

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-397/2018

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: EDITH COLÍN ULLOA Y.
SALVADOR ANDRÉS GONZÁLEZ BARCENA.

COLABORARON: KARLA NUBIA ROSARIO
PACHECO Y SALVADOR MONDRAGÓN
CORDERO

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación, cuyos datos de identificación se citan al rubro.

RESULTANDO

1. Presentación de la demanda. El cuatro de noviembre de dos mil dieciocho, Horacio Duarte Olivares, ostentándose como representante de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó demanda ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, misma que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el ocho de noviembre siguiente.

Lo anterior, a fin de controvertir, la Resolución INE/CG1369/2018 del Consejo General del INE, por el que dicho órgano aprobó la designación de Consejeros y Consejeras electorales de los Organismos Públicos Locales¹ en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

2. Turno. A través de acuerdos de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó turnar el expediente **SUP-RAP-397/2018** 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.

3. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar los expedientes y procedió a formular el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

1. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los medios de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y

¹ En adelante OPLE

99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional que controvierte una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

2. Procedencia

El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso a), 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 y firma de la parte apelante, el domicilio para recibir notificaciones y las personas autorizadas para recibirlas; se identifica la resolución impugnada, la autoridad señalada como responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que, a decir de la parte apelante, le causan el acto impugnado.

2.2. Oportunidad. La demanda está en tiempo porque el acuerdo impugnado se aprobó el treinta y uno de octubre, y MORENA presentó su demanda el cuatro de noviembre, es

decir, dentro del plazo de cuatro días previstos en el artículo 7, párrafos 1 y 8, de la Ley de Medios.

2.3. Legitimación. En la especie se satisface el requisito de procedencia en cuestión, toda vez que el recurso de apelación lo interpuso un partido político, a través de su representante ante el Consejo General del INE.

2.4. Personería. Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que Horacio Duarte Olivares, quien se ostenta como representante propietario de MORENA, ante el Consejo General del INE, tiene reconocida tal personería por la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en comento.

2.5. Interés. El partido político MORENA tiene interés jurídico para reclamar el acuerdo impugnado, porque ha sido criterio de esta Sala Superior que los partidos políticos pueden deducir acciones en defensa del interés público, estos es, pueden ejercer acciones tuitivas de intereses difusos, para impugnar actos o resoluciones de los órganos del INE que, por su naturaleza y consecuencias, pudieran afectar los principios rectores de la función electoral.

Sirven de apoyo a lo expuesto, el criterio contenido en las jurisprudencias 15/2000² y 10/2005³, resueltas por esta Sala

² PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES

Superior, de rubro siguiente.

En consecuencia, si el partido político apelante alega, entre otros aspectos, que el acuerdo controvertido es contrario a los principios de legalidad y certeza, es que se concluye que éste cuenta con interés jurídico para impugnarlo

2.6. 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.

3. Hechos relevantes

3.1. Convocatoria. El dieciocho de julio de dos mil dieciocho, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG652/2018, mediante el cual acordó las convocatorias para la designación de Consejeras y Consejeros de los OPLE de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

3.2. Dictamen de verificación. El veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral, emitió los dictámenes por el que se verificó el cumplimiento de las etapas relativas al proceso de selección de las entidades anteriormente mencionadas.

3.3. Resolución impugnada. El treinta y uno de octubre

³ ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”

siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó el acuerdo INE/CG1369/2018, en el que aprobó la designación de las Consejeras y Consejeros electorales de los OPLE de los Estados referidos con anterioridad.

4. Estudio de fondo

Agravios relacionados con la constitucionalidad de la forma de presentar las propuestas de consejerías locales al consejo general, contenida en el artículo 101, párrafo 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El apelante considera que debe inaplicarse por inconstitucional el artículo 101, párrafo 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer que la Comisión presentará al Consejo General una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes; toda vez que, en su concepto, esa previsión es contraria a los artículos 35, fracción VI y 116, fracción IV, inciso c), apartado 2º, así como el numeral 23, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en atención a que:

- Dicha norma fue aplicada implícitamente por el Consejo General responsable en el acuerdo impugnado, ya que se pretendió cubrir más de una vacante y la Comisión de Vinculación procedió a realizar la propuesta de una sola lista con los nombres de todos los candidatos a ocupar las

vacantes, entidad por entidad, por lo que si bien expresamente no se aplica como fundamento ese precepto legal, materialmente sí fue aplicado.

- Se vulnera el derecho ciudadano a integrar a las autoridades electorales, así como a contar con organismos públicos debidamente integrados, en virtud de que la selección efectuada por el Consejo General entre candidatos únicos propuestos por la Comisión de Vinculación, constituye una autolimitación de la autoridad responsable que no garantiza que sean las personas idóneas quienes ocupen los cargos respectivos, en contraste al enriquecimiento de la decisión si se contaba con una pluralidad de propuestas.
- Se vulneran los artículos 41, fracción V y 116, fracción IV, inciso c), punto 2º de la Carta Magna, ya que si bien establece que la designación de los consejeros de los OPLES se debe realizar por mayoría calificada del Consejo General en términos de ley, esta última debe ser conforme con la Constitución y la Convención Americana en materia de derechos políticos, en específico, los artículos 1, 2, 23.1 inciso c), 24 y 29; así como el criterio vinculante para el Estado Mexicano, contenido en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitida en el caso Castañeda Gutman; lo cual implica que la selección debe realizarse con igualdad de oportunidades y derechos, excluyendo pactos secretos y cuotas entre partidos o Consejeros electorales,

infringiendo la autonomía que debe imperar en quienes desempeñarán la función electoral y que ha delimitado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 144/2005 de rubro: *“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”*.

- Se excluye y discrimina a los aspirantes a integrar dichos organismos administrativos electorales locales, ya que con la propuesta única se inobserva que todos participaron en condiciones de igualdad y superaron las fases de examen de conocimientos, ensayo presencial, valoración curricular y entrevistas.
- La designación forma parte de un proceso de elección, lo cual implica que se debe optar por dos o más propuestas, sin embargo, ello no ocurrió así en los hechos, así que la selección parte de una sola propuesta, a efecto de facilitar las cosas y sin profesionalismo, con el afán de resolver “todo en paquete”, contraviniendo valores, principios constitucionales y convencionales, impidiendo tanto el ejercicio del derecho ciudadano de los participantes, como el que le asiste a los demás ciudadanos y partidos políticos a contar con autoridades electorales, imparciales e independientes, integradas con los mejores perfiles.
- Asimismo, se violenta el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General de la República, ya que los

ciudadanos que no fueron considerados en las propuestas cuentan con las calidades establecidas en la ley y fueron excluidos aun y cuando contaban con mejores credenciales; además, la amplitud en el campo de aplicación de dicho precepto legal abarca dos posibilidades para ser nombrado: elección o designación, lo que implica la selección entre varias opciones posibles y no a partir de una sola.

- La interpretación conforme del inciso f) del artículo 101 de la Ley General en comento podría ser en el sentido de que una sola lista se integre con hasta quince candidatos para elegir de entre ellos a los tres que deben cubrir las vacantes de cada Estado, sobre todo en Tamaulipas donde en virtud de un retardo injustificado por parte de la autoridad responsable el Consejo General del OPLE se encontraba incompleto uno o dos meses antes de la designación impugnada; lo anterior, al existir normas diversas como el inciso e) y g) del propio artículo 101, que debieron ser preferidas por la autoridad responsable al momento de emitir el acto impugnado, ya que ordenaban considerar una pluralidad de propuestas para que el Consejo General del INE pudiera elegir a los perfiles más idóneos, en el caso del primero de los incisos al establecer la posibilidad de proponer en lista hasta cinco y en el caso del segundo al prever en plural el vocablo listas; lo cual implica que en el supuesto concreto de existir más de una vacante, como es el caso al existir tres por cada entidad federativa, según los respectivos

dictámenes y acuerdos impugnados, entonces hay varias listas por un puesto disponible.

- En todo caso existiría antinomia entre lo dispuesto en las fracciones e) y f) del referido artículo 101, en la solución diversa y contrapuesta que ordena al operador jurídico soluciones diversas y contrapuestas ante el supuesto común de las vacantes, la cual debería resolverse a favor de la aplicación de la primera de las fracciones mencionadas, en virtud de que la segunda resulta inconstitucional.

Tesis de la decisión.

Son infundados los agravios hechos valer, en virtud de que:

1. Ni la Constitución General de la República ni la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, establecen la obligación de integrar listas plurales por cada vacante en el caso en que se requiera designar a las autoridades electorales; lo que si se advierte de nuestra norma fundamental es que la designación de las autoridades administrativas en la materia, correspondientes a las entidades federativas, tiene base constitucional pero configuración legal, de tal manera que el constituyente delegó al legislador federal establecer las reglas conforme con las cuales se realizaría la designación correspondiente, lo cual fue materializado en el artículo 101 de

la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual cobró aplicación para todos los participantes por igual.

2. No se advierte violación al derecho fundamental de integrar a las autoridades electorales en condiciones de equidad, ya que la presentación de la lista impugnada, constituye sólo una etapa en el proceso de designación, sin que la misma limite al Consejo General del INE al momento de adoptar la decisión final, ya que es el resultado de un procedimiento complejo de evaluación dentro del cual participan los integrantes de dicho Consejo en varias de sus etapas y que tienen en todo momento la facultad de rechazar las propuestas que no consideren idóneas.

3. La fracción impugnada es razonable, ya que persigue como fin constitucionalmente legítimo agilizar el procedimiento de selección de las autoridades electorales, al dividir la carga de trabajo dentro del propio Consejo General del INE, además de que acorde con las atribuciones que la Constitución y la ley le otorgan el mencionado órgano administrativo nacional; es idónea ya que la presentación de una sola lista por parte de la Comisión de Vinculación, precisamente coadyuva a la agilidad del referido procedimiento de designación, además de que esa medida dentro del procedimiento se aplica por igual a todos los participantes; además es adecuada porque esa lista forma parte de un procedimiento en el que participan los integrantes del Consejo General.

4. No existe la antinomia acusada entre las fracciones e) y f) del artículo cuya constitucionalidad se analiza, ya que de la intelección gramatical de los mismos, se advierte que son aplicables a supuestos distintos; la primera, cuando solamente exista una vacante a cubrir y la segunda, ante la multitud de vacantes, en cuyo caso, se realizará una sola lista con los nombres de los candidatos, como sucedió en el caso.

5. Al haberse evidenciado que la fracción impugnada resulta constitucional, no es procedente que esta Sala Superior realice una interpretación conforme de la misma.

Consideraciones de la Sala Superior

Marco normativo constitucional y legal para la designación de consejeros electorales locales.

A partir de la reforma constitucional en materia política y electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Poder Permanente Revisor de la Constitución estableció que el Consejo General del INE es la autoridad competente para designar a los consejeros electorales de los Institutos locales.

En efecto, en el artículo 116, fracción VI, inciso c), apartados 1º a 4º, de la Constitución federal se introdujeron criterios generales de uniformidad en la integración y designación de los integrantes del órgano superior de dirección de los Institutos locales.

En este sentido, la mencionada reforma constitucional otorgó autonomía a los Institutos locales en su funcionamiento e independencia en la toma de sus decisiones, cuyo órgano superior de dirección se integra por un consejero presidente y seis consejeros electorales, quienes durarán en su encargo siete años.

Por otra parte, la Ley Electoral prevé, entre otras cosas, las reglas que rigen el procedimiento de designación de los consejeros electorales locales.

En este sentido, el artículo 101 de la Ley Electoral establece que el Consejo General del INE emitirá una convocatoria pública por cada entidad federativa en que se habrá de designar a los consejeros electorales.

Asimismo, en la citada convocatoria se deben prever los plazos para la designación, los órganos ante los que se han de inscribir los interesados, los requisitos a cumplir, la documentación que deben presentar y el procedimiento a seguir.⁴

De igual forma, el precepto legal citado establece que la Comisión de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del INE tiene a su cargo el desarrollo, vigilancia y conducción del proceso de designación, la cual propondrá a las personas que cumplan los requisitos para ocupar el cargo de consejero electoral local.⁵

⁴ Artículo 101, párrafo 1, inciso a), de la Ley Electoral.

⁵ Artículo 101, párrafo 1, inciso b), de la Ley Electoral.

La mencionada Comisión debe presentar al Consejo General del INE una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa.⁶

Asimismo, cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión debe presentar al Consejo General una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes.⁷

Como se advierte, la normativa electoral prevé dos procedimientos distintos y claramente diferenciados, **el primero** se actualiza cuando se debe cubrir solamente una vacante y **el segundo** supuesto se refiere a aquellos casos en los que se deban cubrir dos o más vacantes.

En el primero de los supuestos, la Comisión de vinculación presentará al Consejo General del Instituto una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa (artículo 101, párrafo 1, inciso e), de la Ley Electoral).

En el segundo caso, como se ha expuesto, cuando en el mismo procedimiento de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes (artículo 101, párrafo 1, inciso f), de la Ley Electoral).

⁶ Artículo 101, párrafo 1, inciso e), de la Ley Electoral.

⁷ Artículo 101, párrafo 1, inciso f), de la Ley Electoral.

Las listas que contengan las propuestas se deben comunicar al Consejo General, cuando menos, setenta y dos horas previas a la sesión que corresponda, caso en el cual, la designación de los consejeros electorales locales se hará por mayoría de ocho votos.⁸

La designación correspondiente se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el equivalente en la entidad federativa; asimismo, se debe comunicar a las autoridades locales.

Caso concreto.

Falta de previsión expresa de método de selección con base en listas plurales.

Al respecto, la norma que se considera inconstitucional e inconveniente establece lo siguiente.

“Artículo 101.

1. Para la elección del consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, se observará lo siguiente:

(...)

*f) Cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, **la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes;**”*

La disposición normativa en cuestión encuentra sustento constitucional en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2, de la Constitución⁹, el cual prevé que los consejeros

⁸ Artículo 101, párrafo 1, inciso g), de la Ley Electoral.

⁹ **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

estatales serán designados por el Consejo General del INE, en los términos previstos en la Ley.

En el artículo 35, fracción VI, de la Constitución, se prevé como derecho del ciudadano, el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.

A su vez, el artículo 41, párrafo II, Base V, dispone que 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, asimismo, establece, entre otras cosas, que el INE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

Conforme a las citadas normas constitucionales, el derecho a integrar autoridades electorales locales, **es de base constitucional y configuración legal**, porque la propia Constitución remite a la Ley el establecimiento del

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...)

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

(...)

2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

procedimiento conforme al cual se designará a las autoridades electorales locales.

Por su parte, los artículos 1, 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponen que es obligación de los Estados Partes respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y es compromiso adoptar las medidas legislativas para hacer efectivas tales prerrogativas.

En el artículo 23, párrafo 1, inciso c), de la citada Convención Americana se prevé que todos los ciudadanos deben gozar, entre otros, del derecho a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Mientras que en los diversos numerales 24 y 29, de tal instrumento, contemplan que todas las personas son iguales ante la ley y que, en todo caso, la Convención no habrá de ser interpretada, de manera que prohíba o limite el ejercicio de derechos y libertades.

Conforme a las normas constitucionales y convencionales citadas, se advierte que, si bien está previsto el derecho de acceso a funciones públicas o, en particular, el derecho a integrar autoridades electorales locales, **no se establece un deber expreso** respecto a que en el procedimiento de designación necesariamente se tengan que presentar ante el órgano decisor, listas con duplas, ternas, quartetas o quintetas, como lo plantea el apelante.

En este orden de ideas, se considera que la norma en la que se prevé la forma en la que se presentará la lista de propuesta para cubrir las vacantes que correspondan, no es inconstitucional ni inconvencional, en primer lugar, porque **no está previsto ni en la Constitución ni en la citada Convención Americana que la propuesta deba ser plural.**

En consecuencia, el establecimiento de la forma en la que se deben presentar las propuestas para cubrir vacantes de los integrantes de las autoridades electorales locales está dentro de la libertad configurativa del legislador ordinario, por lo que el establecimiento de una sola lista con los nombres de las personas que cubrirán las vacantes correspondientes no es en sí mismo inconstitucional e inconvencional.

Además, es importante mencionar que la porción normativa es aplicable a todos los participantes en el procedimiento de selección de las autoridades electorales locales, quienes después de un procedimiento complejo de evaluación podrán ser propuestos por la Comisión de Vinculación al Consejo General para ocupar alguna de las vacantes respecto de las cuales se haya emitido la convocatoria correspondiente.

Respeto a la decisión final del Consejo General.

En esas condiciones, además de que no se advierte una afectación directa al derecho a integrar las autoridades electorales locales, la presentación de la lista cuestionada es

una etapa final de selección la cual si bien, por su propia naturaleza constituye un filtro en la designación, **ello no obstaculiza, supedita ni condiciona la decisión final del Consejo General**, porque la propia normativa analizada prevé que ese órgano es el que determinará por mayoría de ocho votos quienes serán las personas designadas como consejeros electorales locales.

La norma cuestionada **se considera constitucional, porque busca agilizar el procedimiento complejo de designación de consejeros electorales** locales.

Es decir, la medida cuestionada cumple tal parámetro porque no genera afectación al derecho a integrar autoridades electorales locales, en condiciones de igualdad, porque deriva de un procedimiento complejo de evaluación que es aplicado a todos los participantes.

Es de destacar que respecto al derecho a integrar autoridades electorales, esta Sala Superior ha establecido¹⁰ que su tutela exige que los ciudadanos puedan acceder a formar parte como integrantes de los órganos, de máxima dirección o desconcentrados, de las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales estatales.

¹⁰ Jurisprudencia 11/2010 de rubro: **INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 27 y 28.

En este sentido, en diversos precedentes¹¹ esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que el derecho a integrar las autoridades electorales es susceptible de encontrarse acotado a cumplir determinados requisitos que garanticen la idoneidad y el cumplimiento cabal de los principios que rigen la función electoral.

Inclusive, el artículo 23 de la Convención Americana¹² prevé que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, y que la ley puede reglamentar el ejercicio de tal derecho, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Por lo que, no se trata de un derecho absoluto o ilimitado, sino que puede ser objeto de ciertas delimitaciones y restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

¹¹ A manera de ejemplo, están las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-1/2010, SUP-JDC-117/2017 y SUP-JDC-544/2017.

¹² **Artículo 23. Derechos Políticos**

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

(...)

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

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Tales delimitaciones y restricciones deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución y en los propios tratados internacionales.

Por lo que, esta Sala Superior considera que la regulación del procedimiento de designación y organización, de tal manera que una Comisión de Vinculación sea la encargada de depurar y filtrar a los mejores perfiles encuentra sustento en la propia Constitución y no vulnera el derecho de las personas a ser electas como integrantes de las autoridades electorales locales.

Aunado a lo anterior, no se advierte que una medida distinta, es decir, la presentación de una propuesta plural ante el Consejo General optimice el procedimiento de designación, toda vez que como se ha explicado, los integrantes del Consejo General participan en varias de las etapas y en todo momento tienen expedita su atribución de rechazar aquellas propuestas que consideren que no cumplen los requisitos y calidades establecidas en la ley.

Es, decir, **con independencia de la forma en la que se presente la lista** de propuestas para su aprobación, **a quien le corresponde decidir** en definitiva y en plenitud de atribuciones sobre la designación de consejeros electorales locales **es al Consejo General del INE.**

Idoneidad y razonabilidad de la disposición cuestionada.

El artículo 101, párrafo 1, inciso f) de la Ley Electoral prevé que cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes, lo cual, a juicio de esta Sala Superior cumple con los parámetros constitucionales, por lo siguiente.

La norma controvertida persigue un **fin constitucionalmente legítimo**, porque la presentación de una sola lista de candidatos a ocupar las vacantes se implementó para agilizar el procedimiento de selección de integrantes de las autoridades electorales locales.

Ello, porque en el procedimiento complejo para la designación de consejeros locales, se prevé que la Comisión de Vinculación será la encargada de desarrollar, vigilar y conducir el proceso de designación, quienes finalmente propondrán una lista al Consejo General con los nombres de quienes consideren las mejores propuestas para ocupar las vacantes de consejeros locales.

La porción normativa cuestionada tiene un fin constitucionalmente válido, porque **propicia la división del trabajo en el máximo órgano de dirección del INE y agiliza el procedimiento de asignación** de las autoridades electorales locales.

Al respecto, la Constitución prevé que el INE es la autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales.¹³

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.

Como se ha mencionado, en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2, de la Constitución, se prevé que los consejeros estatales serán designados por el Consejo General del INE, en los términos previstos en la Ley.

Al respecto, esta Sala Superior¹⁴ ha señalado que la designación de consejeros electorales locales es una atribución discrecional del Consejo General del INE, la cual se debe desarrollar conforme a los parámetros establecidos en la Constitución y en las leyes aplicables.

Por ello, es que se considera que la presentación de una sola lista tiene un fin constitucionalmente legítimo porque es acorde con las atribuciones del Consejo General para designar a los integrantes de las autoridades electorales locales.

¹³ Artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, de la Constitución.

¹⁴ Véase SUP-RAP-642/2017

En consecuencia, la norma en la que se prevé la posibilidad que la Comisión de Vinculación presente una sola lista de propuestas para ocupar las vacantes de consejeros electorales locales, no es en sí misma una restricción al derecho a integrar autoridades electorales locales, sino que se constituye como una forma de organización en la toma de decisiones del Consejo General, a fin de cumplir el mandato constitucional respecto a la designación de las autoridades electorales locales.

La disposición bajo estudio **satisface igualmente el elemento de idoneidad**, toda vez que existe una relación entre ella y el fin constitucional que busca, que es lograr que el procedimiento de designación sea ágil y a la vez se respete el ámbito de atribuciones del Consejo General.

Aunado a lo anterior, la medida es acorde con el derecho a integrar autoridades electorales conforme al principio de igualdad, porque les es aplicable a todos los participantes, quienes deben cumplir las calidades y requisitos previstos en la normativa constitucional y electoral.

En la propia Ley Electoral se prevén las reglas conforme a las cuales se elegirán a los consejeros locales, entre las que destacan los requisitos de elegibilidad, la emisión de la convocatoria, la conducción del procedimiento por parte de una Comisión de vinculación y finalmente la propuesta que se somete al Consejo General, quien por mayoría de ocho votos debe elegir a los integrantes de los OPLES.

En el caso, **la medida es adecuada** porque la lista que se propone al Consejo General deriva de un procedimiento complejo en el que participan todos los integrantes de ese máximo órgano de dirección en las distintas etapas que lo conforman; es decir el Consejo General es el que emite la convocatoria; la Comisión de Vinculación es la que tiene a su cargo, el desarrollo, vigilancia y conducción del proceso.

En la etapa de entrevistas de nueva cuenta tienen la intervención todos los integrantes del Consejo General, pero ante el número amplio de participantes en el procedimiento de selección de consejeros locales, se torna necesario que la comisión de vinculación depure conforme a los criterios de evaluación previamente previsto para presentar una lista al Consejo General.

Antinomia

El análisis de los agravios sobre posible antinomia entre leyes secundarias, se encuentran inmersos en un tema de constitucionalidad, cuando sus efectos inciden en una norma constitucional o un derecho humano¹⁵ y se vulnera la seguridad jurídica y certeza en el alcance de la previsión correspondiente, como en el caso ocurre, pues a juicio del inconforme la supuesta antinomia existente entre los incisos e) y f) del artículo 101 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

¹⁵ Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. CCCLXIX/2013 (10a.) de rubro: "CONTRADICCIÓN DE NORMAS SECUNDARIAS. SUPUESTOS EN QUE PUEDE TRASCENDER A UNA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD".

Electorales, afecta el derecho ciudadano a integrar las autoridades electorales, previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General de la República.

Se considera ineficaz jurídicamente el concepto de agravio en el que el apelante expone que en todo caso existe antinomia entre los previsto en los incisos e) y f) del artículo 101 de la Ley Electoral, porque prevén soluciones diversas para supuestos comunes. Al respecto, el apelante sostiene que debe prevalecer la norma en la que se prevé que se debe presentar una lista de hasta cinco nombres para que el Consejo General designe a las consejerías vacantes.

Lo ineficaz del concepto de agravio radica en que el apelante parte de una premisa errónea; ello, al estimar que ambas porciones normativas prevén supuestos comunes.

En tal sentido, cabe puntualizar que para la configuración de la antinomia es necesario que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico atribuyan consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a un determinado supuesto, impidiendo su aplicación simultánea, al no poder coexistir o resultar incompatibles.

Para Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas¹⁶, ante dos normas contrarias o contradictorias, lo primero que hará el jurista será aplicar los criterios cronológico (*lex posterior*

16 Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, pp. 79-81, 112,113.

derogat priori), jerárquico (*lex superior derogat inferiori*), y de la especialidad (*lex aprécialos derogat generali*); sin embargo, el autor estima que, en ocasiones, los criterios pueden estar en conflicto y la única vía para resolver será la interpretación de las normas.

Al efecto, el autor de referencia precisa que el intérprete debe emplear reglas o instrumentos de interpretación, sometiendo la norma a un significado lingüístico, sistemático o funcional; lo cual resulta de utilidad para justificar la resolución de antinomias, cuando las reglas de la jerarquía, la cronología y la especialidad, son inaplicables.

En el caso, atento a lo que Ezquiaga Ganuzas refiere, se estima que son inaplicables los criterios de jerarquía, cronología y especialidad, pues las disposiciones que el recurrente estima contrapuestas, están previstas en una misma ley, de carácter general, en cuyo artículo 101 -que no ha sido modificado desde la publicación de la ley en dos mil catorce- se prevén las reglas atinentes al proceso de elección de Consejeros Electorales de los OPLE´s.

Por tanto, al no ser aplicables los criterios antes referidos, se estima procedente acudir a la intelección gramatical de los textos que aduce el recurrente

En el caso específico, el recurrente plantea la antinomia entre los incisos e) y f) del artículo 101 de la Ley Electoral, que prevén:

“Artículo 101.

1. *Para la elección del consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, se observará lo siguiente:*

(...)

e) *La Comisión presentará al Consejo General del Instituto una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa;*

f) *Cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes;...”*

Según se lee, el inciso e) del precepto en cita, dispone que la Comisión de Vinculación presentará al Consejo una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa.

En cambio, el inciso f) prevé un supuesto diverso, esto es, que cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes.

Advirtiéndose que las porciones normativas en comento prevén supuestos normativos distintos; la primera, cuando solamente exista una vacante a cubrir y la segunda, ante la multitud de vacantes, en cuyo caso, se realizará una sola lista con los nombres de los candidatos.

En consecuencia, al no existir antinomia entre las normas indicadas por el recurrente, no es dable que prevalezca la disposición normativa pretendida por el recurrente (inciso e), pues ésta alude a un supuesto diverso al que nos ocupa.

Interpretación conforme.

Por último, en relación con la interpretación conforme que solicita el recurrente, el análisis de la misma resulta innecesaria, en virtud de que, como se advierte de acápite anteriores, la norma impugnada resulta constitucionalmente válida.

En ese sentido, el presupuesto de una interpretación conforme reside en la exigencia de que las normas que se sujeten a la misma, a la hora de ser aplicadas, se desentrañe su sentido de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución¹⁷.

De tal manera que si en el caso esta Sala Superior ya analizó el sentido de la disposición impugnada y determinó que el mismo resulta acorde con la Constitución General de la República, a través de un estudio de su razonabilidad, ya no es necesario en el presente caso realizar una interpretación conforme del mismo.

¹⁷ Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª/J. 37/2017, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA".

Agravios relacionados con la indebida aplicación de la fracción f), numeral 1 del artículo 101 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El recurrente sustenta su planteamiento en dos aspectos fundamentales: el primero, en el sentido de que la responsable aplicó la norma inadecuada al caso concreto y el segundo al considerar que en el inciso e), del citado artículo 101, de la Ley Electoral, se prevé el deber de presentar una lista con pluralidad de opciones ante el Consejo General.

Tesis de la decisión.

Son infundados los agravios en virtud de que, por una parte, al estar involucrados la designación de treinta y siete integrantes de OPLES de trece entidades federativas (en cada entidad federativa se seleccionarían de dos a tres integrantes), ese supuesto se adecua a la previsión establecida en el artículo 101, párrafo, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes y, por otra, si bien la hipótesis establecida en el inciso e) de dicho artículo refiere que la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa, el

vocablo “hasta” impone solo un límite máximo de aspirantes al cargo que podrá postular, y no así, un número de aspirantes que debe obligatoriamente proponerse al Consejo General en un número mayor a uno.

Consideraciones de la Sala Superior.

En el caso concreto, el Consejo General emitió la convocatoria para designar treinta y siete integrantes de autoridades electorales locales en trece entidades federativas (Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz).

Por cada una de las entidades federativas se elegirían de dos a tres consejeros electorales.

En ese orden de ideas, se considera aplicable lo previsto en el artículo 101, párrafo 1, inciso f), de la Ley Electoral, respecto a que cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes.

En consecuencia, se considera conforme a Derecho que la Comisión de vinculación haya presentado la lista de propuestas con una sola persona por vacante.

Por otra parte, en el artículo 101, párrafo 1, inciso e), de la Ley Electoral se prevé que para la elección del consejero presidente y los Consejeros Electorales de los organismos públicos locales, **la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una lista de hasta cinco nombres por vacante** en la entidad federativa.

De la norma citada, se advierte que el legislador estableció que, en el procedimiento de designación de consejeros electorales locales, la Comisión de Vinculación tiene el deber de presentar una lista de “**hasta**” cinco nombres por vacante en la entidad federativa.

En este sentido, a la palabra "*hasta*" utilizada en la norma citada, es una preposición que sirve para expresar el término o límite de una cantidad, esto es, con la palabra “hasta”, se establece en el precepto legal un tope o límite de cinco ciudadanos o ciudadanas, que la Comisión de Vinculación debe proponer al Consejo General para ocupar el cargo de Consejero Electoral, pero no necesariamente deben ser cinco.

En efecto, la autoridad tiene la facultad discrecional para decidir cuantos aspirantes propondrá respecto de la designación para ocupar el cargo de Consejero Electoral en un Instituto Electoral Local, por lo que de la lectura de “hasta cinco nombres”, se advierte que se impone solo un límite máximo de aspirantes al cargo que podrá postular, y no así, un número de

aspirantes que debe obligatoriamente proponer al Consejo General.

Por lo anterior, es que en esa norma jurídica no se establece el deber de la Comisión de Vinculación de proponer al Consejo General una lista plural con duplas, ternas, cuartetos o quintetas, pues la norma aludida se concreta a establecer un límite máximo de ciudadanos y ciudadanas que pueden ser propuestas por la Comisión de Vinculación para ocupar el cargo de consejero electoral.

Aparte de que la Ley prevé no prevé el deber de presentar una lista plural para cubrir cada vacante, no se advierte cómo podría perjudicar a los aspirantes la presentación de una lista con propuestas individuales, si finalmente el Consejo General es quien aprueba por mayoría de ocho votos quienes serán las personas designadas.

Aunado a lo anterior, como se mencionó, los consejeros del INE tienen acceso al expediente, donde se encuentran los nombres de los participantes, así como la información correspondiente a la evaluación¹⁸.

Conforme a lo expuesto, se considera apegado a Derecho que el Consejo General haya aprobado la designación de consejeros electorales con base en una lista con la propuesta

¹⁸ Artículos 12, párrafo 1, incisos f) y g), y 15 del Reglamento del INE para la designación y remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los OPLES.

de una persona por vacante, de ahí lo infundado del concepto de agravio.¹⁹

Agravios genéricos.

Aduce el recurrente que los consejeros y consejeras nombradas carecen de conocimientos suficientes en materia electoral, así como que recibieron ayuda por parte del Consejo General en las etapas de valoración curricular y entrevistas, al no haber obtenido calificaciones superiores a nueve puntos en el examen de conocimientos y ensayo presencial.

Manifiesta que ante ello se corre el riesgo de que se designen personas no calificadas para ejercer la función y que van a aprender desempeñando el cargo, como sucedió en el caso al haberse emitido la selección a partir de una sola propuesta a efecto de facilitar las cosas y sin profesionalismo, con el afán de resolver todo en paquete, contraviniendo valores, principios constitucionales y convencionales, impidiendo tanto el ejercicio del derecho ciudadano de los participantes, como el que les asiste a los demás ciudadanos y partidos políticos a contar con autoridades electorales imparciales e independientes, integradas con los mejores perfiles, los cuales fueron descalificados de manera discriminatoria.

Tesis de la decisión

¹⁹ Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-291/2016 y SUP-RAP-642/2017.

Son ineficaces los agravios, al resultar manifestaciones genéricas en relación con diversas irregularidades que no fueron acreditadas por el partido recurrente.

Consideraciones de la Sala Superior.

En efecto, si bien es cierto debe desentrañarse de los motivos de agravios de los medios de impugnación la causa de pedir de los inconformes, ello no implica el análisis de argumentaciones genéricas sin fundamento, puesto que se deben contar con elementos mínimos, a efecto de que esta Sala Superior pueda realizar el estudio correspondiente.

En el caso, el recurrente sólo afirma que existieron diversas irregularidades por parte de la autoridad administrativa electoral nacional en el proceso de designación, sin que refiera los elementos de prueba con el que se acreditan las mismas, en el caso:

- La forma en que supuestamente se favoreció indebidamente a quienes fueron seleccionados en la valoración curricular y entrevista.
- Cómo llega a la conclusión de que los designados carecen de los conocimientos necesarios para desempeñar la función, sobre todo, tomando en consideración que acreditaron todas las etapas del procedimiento respectivo.

- Cuáles eran a su juicio los perfiles más idóneos y de qué manera fueron discriminados indebidamente por la autoridad responsable.

En consecuencia, de dichas afirmaciones no es factible deducir la ilegalidad del acuerdo impugnado, ni es apta para evidenciar que los consejeros designados incumplieron los requisitos previstos en el procedimiento de selección y designación para ocupar los cargos; de ahí la ineficacia de dichos argumentos.

5. Decisión.

En las relacionadas consideraciones, al resultar infundados e ineficaces los agravios hechos valer, lo procedente es que esta Sala Superior confirme el acuerdo impugnados.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acto impugnado en lo que fue materia de análisis.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, firmando como Magistrado Presidente por Ministerio de Ley Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE