien, si el establecimiento de alguna medida, requisito o parámetro impuesto por la autoridad para instrumentar o regular el ejercicio de un derecho, persigue un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente, así como si resulta adecuado, necesario e idóneo para alcanzar ese fin.

En caso de no cumplir con estos estándares, la medida adoptada resultará injustificada y, por ende, inconstitucional y contraria a los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.

De esta forma, cuando alguna medida adoptada por la autoridad no sea proporcional, razonable e idónea, debe rechazarse y optarse por aquella que se ajuste a las reglas y principios relevantes para la solución del caso.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹ ha sustentado que para que las intervenciones que se

⁹ Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de rubro: TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. Época: Décima Época, Registro: 2013156, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de

SUP-RAP-54/2017

realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse que:

I. La intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido.

II. La medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional.

III. No existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental.

IV. El grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

Lo anterior, refiere que debe de corroborarse a partir de un análisis en cuatro etapas en los términos siguientes:

1ª. Identificación de una finalidad constitucionalmente válida. En principio, se deben identificar los fines que se persiguen con la medida. Esta etapa del análisis presupone la idea de que, si bien los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza (valores, intereses, bienes o principios que el Estado

la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Página: 915.

legítimamente puede perseguir), no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. Así, se estima que los **derechos fundamentales**, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, **constituyen fines** que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.¹⁰

2ª. Examen de la idoneidad de la medida legislativa. En esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a **alcanzar en algún grado los fines perseguidos** por el legislador. Este examen presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y grado a lograr el propósito que busca el legislador.¹¹

3ª. Examen de la necesidad de la medida legislativa. En seguida, se debe analizar si la medida es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. Así, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo

¹⁰ Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Época: Décima Época, Registro: 2013143, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Página: 902.

¹¹ Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA., Época: Décima Época, Registro: 2013152, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), Página: 911.

SUP-RAP-54/2017

lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. De encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.¹²

4ª. Examen de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida legislativa. Esta grada del *test* consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta, ello, mediante una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental, de lo contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional.¹³

¹² Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Época: Décima Época, Registro: 2013154, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Página: 914.

¹³ Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.). CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Época: Décima Época, Registro: 2013136, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Materia(s): Constitucional, Página: 894.

Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, una posición suficiente del juicio de proporcionalidad, de forma tal que, si una medida no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba de proporcionalidad y tampoco permitirá acceder a la siguiente etapa del *test*.

Ahora bien, no se inadvierte que los criterios referidos regulan la metodología para analizar medidas legislativas que intervengan en un derecho fundamental, no obstante, se estima que, por mayoría de razón, resulta igualmente aplicable a medidas o parámetros fijados por la autoridad administrativas electoral en uso de su facultad reglamentaria, que incidan en el ejercicio de un derecho fundamental.

Más aún, cuando dichos instrumentos de carácter administrativo electoral, participan de las características de una norma, es decir, son: generales, abstractas y obligatorias.

En ese sentido, conforme a la **primera etapa del *test*** referido, el derecho fundamental vinculado con el acuerdo reclamado, deriva de los artículos 5, párrafo cuarto, 35, fracción VI, 41, base V, apartados A y D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por referirse al derecho de libre profesión enfocado a la función electoral y a la promoción, en el rango de los cuerpos ejecutivos y técnicos del Servicio Profesional Nacional Electoral, respectivamente.

Razón por la cual, se sostiene que, la promoción es un fin constitucionalmente válido.

En relación a la **segunda** etapa del **test (examen de la idoneidad de la medida)**, se debe analizar si el requisito para acceder al rango “C”, en cualquiera de sus vertientes (ejecutivo o técnico), consistente en la permanencia por doce y nueve años, respectivamente, **alcanza en algún grado los fines perseguidos**.

Previo a ello, es necesario recordar que conforme al artículo 41, base V, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Servicio Profesional Electoral Nacional **comprende** la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, **promoción**, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales electores de las entidades federativas en materia electoral.

La promoción a que alude dicha disposición constitucional, implica la ruta de acceso a un nivel superior dentro del servicio.

Se concibe de tal manera, pues, además, el ascenso o promoción, se encuentra tutelado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 7, inciso c), donde se establece que los Estados

Partes, reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren igual oportunidad de ser promovidos dentro de su trabajo a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.

Igualmente, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su numeral 7, inciso c), refiere que toda persona debe gozar de condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual se garantizará en las legislaciones nacionales, de manera particular, el derecho a la promoción o ascenso, para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio.

De lo expuesto se sigue, aplicándose al particular, que los miembros titulares del Cuerpo de la Función Ejecutiva y Técnica, pueden acceder a un nivel más alto en la estructura de rangos.

Ello, no ocurre como una prescripción sencillamente normativa, pues se debe tener presente, que todo miembro de dichos cuerpos pretende aspirar a un cargo mejor posicionado.

La promoción, a su vez, debe ser la finalidad donde descansa el esfuerzo continuo de los miembros ejecutivos y técnicos de los cuerpos de la función y, por ende, para estar en condiciones de hacer accesible ese derecho, se deben eliminar

SUP-RAP-54/2017

requisitos que se traduzcan en imposibles de cumplir.

Observándose ello, se incentiva el compromiso personal de los miembros referidos, a participar de manera destacada y activa en las funciones asignadas al servicio en que se encuentran, generándose, a su vez, la maximización del profesionalismo y permanencia, en beneficio de una función electoral estatal de calidad.

Con base en lo anterior y en el particular, se considera por esta Sala Superior que la permanencia en determinado número de años, para acceder al cargo “C” en la **Función Ejecutiva y Técnica**, respectivamente, **sí alcanza en algún grado los fines perseguidos**, pues mediante la estructura de requisitos establecidos por la autoridad administrativa electoral, no se impide de forma indirecta o tajante el acceso al rango pretendido.

Es decir, el parámetro de años, es idóneo en la medida en que se estatuye como una vía de cumplir con la permanencia, en tanto que es un requisito para la formación profesional en el servicio, sin que su sola fijación, *per se*, se traduzca en un acto impeditivo de los miembros del cuerpo de la función a obtener la promoción a un rango mayor.

Superado ello, se emprende el estudio de la **tercera etapa** del test de proporcionalidad, la cual consistente en analizar si la medida es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que

afecten en menor grado el derecho fundamental.

En el caso, se considera por este Tribunal Pleno, que la medida diseñada por la autoridad, es necesaria, pues se debe tener presente que una de las finalidades del servicio profesional en la materia, es lograr una función electoral estatal de calidad, sustentada en la permanencia y eficiencia del desempeño.

Además, ello es congruente con el desarrollo de los procesos electorales, cuya naturaleza constitucional se encuentra delimitada a un periodo que no es permenente, es decir, al desarrollarse en cada Estado de la República, elecciones en momentos distintos, se requiere que, precisamente en dicha línea de tiempo, la capacidad y profesionalización del integrante de los cuerpos, tanto ejecutivos como técnicos, se traduzca en eficiencia, que garantice la finalidad constitucional para la que fue creada la institución, esto es, la calidad en la prestación del servicio profesional electoral.

Aunado a ello, no se está en el supuesto de tener al tamiz de selección, una medida o intervención distinta a la empleada que, en su caso, afecte en menor grado el derecho tutelado, pues sostener ello, implicaría descontextualizar la intención y finalidad del servicio profesional electoral, en donde es necesaria la permanencia en determinado número de años, como base de la función.

SUP-RAP-54/2017

Así, no se advierte la existencia de alguna medida alternativa que sea igualmente idónea, para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, pues en empleo del argumento de reducción a lo absurdo, sería tanto como anular de forma expresa el requisito de años permanencia, atentándose contra la función profesional en la forma que se encuentra regulada.

Una vez que se ha estimado actualizada la tercera etapa del *test* de proporcionalidad en estudio, se analiza el cuarto y último paso, relativo al **examen de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida.**

A juicio de esta Sala Superior, la medida adoptada por la autoridad electoral administrativa, **no es estrictamente proporcional.**

En efecto, se debe tener en cuenta que, en esta etapa, se debe comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida examinada (**años de permanencia**), frente al grado de realización del fin perseguido por ésta (**promoción**).

De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que se persigue, es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental, de lo contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional

En el caso, la permanencia en el servicio por el tiempo indicado (doce y nueve años), lejos de incentivar a las personas que aspiran a ocupar un cargo ejecutivo o técnico, desalientan su permanencia en el servicio para tal objetivo, pues con independencia de la eficacia, profesionalismo y disciplina con la que desempeñen su labor, necesariamente deberán cumplir con el requisito de permanencia en la forma fijada por la autoridad electoral, como condición ineludible de ascenso.

Además, el número de años de permanencia que condiciona el acceso a un rango superior, no cumple con el principio de proporcionalidad, pues constituye un parámetro de naturaleza subjetiva, en razón de que el nivel experiencial de los miembros de los cuerpos en estudio, puede valorarse a virtud de distintos indicadores ajenos al simple transcurso del tiempo y atendándose al cargo y funciones asignadas, mediante un estado de resultados.

Por otro lado, tampoco se puede considerar proporcional la medida de acceso a un rango superior, desde la óptica del cumplimiento al requisito de doce y nueve años, en reflejo a la permanencia, pues la propia normativa estatutaria en su artículo 127, establece que aquélla [permanencia], estará sujeta a la acreditación de los exámenes del Programa de Formación, así como al resultado de la Evaluación Anual del Desempeño.

Estimar lo contrario, implicaría sostener que, en

SUP-RAP-54/2017

asuntos como el que nos ocupa, la promoción esté sujeta exclusivamente a permanecer ese número de años sin posibilidad a observar otros parámetros, como la capacidad.

Razón por la cual, ese elemento de permanencia que se tutela en el servicio, desde la perspectiva del transcurso del tiempo previsto en los artículos 21, fracción I y 24, fracción I de los lineamientos en estudio, tampoco justifica que los aspirantes al rango "C", en sus vertientes de Ejecutivo y Técnico, deban esperar indefectiblemente, doce y nueve años, para que puedan hacer oponible su derecho a la promoción de rango, pues para ello, existen otros medios que califican los estándares de permanencia, a saber, exámenes y resultado de la evaluación anual del desempeño.

Más aún, considerándose que, por la finalidad que persigue el derecho en cuestión, el servidor electoral vence una estabilidad estática que, de no ocurrir, pudiera impactar en su esfera profesional, personal, familiar y social, precisamente, porque en cualquier modalidad del desempeño remunerado, existe una aspiración de promoción, como aspecto esencial del destino de la persona que presta algún tipo de servicio.

De esa manera, para concebir un plazo proporcional en relación al factor de permanencia, se debe acudir el contenido normativo referencial, que permita extraer la idoneidad del plazo referido.

Al efecto, se debe tener cuenta que los artículos 22,

23, 25 y 26, de los lineamientos en estudio, en la parte que interesa, establecen lo siguiente:

“Artículo 22. Para aspirar a obtener el Rango “B”, los miembros titulares del Servicio del Cuerpo de la Función Ejecutiva, deberán cubrir los requisitos siguientes:

I. Haber permanecido, al menos, cinco años en el Rango “C”, al 31 de diciembre del ejercicio valorado.”

“Artículo 23. Para aspirar a obtener el Rango “A”, los miembros titulares del Servicio del Cuerpo de la Función Ejecutiva, deberán cubrir los requisitos siguientes:

I. Haber permanecido, al menos, seis años en el Rango “B”, al 31 de diciembre del ejercicio valorado.”

“Artículo 25. Para aspirar a obtener el Rango “B”, los miembros titulares del Servicio del Cuerpo de la Función Técnica, deberán cubrir los requisitos siguientes:

I. Haber permanecido, al menos, cuatro años en el Rango “C”, al 31 de diciembre del ejercicio valorado”

“Artículo 26. Para aspirar a obtener el Rango “A”, los miembros titulares del Servicio del Cuerpo de la Función Técnica, deberán cubrir los requisitos siguientes:

I. Haber permanecido, al menos, cuatro años en el Rango “B”, al 31 de diciembre del ejercicio valorado.”

A manera de comparativa, se desarrolla la siguiente tabla:

Cuerpos de la función ejecutiva.

Años de permanencia	Años de permanencia	Años de permanencia
---------------------	---------------------	---------------------

SUP-RAP-54/2017

para acceder al rango "C"	para acceder al rango "B"	para acceder al rango "A"
12	5	6

Para ejemplificar lo anterior, se hace un análisis en **condiciones ideales**, conforme a lo cual, reflejaremos la edad de permanencia desde el rango inicial, hasta el rango "A", que es el último peldaño en el servicio en cuestión.

Edad promedio para ingresar	Titularidad ¹⁴ (Permanencia inicial)	Permanencia para acceder al rango "C"	Permanencia para acceder al rango "B"	Permanencia para acceder al rango "A"	Edad final.
23 años	25 años	37 años	42 años	48 años	48 años, que reflejan la sumatoria del total de años de permanencia.
Justificación: Terminación de la carrera o titulación ¹⁵ a una edad promedio.	Justificación: Mínimo haber estado dos años en el programa de formación. ¹⁶	Justificación: Se exigen 12 años de permanencia en el servicio, para acceder a este rango.	Justificación: Se exigen 5 años de permanencia en el rango "C".	Justificación: Se exigen 6 años de permanencia en el rango "B".	

Cuerpos de la función técnica.

Años de permanencia para acceder al rango "C"	Años de permanencia para acceder al rango "B"	Años de permanencia para acceder al rango "A"
9	4	4

¹⁴Estatutos:

"Artículo 482. El cómputo de la antigüedad en el Servicio, para efectos del desarrollo de la carrera en este sistema, iniciará a partir de la obtención de la Titularidad."

¹⁵ Estatuto:

"Artículo 496. Para ingresar al sistema del Servicio en los OPLE toda persona deberá cumplir con los requisitos siguientes:

(...)

IX. Para pertenecer al Cuerpo de la Función Ejecutiva: a) Por la vía del Concurso Público, contar con título o cédula profesional; b) Mediante incorporación temporal, contar con un certificado que acredite haber aprobado todas las materias de un programa de estudios de nivel licenciatura en el área o disciplina que el perfil del cargo o puesto requiera."

¹⁶ Estatuto:

"Artículo 627. El Miembro del Servicio provisional deberá cumplir con los requisitos siguientes para obtener la Titularidad en el Servicio:

(...)

II. Haber acreditado las dos últimas evaluaciones del desempeño con una calificación igual o superior a ocho"

Para ejemplificar lo anterior, se hace un análisis en **condiciones ideales**, conforme a lo cual, reflejaremos la edad de permanencia desde el rango inicial, hasta el rango “A”, que es el último peldaño en el servicio en cuestión.

Edad promedio para ingresar	Titularidad (Permanencia inicial)	Permanencia para acceder al rango “C”	Permanencia para acceder al rango “B”	Permanencia para acceder al rango “A”	Edad final.
18 años Justificación: Se requiere Culminación de bachillerato y obviamente, mayoría de edad. ¹⁷	20 años Justificación: Mínimo haber estado dos años en el programa de formación. ¹⁸	29 años Justificación: Se exigen 9 años de permanencia en el servicio, para acceder a este rango. ¹⁹	33 años Justificación: Se exigen 4 años de permanencia en el rango “C”.	37 años Justificación: Se exigen 4 años de permanencia en el rango “B”.	37 años, que reflejan la sumatoria del total de años de permanencia.

De las anteriores comparativas, se insiste, la medida no es proporcional, pues la permanencia en el número de años exigidos para aspirar a un rango superior, desde la titularidad hasta el último escaño del servicio, desincentiva la profesionalización de los cuerpos referidos, porque aun en condiciones ideales (sin tomar en cuenta el cumplimiento de los diversos requisitos no cuestionados por el actor), habrán de cumplir indefectiblemente y, con

¹⁷ Estatutos:

“Artículo 496. Para ingresar al sistema del Servicio en los OPLE toda persona deberá cumplir con los requisitos siguientes:

(...)

II. Estar inscrita en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;

(...)

VIII. Acreditar el nivel de educación media superior, para pertenecer al Cuerpo de la función técnica.”

¹⁸ Estatuto:

“Artículo 627. El Miembro del Servicio provisional deberá cumplir con los requisitos siguientes para obtener la Titularidad en el Servicio:

(...)

II. Haber acreditado las dos últimas evaluaciones del desempeño con una calificación igual o superior a ocho”

¹⁹ Estatutos:

“Artículo 482. El cómputo de la antigüedad en el Servicio, para efectos del desarrollo de la carrera en este sistema, iniciará a partir de la obtención de la Titularidad.”

SUP-RAP-54/2017

independencia de su capacidad y desempeño, la permanencia en el tiempo referido.

Así, a criterio de esta Sala Superior, para estimar proporcional la medida en estudio, la autoridad responsable debe adoptar lo siguiente:

Para efectos de los servidores **Ejecutivos**, que, si para acceder al rango “B” (cinco años) y “A” (seis años), existe un año de diferencia como requisito de permanencia, entonces, debe acudirse a similar parámetro para acceder al rango “C”, es decir, habrán de transcurrir **cuatro años**, tomando en cuenta la escala progresiva.

A su vez, en el caso de los cuerpos **Técnicos**, debe permear similar tratamiento, esto es, si para acceder al rango “B” (cuatro años) y “A” (cuatro años), existe homologación de años permanencia, entonces, como requisito para acceder al rango “C”, se debe aplicar dicho parámetro, esto es, **cuatro años**.

Así, en el contexto de lo sostenido en este veredicto, se debe tener en cuenta que:

- El plazo de permanencia debe ser razonable, en atención al fin constitucionalmente válido perseguido.
- La permanencia, como sustento de la promoción, tiene que incentivar la función estatal electoral de

calidad.

- La promoción debe ser una consecuencia de resultados.

- El Servicio Profesional Electoral Nacional, tiene que reflejar la finalidad constitucional de su creación, al ser la base de la capacitación, profesionalización, promoción y disciplina de sus servidores.

Con base en lo anterior, la medida impuesta en los lineamientos aprobados, al imponer a los aspirantes al rango "C", cumplir obligatoriamente con doce y nueve años, limita de manera desproporcionada el acceso al derecho fundamental de promoción dentro del Servicio Profesional Electoral Nacional, consagrado en los artículos 5, párrafo cuarto, 35, fracción VI, 41, base V, apartados A y D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 78, fracción VI, y 292, de los Estatutos respectivos.

En suma, para evidenciar que la medida no supera esta última etapa del *test* de proporcionalidad, se destaca que la permanecía en el número de años establecido (doce y nueve), no es acorde con el derecho fundamental de acceso, pues se inhibe la participación de los miembros del servicio profesional.

Por el contrario, para hacer oponible ese derecho, se debe atender de manera proporcional, a una reducción de

años que permita hacer efectivos los derechos fundamentales de permanencia y promoción.

5. Decisión.

1) En lo que es materia de impugnación en este recurso, se **revoca** el acuerdo impugnado y por vía de consecuencia, se dejan sin efectos las porciones normativas contenidas en los artículos 21, fracción I y 24, fracción I de los *“Lineamientos para integrar los rangos correspondientes a los cuerpos de la función ejecutiva y técnica y el procedimiento para otorgar promociones en rango a los miembros del servicio profesional electoral nacional en el sistema OPLE”*

2) Se ordena a la autoridad responsable para que, siguiendo los lineamientos expuestos en la presente determinación, ajuste el requisito de años de permanencia en el Servicio que deben cubrir los miembros titulares que aspiren a obtener el rango “C”, en los Cuerpos de las Funciones Ejecutiva y Técnica.

Al estar satisfecha la pretensión del partido político recurrente, bajo el principio de mayor beneficio, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de disenso, atinentes a la falta e indebida fundamentación y motivación, puesto que aún de resultar fundados, no mejorarían lo alcanzado.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

RESUELVE:

ÚNICO. Se **revoca** el acto reclamado, en la parte impugnada, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA

FELIPE ALFREDO FUENTES

SUP-RAP-54/2017

PIZAÑA

BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO