

El derecho fundamental de los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional a integrar las autoridades electorales locales. Construcción de la línea jurisprudencial de la tesis I/2018

*The fundamental right of the members of the National Electoral
Professional Service to integrate the local electoral authorities.
Building the jurisprudential line of the thesis I/2018*

Luigui Villegas Alarcón (México)*
Raúl Villegas Alarcón (México)**

Fecha de recepción: 17 de agosto de 2020.

Fecha de aceptación: 1 de octubre de 2020.

RESUMEN

Con base en la metodología para el estudio de líneas jurisprudenciales, este artículo analiza el conjunto de sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que abordaron el problema jurídico concerniente a la restricción de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso comicial en la entidad como requisito para ser designado consejero en los organismos públicos locales

* Consejero electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Nuevo León. lvillegas@ceenl.mx.

** Integrante del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral. raul.villegas@ine.mx.

electorales, el cual generó la tesis I/2018, ordenamiento que permite a un cuerpo de funcionarios electorales de carrera participar en la integración de las autoridades locales en la materia.

PALABRAS CLAVE: Servicio Profesional Electoral Nacional, organismos públicos locales electorales, consejeros electorales, líneas jurisprudenciales.

ABSTRACT

Based on the study of jurisprudential lines methodology, this article analyzes the set of sentences of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary that addressed the legal problem regarding the restriction of not being or having been a member of the National Professional Electoral Service during the last electoral process in the entity, as a requirement to be designated Electoral Counselor in the Local Public Electoral Organisms, which generated Thesis I/2018, allowing the members of the career electoral official to participate to integrate the local electoral authorities.

KEYWORDS: National Professional Electoral Service, local public electoral organisms, electoral counselor, jurisprudential lines.

Introducción

El 14 de febrero de 2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) aprobó por unanimidad de votos la tesis I/2018, relativa al derecho que tienen los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) de integrar las autoridades electorales locales; en ese instrumento, se determinó que la restricción de no ser ni haber sido miembro del SPEN durante el último proceso electoral era inconstitucional.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar el grupo de sentencias que, por su consistencia, dieron origen a la tesis I/2018. Lo anterior no se circunscribe únicamente a las dos sentencias que constituyeron dicho instrumento, sino que se realizó una búsqueda para encontrar la primera sentencia que abordó el problema jurídico relativo al derecho fundamental que tienen los integrantes de un cuerpo de funcionarios de carrera para ser designados como consejeros en los organismos públicos locales electorales (OPLE), ante la restricción normativa prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la cual establece como uno de los requisitos no ser ni haber sido miembro del SPEN durante el último proceso comicial en la entidad (LGIPE, artículo 100, párrafo 2, inciso k, 2017).

Para ese propósito, se utilizará la metodología de construcción de líneas jurisprudenciales propuesta por el colombiano Diego Eduardo López en su obra *Interpretación constitucional* (2006), quien sugiere realizar el agrupamiento de sentencias cuyo denominador común consista en compartir un problema jurídico y patrones fácticos similares, así como resoluciones jurisdiccionales que guarden consistencia entre sí, de manera que la línea jurisprudencial se vea fortalecida. Para este fin, el autor formula una metodología que permite la sistematización de las sentencias.

Como se mencionó, en este trabajo se estudiará el conjunto de sentencias del TEPJF que constituyen la línea jurisprudencial que dio origen a la tesis I/2018, DERECHO A INTEGRAR AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. LA RESTRICCIÓN RELATIVA A NO SER NI HABER SIDO MIEMBRO

DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL, DURANTE EL ÚLTIMO PROCESO ELECTORAL, ES INCONSTITUCIONAL.

Con base en la metodología propuesta por López, las sentencias que se analizarán son las correspondientes a los medios de impugnación SUP-JDC-494/2014, SUP-RAP-291/2016 y acumulado, SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-RAP-691/2017.

Desde ese orden de ideas, en esta investigación se estudiarán los temas relacionados con la reforma electoral de 2014: la creación del SPEN y de los OPLE; se teorizará acerca de la construcción de líneas jurisprudenciales; se analizará a detalle el conjunto de sentencias que forman la línea jurisprudencial, y se hará hincapié en la relevancia de la sentencia fundamental o sentencia hito, así como en sus repercusiones jurídicas para el pleno ejercicio de un derecho elemental del cuerpo de funcionarios de carrera del sistema nacional electoral.

Creación del Servicio Profesional Electoral Nacional

Con motivo de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, se estableció la creación del Servicio Profesional Electoral Nacional, cuya organización y funcionamiento quedó a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE).

El 23 de mayo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la LGIPE, la cual, por medio de diversas disposiciones, reguló lo concerniente al SPEN:

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto y los Organismos Públicos Locales contarán con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos, integrados en un Servicio Profesional Electoral Nacional que se registrará por el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo General. El Servicio Profesional Electoral Nacional, tendrá dos sistemas, uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales (LGIPE, artículo 30, párrafo 3, 2017).

La LGIPE dispuso, en su artículo transitorio 14, que la organización del SPEN se haría conforme a las características y plazos que estableciera el INE, institución que debía expedir el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa a más tardar el 31 de octubre de 2015.

En cumplimiento de lo anterior, el 30 de octubre de 2015 dicho instituto aprobó el acuerdo INE/CG909/2015, por el que se avaló el Estatuto, el cual, en su artículo 1 transitorio, establece que su vigencia iniciaría a partir del día hábil siguiente al de su publicación en el *DOF*. Esta se llevó a cabo el viernes 15 de enero de 2016 (INE 2015), por lo que el instrumento entró en vigor el lunes 18 de enero de ese año.

Organismos públicos locales electorales

Luego de la reforma de 2014, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone que, en las entidades federativas, las elecciones locales estarán a cargo de los OPLE (CPEUM, artículo 41, fracción V, apartado C, 2014); asimismo, se dotó al INE de la facultad para designar y remover a los integrantes de la dirección de dichos organismos.

De acuerdo con la Constitución, el órgano de dirección superior de los OPLE estará integrado por 1 consejero presidente, 6 consejeros electorales, 1 secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos; el presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del INE (CPEUM, artículo 116, fracción IV, inciso c, 2014).

La ley establece diversos requisitos de elegibilidad para quienes aspiren a ser designados consejeros electorales en los OPLE, algunos de los cuales —que son mínimos— tienen base constitucional, pero la mayoría tiene configuración legal, es decir, están señalados en la ley de la materia, que en este caso es la LGIPE.

Los requisitos que marca la carta magna para ser designado consejero electoral en un OPLE son:

- 1) Ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos 5 años anteriores a su designación.
- 2) Cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley (CPEUM, artículo 116, fracción IV, inciso c, 2014).

Por su parte, las obligaciones de configuración legal están señaladas en la LGIPE, normativa que señala, en su artículo 100, cuáles son los requisitos de elegibilidad que deben cumplir los consejeros electorales de esos organismos locales.

De tales requisitos, el marcado en el artículo 100, inciso k, de la LGIPE, relativo a no ser ni haber sido miembro del SPEN durante el último proceso electoral en la entidad, es el que será motivo de estudio en el análisis de diversas sentencias del TEPJF que desembocaron en la tesis I/2018.

¿Qué es una línea jurisprudencial?

Las líneas jurisprudenciales se encuentran estrechamente vinculadas con las sentencias que emiten los tribunales respecto de determinados casos que comparten problemas jurídicos similares y cuyas decisiones guardan consistencia entre sí, los cuales generan precedentes judiciales para la resolución de casos futuros.

Uno de los principales estudiosos en el tema es Diego López, quien manifiesta que “las sentencias deben ser leídas en su conjunto, como líneas jurisprudenciales, y no como pronunciamientos jurídicos aislados” (López 2006, 114).

Para López, hay dos maneras de entender los precedentes judiciales: de modo vinculante o de forma meramente indicativa o auxiliar, y pone como ejemplo el caso de Colombia, país que adoptó el sistema de precedentes jurisdiccionales vinculante:

la Corte Constitucional colombiana ha lanzado una invitación a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado para que traten su propia jurisprudencia como precedente vinculante relativo y no como mera jurisprudencia indicativa (López 2006, 116).

Desde esa perspectiva, la manera en cómo los tribunales resuelven determinados casos genera un asidero para la resolución de casos futuros que compartan una problemática jurídica similar.

La doctrina del precedente vinculante implica que la decisión adoptada, con anterioridad, dentro de un cierto patrón fáctico tiene fuerza gravitacional *prima facie* sobre un caso nuevo análogo por sus hechos o circunstancias (López 2006, 116).

Al respecto, Eduardo Sodero menciona que

el centro de la argumentación judicial —en lugar de limitarse a la pura exégesis de textos legislativos— se desplaza hacia la consideración de decisiones anteriores, las que (según veremos) constituyen un material con el que siempre debe operar el juez (Sodero 2004, 217).

Una línea jurisprudencial es, entonces, el instrumento metodológico que permite agrupar racionalmente un conjunto de decisiones judiciales a partir de la identificación de un problema jurídico específico con el fin de establecer cuáles han sido las respuestas que le ha dado la jurisprudencia en un lapso determinado (Santaella 2016, 6).

Con base en lo anterior, se puede decir que una línea jurisprudencial agrupa un conjunto de sentencias cuyos denominadores comunes son los siguientes: 1) comparten problemas jurídicos o patrones fácticos similares y 2) sus resoluciones guardan consistencia entre sí.

Construcción de líneas jurisprudenciales

En cuanto a la construcción de líneas jurisprudenciales, López propone una metodología consistente en

identificar las sentencias hitos agrupadas en torno a problemas jurídicos bien definidos, es decir, basadas en analogías fácticas. Eso implica que las líneas no pueden construirse por mera afinidad conceptual, sino que es imprescindible, al mismo tiempo, tener en cuenta la cercanía y relevancia en relación a los patrones fácticos en estudio (López 2006, 115).

Es decir, las líneas se construyen con base en las sentencias de casos que, si bien no son idénticos, presentan una similitud en sus hechos.

Para la construcción de las líneas jurisprudenciales es necesario, primeramente, determinar cuál es el problema jurídico.

El problema jurídico es la pregunta que encabeza la línea de jurisprudencia y que el investigador intenta resolver mediante la identificación y la interpretación dinámica de varios pronunciamientos judiciales, además de la relación de éstos con otros materiales normativos (tales como textos constitucionales y legales) (López citado en Atienza 2016, 90).

El problema jurídico se relaciona con la litis concreta que deberá resolver el tribunal.

Una línea jurisprudencial se ubica en un nivel medio de abstracción en el que se identifica un patrón fáctico frecuentemente litigado: la definición e interpretación de los “derechos constitucionales”, casi siempre se realizan en este nivel medio de abstracción (López citado en Atienza 2016, 90).

“Un escenario constitucional” es el patrón fáctico típico (con su correspondiente campo de intereses contrapuestos) en el que la Corte ha es-

pecificado, mediante sub-reglas, el significado concreto de un principio constitucional abstracto. Cada derecho, por tanto, muestra un cierto número de “escenarios constitucionales” en los que se ha desarrollado la discusión sobre su sentido (López 2006, 138).

Desde esa perspectiva, un derecho constitucional o derecho fundamental da cauce a la formación de diversos escenarios constitucionales, producto de las sentencias que al respecto emiten los tribunales.

En este caso, el derecho fundamental es poder ser nombrado para un cargo público, previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución federal mexicana, y los escenarios constitucionales revestirán el conjunto de pronunciamientos judiciales con motivo del litigio de ese derecho.

López insiste en que en la edificación de una línea jurisprudencial es necesario hacer un correcto planteamiento del problema jurídico que la encabeza, es decir, “tratar de identificar el patrón fáctico fundamental y relacionarlo con el texto o norma constitucional controlante” (López 2006, 140). En el caso del derecho a ser nombrado para cualquier cargo público, el patrón fáctico fundamental se relaciona con la siguiente interrogante: ¿se lesiona el derecho fundamental a ser nombrado para un cargo público si a un miembro del SPEN no se le permite participar en la integración de una autoridad electoral local, como los OPLE?

Sentencia arquimédica o fundacional

López (2006, 131) propone una metodología en la construcción de líneas jurisprudenciales cuyo primer paso es la búsqueda del punto arquimédico de apoyo o sentencia fundacional, esto es,

una sentencia con la que el investigador tratará de desenredar las relaciones estructurales entre varias sentencias. Su propósito fundamental será el de ayudar en la identificación de las sentencias “hito” (es decir, las fundamentales) de la línea (López 2006, 132).

Podría decirse que el punto arquimédico será la primera sentencia que resuelva un patrón fáctico similar al caso que se está estudiando. Por ejemplo, si se investiga uno concerniente al derecho a integrar las autoridades electorales locales (como los OPLE), el operador jurídico deberá darse a la tarea de buscar sentencias lo más recientes posible y cuyo patrón fáctico sea lo más parecido al asunto que se está analizando. Una mayor similitud entre tales patrones dará mayor consistencia y solidez a la línea jurisprudencial que se está construyendo.

La presente investigación versa precisamente acerca del estudio de precedentes jurisprudenciales cuyo patrón fáctico se relaciona estrechamente con el derecho fundamental que tienen los miembros del SPEN para ser designados como consejeros electorales en los OPLE.

Continuando con la construcción de la línea jurisprudencial, López señala que

el segundo paso metodológico consiste en el estudio de la estructura citacional de la sentencia que se ha adoptado como “arquimédica”. [Es decir,] buscar el valor precedencial del fallo anterior y no su valor conceptual[.] El investigador debe hacer una lista de las citaciones jurisprudenciales que la sentencia arquimédica contiene. Con estas nuevas referencias a la mano, el investigador puede ahora replicar el procedimiento hasta que forme un “nicho citacional”, lo suficientemente amplio (López 2006, 133-4).

Sentencia hito o fundamental

Las sentencias hito son las decisiones jurisdiccionales en las que se reitera la consistencia de la sentencia fundacional, con la diferencia de que en estas se trata un aspecto nodal del problema jurídico que fija una subregla.

Una “sentencia hito” es aquella que pertenece al repertorio frecuente de sentencias que la Corte cita en fallos subsiguientes y que pro-

veen la retórica y marco de análisis en el tema concreto que se estudia (López 2006, 133).

Respecto a las sentencias hito, López abunda:

Las sentencias hito consolidadoras de línea son aquéllas en las que la Corte trata de definir con autoridad una subregla de derecho constitucional y en la que usualmente se decanta un balance constitucional más complejo que el que en un comienzo fue planteado por las sentencias fundadoras de la línea (López citado en Atienza 2016, 92).

En relación con las sentencias hito y su importancia en la elaboración de las líneas jurisprudenciales, Héctor Santaella Quintero señala:

Corresponde al investigador efectuar una criba que permita identificar los principales fallos que se han emitido sobre la materia (sentencias hito) y separarlos de las providencias sin importancia estructural dentro de la línea (sentencias de reiteración) (Santaella 2016, 9).

Las sentencias hito son consideradas fundamentales, porque su importancia no se acota únicamente a reiterar el precedente judicial fundacional. Su relevancia consiste en que la resolución aborda a profundidad un detalle esencial de un problema jurídico relacionado con un derecho constitucional, fijando una subregla trascendente para la línea jurisprudencial.

Esta trascendencia jurisdiccional puede consistir —sin perder la consistencia— en cierto viraje de la línea jurisprudencial; por ejemplo, resolver, en un caso concreto, que una norma es inconstitucional, decretar su inaplicación y, con ello, fijar un paradigma jurisdiccional interpretativo acerca del ejercicio de un derecho fundamental. De ahí que estas sentencias fijen una subregla del derecho constitucional.

Importancia de las líneas jurisprudenciales

En un modelo que privilegia la doctrina del precedente vinculante, es necesario mencionar cuál es la importancia de la construcción de líneas jurisprudenciales. Al respecto, Santaella menciona que

la forma atípica del Derecho jurisprudencial y su carácter argumentativo e incremental, que impone su decantación caso a caso de manera progresiva, hacen recomendable la reconstrucción de líneas jurisprudenciales. Con ello no solo se logra una perspectiva completa de la evolución de la postura jurisprudencial sobre una determinada cuestión y se puede identificar y comprender con más facilidad la regla que constituye el precedente aplicable en ese caso; posibilita además apreciar cómo la jurisprudencia sirve (o no) a la realización de valores como la previsibilidad, certeza, seguridad, igualdad, coherencia y adaptabilidad del Derecho a los cambios (Santaella 2016, 6).

En un sistema jurídico —como el electoral— con sobreproducción de normas, baja calidad en la técnica legislativa y alta litigiosidad, el estudio metodológico y ordenado de las decisiones jurisdiccionales constituye un abrevadero para los operadores jurídicos.

Las principales ventajas de las líneas jurisprudenciales en el modelo de la doctrina del precedente vinculante son las siguientes: generan mayor previsibilidad de las decisiones jurisdiccionales, dotan de congruencia al sistema jurisdiccional, visibilizan la actividad judicial, construyen y sistematizan un derecho jurisprudencial, inhiben la generación de sentencias contradictorias, evitan los cambios frecuentes de criterios y permiten observar la evolución de los criterios jurisdiccionales.

Lo anterior no significa que las decisiones jurisdiccionales tengan un carácter perpetuo ni que los criterios judiciales sean inmutables en el tiempo. Evidentemente, los cambios en los contextos socioculturales y las refor-

mas legislativas deben tener impacto en las decisiones de los tribunales.¹ “El cambio de decisión en casos análogos, por tanto, debe ser excepcional y basado en motivos suficientes y razonables” (López 2006, 116).

Construcción de la línea jurisprudencial de la tesis I/2018

El 14 de febrero de 2018, la Sala Superior del TEPJF aprobó por unanimidad de votos la tesis I/2018, que a continuación se transcribe:

DERECHO A INTEGRAR AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. LA RESTRICCIÓN RELATIVA A NO SER NI HABER SIDO MIEMBRO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL, DURANTE EL ÚLTIMO PROCESO ELECTORAL, ES INCONSTITUCIONAL.—El requisito

para acceder al cargo de consejero electoral local previsto en el artículo 100, párrafo 2, inciso k), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo a no ser, ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral celebrado en la entidad de que se trate es inconstitucional, porque se traduce en una restricción desproporcionada del derecho a integrar autoridades electorales que no persigue una finalidad legítima, útil, objetiva o razonable. Lo anterior, porque respecto de quienes pertenecen al servicio, al estar profesionalizados en materia electoral, se presume que cuentan con experiencia y conocimiento de las instituciones y el marco jurídico aplicable en la entidad respectiva. Por tanto, su designación no supondría, en sí misma, un riesgo de que se vulneren los principios que rigen la función electoral, como son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalización de las autoridades electorales, sino que podría contribuir a garantizarlos.

¹ Para ahondar en el tema de los cambios de criterios jurisdiccionales, véase Sodero (2004).

Sexta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-249/2017 y acumulado.—Actores: Raúl Villegas Alarcón y otro.—Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral.—4 de mayo de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Reyes Rodríguez Mondragón.—Secretario: Rodolfo Arce Corral.

Recurso de apelación. SUP-RAP-691/2017.—Recurrente: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—16 de noviembre de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Janine M. Otálora Malassis.—Secretaria: Aurora Rojas Bonilla (tesis I/2018).

El objetivo de esta investigación es analizar las diversas sentencias emitidas por el TEPJF que sirvieron de base para la construcción de la línea jurisprudencial que dio lugar a la tesis I/2018. De suerte que, en una especie de ejercicio retrospectivo, se estudiará la serie de determinaciones jurisdiccionales de dicho organismo relacionadas con el tema, por medio de la metodología propuesta por López para el desarrollo de líneas jurisprudenciales.

El problema jurídico versa acerca de la constitucionalidad del requisito de elegibilidad para quienes aspiren a ser consejeros electorales, consistente en no ser ni haber sido miembro del SPEN durante el último proceso electoral en la entidad, el cual está previsto en el artículo 100, párrafo 2, inciso k, de la LGIPE.

Sentencia fundacional. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-494/2014

En la construcción de esta línea jurisprudencial, la sentencia arquimédica o fundacional, cuyo patrón fáctico se relacionó con la restricción de los

miembros del SPEN para integrar las autoridades electorales locales, fue un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) (SUP-JDC-494/2014) promovido con motivo de la primera convocatoria de consejeros electorales que emitió el INE en 2014.

A saber, una ciudadana impugnó el acuerdo INE/CG69/2014, emitido por el Consejo General del INE, mediante el cual se aprobó el modelo de convocatoria para la designación de consejeros de los OPLE. Ella mencionó en su escrito de demanda que se vulneraron los principios de seguridad jurídica, legalidad y certeza, en virtud de que la convocatoria excluyó uno de los requisitos establecidos en la LGIPE para ser consejero electoral local —el previsto en el artículo 100, párrafo 2, inciso k— (SUP-JDC-494/2014, 11).

A juicio de la actora, todo el personal perteneciente a este servicio civil de carrera electoral no podría participar en la referida convocatoria de consejeros electorales de los OPLE. De permitirse la participación de los miembros del SPEN, estos se ubicarían en una situación de indebida ventaja respecto de los participantes no pertenecientes a dicho servicio. La demandante añadió que la intención del legislador era que los OPLE se conformaran por personal con un perfil ciudadano y no por quienes tuvieran uno técnico, por pertenecer a un servicio profesional electoral (SUP-JDC-494/2014, 12-3).

El TEPJF consideró infundados los agravios con base en razonamientos de temporalidad de aplicación de la reforma. La Sala Superior expuso que había una imposibilidad jurídica para aplicar la disposición prevista en el artículo 100, párrafo 2, inciso k, de la LGIPE al proceso de selección de consejeros electorales de los OPLE, en virtud de que en ese momento no se encontraba integrado el SPEN, como se puede advertir en el párrafo siguiente:

En consecuencia, si la prohibición en comento implica el establecimiento del Servicio Profesional Electoral Nacional, y éste, conforme a los propios transitorios de la reforma debe ser conformado a más tardar el 31 de octubre del año dos mil quince, y sin que hasta el momento el órgano

competente haya dictado los acuerdos y lineamientos correspondientes incluido el Estatuto respectivo, entonces es claro que actualmente no se encuentra integrada la figura jurídica a que refiere la ley, de tal manera que resulta imposible su aplicación (SUP-JDC-494/2014, 19).

Con independencia de los argumentos de temporalidad vertidos por la Sala Superior del TEPJF —que pudieron haber sido suficientes para declarar infundados los agravios—, lo que resulta trascendente advertir de esa determinación jurisdiccional, porque suma al fortalecimiento de la línea jurisprudencial, es que de alguna manera hizo razonamientos de constitucionalidad respecto de la restricción prevista en el artículo 100, párrafo 2, inciso k, de la LGIPE:

Ahora bien, esta Sala Superior considera necesario señalar que, incluir el requisito de no haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional, para ser designado consejero electoral local, puede constituir una restricción injustificada para el ejercicio del derecho humano de los ciudadanos, concretamente el de integrar los órganos electorales, a partir de ser designados Consejeros Presidentes o Consejeros Electorales en los Organismos Públicos Locales (SUP-JDC-494/2014, 24-5).

En ese sentido, la Sala Superior hizo un razonamiento con base en el artículo 1 de la CPEUM, relativo a la interpretación de los derechos humanos, conforme al principio propersona:

Al respecto, cabe señalar que esta Sala Superior ha sostenido, en forma reiterada, que las normas relativas al ejercicio de derechos humanos deben observarse en el sentido más favorable para su titular, lo que se traduce en el principio pro-homine contenido en el referido artículo 1º, por lo que es posible concluir que en el caso concreto, el requisito objeto de análisis debe interpretarse y aplicarse, en su caso, con un criterio ceñido estricta-

mente a los términos del legislador, sin hacer interpretaciones extensivas en detrimento de los derechos de quienes aspiran a ocupar los multicitados cargos en los órganos superiores de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales (SUP-JDC-494/2014, 25).

En cuanto al agravio relativo a que la intención del legislador consistió en que los OPLE se conformaran por personal que tuviera un perfil ciudadano y no por quienes tuvieran uno técnico, por pertenecer a un servicio profesional electoral, el TEPJF determinó que no existe incompatibilidad del perfil ciudadano que se exige para ser designado consejero electoral con la necesidad de contar con los conocimientos y experiencia necesarios para desempeñar tales cargos. Lo anterior, debido a la relevancia que estos tienen en el desarrollo de los procesos comiciales locales (SUP-JDC-494/2014, 29).

En ese sentido, la Sala Superior desestimó el agravio de la supuesta ventaja que tendrían los miembros del SPEN respecto de la demás ciudadanía, por su conocimiento técnico y especializado en la materia, pues lo que se buscó con el procedimiento establecido por el INE fue que quienes ocuparan los cargos de consejeros en los OPLE contaran con los conocimientos necesarios y los perfiles adecuados para llevar a cabo la importante tarea de desarrollar los procesos electorales en las entidades federativas (SUP-JDC-494/2014, 31).

*Sentencia reiterativa. Recurso de apelación
SUP-RAP-291/2016 y acumulado
y SUP-RAP-292/2016, acumulados*

Un segundo antecedente del tema, que da consistencia a la construcción de la línea jurisprudencial y que, con base en la metodología empleada, pudiera clasificarse como sentencia de tipo reiterativa, se presentó en el recurso de apelación SUP-RAP-291/2016 y acumulado y SUP-RAP-292/2016, acumulados.

En dicho recurso, el problema jurídico versó acerca de la elegibilidad de un ciudadano designado por el INE como consejero electoral para el OPLE de Nuevo León, debido a que, a juicio de los demandantes, la persona incumplía el requisito de elegibilidad de no ser ni haber sido miembro del SPEN durante el último proceso electoral en la entidad.

Lo anterior, porque, a consideración de los partidos impugnantes, la persona designada se desempeñó como vocal secretario de la junta distrital del INE durante el proceso electoral local de 2014-2015 en Nuevo León, y ocupó dicho cargo desde 2008 hasta abril de 2016, con lo cual se actualizaba su incorporación al SPEN, por lo que resultaba inelegible para ser designado como consejero electoral (SUP-RAP-291/2016 y acumulado y SUP-RAP-292/2016, acumulados, 58).

El TEPJF consideró dicho concepto de agravio como infundado. Básicamente, reiteró el razonamiento de temporalidad utilizado en la sentencia SUP-JDC-494/2014, como se puede advertir en las siguientes líneas:

la normativa relativa al Servicio Profesional Electoral Nacional inició su vigencia a partir del dieciocho de enero de dos mil dieciséis, precisamente con la entrada en vigor del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, razón por la cual no es conforme a Derecho considerar que, en el año dos mil quince, Luigui Vilegas Alarcón formaba parte de ese nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional.

[...]

Por otra parte, cabe destacar que el requisito previsto en el artículo 100, párrafo 2, inciso k), de la citada Ley General, también establece una temporalidad para la aplicación de la prohibición, es decir, no basta con ser miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional, sino que también es necesario haber sido miembro del mismo durante el procedimiento electoral inmediato anterior, en la entidad federativa de que se trate, lo que en el particular no ocurre.

[...]

En efecto, para que Luigui Villegas Alarcón se ubicara en la hipótesis prevista en la citada disposición legal, era necesario que la normativa que regulara el Servicio Profesional Electoral Nacional estuviera vigente en el año dos mil quince, además de que participara o interviniera en el procedimiento electoral en la entidad federativa, ya sea federal o local, según correspondiera, como miembro de ese Servicio Profesional, lo que en el particular no ocurrió (SUP-RAP-291/2016 y acumulado y SUP-RAP-292/2016, acumulados, 62-4).

Como se puede leer líneas atrás, a diferencia del juicio ciudadano SUP-JDC-494/2014, en el que la litis se enfocó en una situación en abstracto, que fue la exclusión de un requisito en la convocatoria para designar consejeros electorales locales, en este recurso de apelación se materializó un caso concreto relativo a la designación de un ciudadano, quien siendo miembro del SPEN a partir del 18 de enero de 2016 no tuvo esta calidad durante el último proceso electoral local de 2015 en Nuevo León; por ende, no se actualizaba la restricción prevista en la hipótesis normativa del artículo 100, párrafo 2, inciso k, de la LGIPE.

Sentencia hito. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados

La siguiente determinación jurisdiccional en la construcción de la línea jurisprudencial la constituyó una sentencia de mayo de 2017. Por su relevancia, puede ser considerada como la sentencia hito o fundamental en la construcción de esta línea jurisprudencial, ya que en este precedente judicial el TEPJF, además de mostrar consistencia en cuanto a las anteriores determinaciones, analizó a detalle cuestiones de constitucionalidad que lo llevaron a decretar la inaplicación de la restricción legal, por ser contraria a la CPEUM.

El caso se constituye de un par de juicios ciudadanos que se presentaron con motivo de la convocatoria para designar consejeros electorales que emitió el INE en marzo de 2017. A continuación se narran los aspectos más relevantes del SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados.

El 7 de marzo de 2017, el INE emitió la convocatoria para la designación de consejeros electorales que habrían de integrar diversos OPLE, entre ellos el de la Ciudad de México (acuerdo INE/CG56/2017). El 4 de abril del mismo año, mediante el acuerdo INE/CVOPL/001/2017, la Comisión de Vinculación, con los organismos públicos locales del INE, aprobó el listado de personas que cumplieron con los requisitos legales para continuar en el concurso, así como el de aquellos ciudadanos que incumplieron alguna exigencia. En este último se encontraban los folios de los impugnantes.

La Comisión de Vinculación determinó que los actores no cumplieron con el requisito previsto en el artículo 100, párrafo 2, inciso k, de la LGIPE, relativo a no ser ni haber sido miembro del SPEN durante el último proceso electoral en la entidad.

Cabe mencionar que ambos actores se desempeñaron como vocales distritales —cargo que pertenece a una rama del SPEN— y que, con dicha membresía, habían participado en la organización del proceso electivo de diputados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016, el cual fue reconocido por el TEPJF como un procedimiento que reunía las características de un proceso electoral: “existe un pronunciamiento de este Tribunal en el sentido de que el proceso electivo de los diputados de la Asamblea Constituyente sí reúne las características de un proceso electoral” (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 17-8).

Ahora bien, en la promoción del juicio ciudadano, los actores impugnaron el haber sido excluidos de participar en el proceso de designación de consejeros electorales del OPLE de la Ciudad de México, ya que la determinación tomada por la Comisión de Vinculación se había basado

en una norma inconstitucional (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 6).

A diferencia de las dos primeras sentencias estudiadas en esta investigación, en las cuales el TEPJF tomó como base la temporalidad de los casos concretos para determinar que no se actualizaba la restricción de la hipótesis normativa, en el presente caso ambos impugnantes sí actualizaban la restricción consistente en “No ser ni haber sido miembro del SPEN durante el último proceso electoral en la entidad” (LGIPE, artículo 100, párrafo 2, inciso k, 2017). A saber,

- 1) Ambos actores eran miembros del SPEN desde el 18 de enero de 2016.
- 2) Habían participado en el proceso electivo de diputados de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México de 2016, el cual tuvo las características de un proceso electoral, de acuerdo con el TEPJF.

Los principales argumentos vertidos por el TEPJF fueron los siguientes.

1. “El derecho de integrar los OPLES es fundamental y sólo puede ser restringido para alcanzar un objetivo legítimo sustentado constitucionalmente” (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 7). Es fundamental, porque el derecho a acceder a los cargos públicos está previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución; es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal. Los derechos fundamentales no son absolutos, y pueden ser objeto de diversas restricciones que no sean irracionales, injustificadas o desproporcionadas. Su ejercicio no puede suspenderse ni negarse, salvo por motivos previstos en la legislación que sean razonables y objetivos (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 7-9).

El derecho a acceder a cargos públicos, además de estar previsto en la Constitución, se encuentra establecido en diversos instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Po-

líticos (PIDCP, artículos 25 y 26, 1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, artículos 23 y 24, 1969).

La restricción de los derechos fundamentales debe ajustarse a tres condiciones:

- 1) Debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto.
- 2) Debe ser necesaria, en cuanto a que no quepa una medida alternativa menos gravosa para el interesado.
- 3) Debe ser proporcional en sentido estricto (Díez-Picazo citado en SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 10).

Respecto a la interpretación y restricción de los derechos fundamentales, la Sala Superior manifestó lo siguiente:

los derechos fundamentales deben ser interpretados y aplicados con los criterios que favorezcan más su optimización, es decir, lograr su mayor extensión y eficacia posible, mientras que la de los preceptos relativos a su restricción debe limitarse a los casos expresamente establecidos o derivados de la propia Constitución, sin facilitar su extensión o ampliación, por analogía o mayoría de razón, sobre la base de que estos valores máximos pueden ser restringidos o limitados sólo por excepción, y que las restricciones deben fijarse clara e inequívocamente (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 10-1).

2. “La restricción establecida en el artículo 100, párrafo 2, inciso k, de la LGIPE no persigue un fin legítimo con sustento constitucional” (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 11). Para el caso concreto, la Sala Superior llevó a cabo un control de regularidad constitucional haciendo un escrutinio estricto de la medida legislativa por medio del método de inaplicación de la ley.

Para llevar a cabo dicho análisis, la Sala Superior utilizó como herramienta el test de proporcionalidad, de suerte que si la restricción es proporcional, debe cumplir con los siguientes parámetros:

- 1) Tener un fin legítimo, sustentado constitucionalmente.
- 2) La medida debe ser idónea.
- 3) Tiene que ser necesaria.
- 4) Debe ser proporcional en sentido estricto (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 11).

Con base en el test, la Sala determinó lo siguiente:

En el caso concreto, para esta Sala Superior les asiste la razón a los actores pues la exigencia para ser consejero de un OPLE consistente en no ser o no haber sido miembro del servicio profesional electoral nacional durante el último proceso electoral en la entidad, **es una restricción del derecho a integrar las autoridades electorales que no persigue una finalidad legítima, útil, objetiva o razonable y no encuentra sustento constitucional** (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 12).

En su sentencia, la Sala Superior señaló que la restricción impugnada no se encuentra prevista en la Constitución, sino en una ley secundaria, como es la LGIPE, y para que esta sea permitida debe tener una justificación constitucional y un objetivo legítimo (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 12).

Es importante subrayar que la finalidad de la restricción no se encuentra explicitada en la ley ni en su exposición de motivos, lo que no permite indagar cuál fue oficialmente el objetivo de plasmar dicha restricción (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 13).

Con independencia de lo anterior, la Sala Superior hizo un análisis del fin u objetivo de la restricción basándose en dos razones constitucionales: la independencia y la profesionalización de los OPLE, y concluyó que dicha restricción podría ser contraria a los principios constitucionales, como se advierte en los siguientes párrafos extraídos de la sentencia:

Esta Sala Superior considera que el restringir a los miembros del servicio profesional electoral nacional para integrar los OPLES no abona al principio de independencia y profesionalización de las autoridades, pues para pertenecer a este cuerpo de funcionarios electorales es necesario acreditar una serie de requisitos, exámenes y entrevistas que garantizan, en principio, que sus integrantes son personas capaces de cumplir los principios que deben regir la función electoral, como lo son, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

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

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

[...]

el legislador hubiera deseado que el personal del INE no tuviera ventaja por su condición de ser trabajadores del órgano encargado de la desig-

nación, habría implementado una restricción a los servidores de confianza de la rama administrativa, situación que no aconteció (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 13-5).

Respecto al último párrafo citado, cabe subrayar que la restricción se encuentra señalada para los miembros del SPEN, pero no para el personal de la rama administrativa, motivo por el cual resulta discriminatoria para el INE y los OPLE, máxime si se toma en cuenta que la rama más profesionalizada de ambos órganos electorales es la del SPEN.

3. “La restricción a los miembros del servicio profesional electoral nacional para ser consejeros de los OPLES es contraria a la finalidad de la reforma electoral” (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 15). El último bloque de argumentos esgrimidos por la Sala Superior se basó en que la restricción en comento era un despropósito de la reforma electoral, y, para ello, el TEPJF tomó como sustento la exposición de motivos de dicha reforma. Con el fin de ilustrar mejor lo anterior, se transcribe a continuación el texto en comento, el cual está plasmado en la sentencia:

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

sus resultados y a su grado de independencia del poder político (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 16).²

Tomando como sustento la exposición de motivos de la reforma electoral, la Sala Superior hizo el siguiente razonamiento:

En ese contexto, resulta en un contrasentido a la reforma legal y constitucional la restricción para los miembros del servicio profesional electoral nacional el que no se les permita participar en los procesos de designación de consejeros de los OPLES, pues la reforma lo que buscaba era justamente que la experiencia y conocimiento de este cuerpo de profesionales se replicara en los OPLES, por ello es que se considera que una forma para cumplir con ese propósito es que éstos puedan participar en los procesos de selección para integrar el máximo órgano de dirección de los OPLES y desde una posición de dirección puedan aportar a la independencia, autonomía y profesionalización del OPLE (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 16-7).

Con fundamento en los anteriores razonamientos y en el test de proporcionalidad de la norma, la Sala Superior concluyó así su análisis:

En efecto, como se vio, la restricción en estudio no cumplió con el primero de los parámetros del test aplicado **pues no tiene un fin legítimo sustentado constitucionalmente** por lo que la restricción resulta desproporcionada y, por ende, inconstitucional y contraria a lo establecido en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos (SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, 17).

² Véase la exposición de motivos completa de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República (2014).

Con base en la serie de argumentos citados, la Sala Superior determinó decretar la inaplicación en el caso concreto de la porción normativa prevista en el inciso k, párrafo 2, de la LGIPE; revocó el acuerdo impugnado, y les otorgó la razón a los demandantes, lo que les permitió a estos participar en el proceso de designación de consejeros electorales del OPLE de Ciudad de México.

La relevancia de la sentencia SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados radica en que, una vez analizado el problema jurídico, el Tribunal Electoral sometió a un examen de constitucionalidad la norma controvertida, llegando a la conclusión de que dicha restricción jurídica no persigue un objetivo legítimo y, por tanto, resulta inconstitucional.

Las tres sentencias analizadas contienen un patrón fáctico similar, con la variante de temporalidad en cada una. La trascendencia del análisis del patrón fáctico de la sentencia SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados es que generó un “escenario constitucional” novedoso respecto del derecho fundamental que tienen los integrantes de un servicio civil de carrera electoral para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

La sentencia del TEPJF en comento sentó un precedente relevante, dado que, desde el punto de vista de la doctrina del precedente judicial vinculante, beneficia no únicamente a los ciudadanos impugnantes, sino a todo un grupo de funcionarios electorales pertenecientes al SPEN, organismo que engloba a dos subsistemas: el INE y los OPLE.

A raíz de dicha sentencia, el INE ajustó el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, así como sus futuras convocatorias para la designación de dichos cargos, a fin de suprimir la restricción jurídica controvertida (INE 2017b).

Recurso de apelación SUP-RAP-691/2017

El antecedente jurisdiccional que, por su consistencia, permitió integrar la tesis I/2018 es el recurso de apelación SUP-RAP-691/2017, el cual fue resuelto por el TEPJF el 16 de noviembre de 2017.

El recurso de apelación en cuestión se relaciona con un medio de impugnación promovido por un partido político en contra del acuerdo INE/CG444/2017 del Consejo General del INE, por medio del cual se realizó la designación del consejero presidente del OPLE de Baja California. El partido político recurrente manifestó que dicha designación incumplió el requisito previsto en el artículo 100, párrafo 2, inciso k, de la LGIPE, en virtud de que el ciudadano se desempeñaba como vocal ejecutivo de una junta distrital y, por ende, como integrante del SPEN, y con la membresía de este organismo participó en el último proceso electoral en la entidad (SUP-RAP-691/2017, 8-9).

En el estudio de fondo, la Sala Superior consideró infundado el concepto de agravio porque el impedimento señalado por el partido recurrente no constituye una restricción acorde con la Constitución ni con los instrumentos internacionales (SUP-RAP-691/2017, 12).

Cabe señalar que, en sus razonamientos, la Sala Superior tomó en cuenta diversos argumentos utilizados en el juicio ciudadano SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, lo que fortalece la consistencia en los fallos y en la construcción de la línea jurisprudencial del TEPJF. Esta decisión puede ser considerada como la sentencia reiterativa del caso hito.

En cuanto a la consistencia de la sentencia en comento respecto del juicio ciudadano SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, destaca lo siguiente:

1. “El derecho de integrar los OPLES es fundamental y sólo puede ser restringido para alcanzar un objetivo legítimo sustentado constitucionalmente” (SUP-RAP-691/2017, 12). Aunque no hay muchas diferencias entre una y otra sentencia, existe un agregado que abona al debate y vuelve

más progresiva la visión del derecho fundamental a integrar los OPLE: en el recurso SUP-RAP-691/2017, se añadió al marco normativo del derecho en cuestión el artículo 5 de la Constitución, referente al derecho humano al trabajo.

En esa sentencia, el derecho a integrar los OPLE es visto desde dos perspectivas constitucionales, la del derecho humano al trabajo, previsto en el artículo 5 constitucional, y la del derecho político-ciudadano, previsto en el artículo 35, fracción VI:

en el presente caso se encuentran involucrados el derecho humano al trabajo así como el de poder ser nombrado para un cargo en el servicio público, reconocidos en la Carta Magna, que podrían verse afectados, en perjuicio de la persona que resultó designada.

[...]

Como se ve, tanto la prerrogativa del ciudadano a ser nombrado para cualquier empleo o comisión que no sea de elección popular, como el derecho al trabajo, constituyen **derechos fundamentales** de base constitucional y configuración legal (SUP-RAP-691/2017, 11-2).

2. “La restricción establecida en el inciso k), del párrafo 2 del artículo 100 de la Ley Electoral no persigue un fin legítimo con sustento constitucional” (SUP-RAP-691/2017, 18). En este razonamiento se fortalece la consistencia en la línea argumentativa del TEPJF. Por ejemplo, en los dos casos se hace uso de la facultad que tiene el Tribunal Electoral de control de regularidad constitucional de la medida legislativa en estudio, por medio del método de inaplicación de la ley; en ambos casos se utiliza la herramienta del test de proporcionalidad, basada en el parámetro de que la norma tenga un fin legítimo, sustentado en la CPEUM, y se arriba a las mismas conclusiones: “es una restricción del derecho a integrar las autoridades electorales que no persigue una finalidad legítima, útil, objetiva o razonable y no encuentra sustento constitucional” (SUP-RAP-691/2017, 19).

La perspectiva desde la cual se analizan las razones constitucionales de la restricción es la independencia y la profesionalización del OPLE, por lo cual en ambos casos se llega a la misma conclusión: que dichos principios no se verían vulnerados con la designación del personal de carrera de los órganos administrativos electorales; por el contrario, podrían verse fortalecidos.

Una consideración que comparten ambas sentencias y fortalece la consistencia de la línea jurisprudencial son las condiciones de igualdad que se presentan para los diversos aspirantes, sean estos externos o de la cante-
ra de los órganos administrativos electorales:

En consecuencia, para esta autoridad jurisdiccional tampoco es factible estimar que el fin legítimo de la medida restrictiva en estudio, sea el de garantizar el derecho de los aspirantes externos al servicio profesional electoral nacional, pues, además, este tipo de procesos de selección se llevan a cabo a través de filtros objetivos que generan condiciones de igualdad en cuanto a las posibilidades de ser designado, con independencia de si se es miembro del servicio profesional o no (SUP-RAP-691/2017, 23).³

Un criterio similar se utilizó en la sentencia fundacional SUP-JDC-494/2014 de esta línea jurisprudencial, en la que la Sala Superior declaró infundados los agravios referentes a la supuesta intención del legislador de que los OPLE se conformen por personas que tengan un perfil ciudadano y no por quienes tengan uno técnico, ya que de haber sido así, el legislador así lo hubiera previsto expresamente (SUP-JDC-494/2014, 28-9).

3. “La restricción a los miembros del servicio profesional electoral nacional para ser consejeros de los OPLES es contraria a la finalidad de la re-

³ El mismo razonamiento se utilizó en el recurso SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados (15).

forma electoral” (SUP-RAP-691/2017, 23). Si se continúa el análisis de los razonamientos expresados por el TEPJF en el recurso de apelación SUP-RAP-691/2017 y en el juicio ciudadano que le antecedió, se corroborará la consistencia argumentativa.

En los dos medios de impugnación se estudió la restricción legal a la luz de la finalidad de la reforma electoral —a partir de la exposición de motivos— y, básicamente, se arribó a las mismas conclusiones.

En cuanto al elemento de temporalidad de la restricción normativa que indica “durante el último proceso electoral en la entidad”, ambas determinaciones jurisdiccionales consideran que este no persigue un objetivo legítimo ni constitucional, debido a que el haber participado en un proceso electoral previo en la entidad donde se integrará el OPLE, lejos de ser un obstáculo, abona a la profesionalización del organismo:

resulta evidente que el haber participado durante el último proceso electoral en la entidad en la que se desea integrar el OPLE, lejos de constituir un obstáculo para la observancia de los principios constitucionales que deben regir la función electoral, constituye un elemento que, en principio, podría considerarse como experiencia y conocimiento de las instituciones y el marco jurídico aplicable en la entidad (SUP-RAP-691/2017, 25).⁴

Al igual que en el juicio ciudadano SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, los resolutivos de la sentencia fueron decretar la inaplicación de la porción normativa prevista en el artículo 100, párrafo 2, inciso k, de la LGIPE.

La sentencia que se analiza en este apartado contribuye a la formación de lo que, en la doctrina, se conoce como nicho citacional;⁵ esto es,

⁴ El mismo razonamiento se utilizó en el recurso SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados (17).

⁵ De acuerdo con López, “Con el triunfo de la disciplina de precedentes, las citas internas que hace la Corte cada vez más tienden a restringirse a fallos anteriores que sean analogizables

con base en el modelo del precedente vinculante, en la sentencia en estudio el Tribunal hace citaciones o referencias de fallos anteriores que sean similares:

Este criterio ya fue sostenido por esta Sala Superior, al resolver, el cuatro de mayo del presente año, por unanimidad de votos, los juicios ciudadanos con clave de expediente SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 acumulados (SUP-RAP-691/2017, 26).

Cabe decir que ambas sentencias, la del expediente SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados y la del SUP-RAP-691/2017, fueron aprobadas por unanimidad de votos, lo cual dota de mayor fortaleza a la línea jurisprudencial.

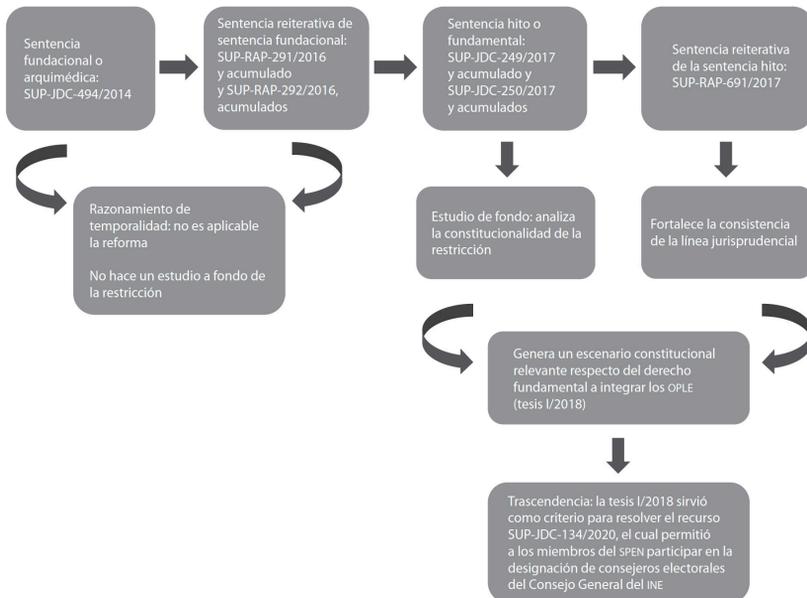
por hechos o circunstancias al caso que ahora se decide. Esto significa que la citación interna busca ahora el valor precedencial del fallo anterior y no su valor conceptual. Este cambio en la práctica citacional permite, como es obvio, utilizar las sentencias más recientes como puntos arquimédicos que permitan estructurar la línea jurisprudencial.

Así las cosas y antes de empezar a leer las sentencias a profundidad, el investigador debe hacer una lista de las citaciones jurisprudenciales que la sentencia arquimédica contiene. Con estas referencias a la mano, el investigador puede ahora replicar el procedimiento hasta que forme un '*nicho citacional*' lo suficientemente amplio" (López 2006, 134). (Énfasis añadido).

Recorrido gráfico de la línea jurisprudencial de la tesis I/2018

En las siguientes líneas se puede visualizar el conjunto de sentencias que construyeron la línea jurisprudencial en estudio.

Figura 1. Línea jurisprudencial de la tesis I/2018



Nota: OPLE, organismos públicos locales electorales; SPEN, Servicio Profesional Electoral Nacional, e INE, Instituto Nacional Electoral.

Fuente: Elaboración propia con base en la tesis I/2018 y en las sentencias SUP-JDC-494/2014; SUP-RAP-291/2016 y acumulada y SUP-RAP-292/2016, acumulados; SUP-JDC-249/2017 y acumulada y SUP-JDC-250/2017 y acumulados; SUP-RAP-691/2017, y SUP-JDC-134/2020.

Conclusiones

La construcción de líneas jurisprudenciales con base en la doctrina del precedente vinculante constituye una valiosa aportación al derecho, pues tiene múltiples ventajas: sistematiza las decisiones de los tribunales; visibiliza el actuar de los jueces, lo que redundará en una justicia más abierta y transparente, y abona a los principios de igualdad y seguridad jurídica, porque ante problemas jurídicos con patrones fácticos similares las decisiones jurisdiccionales deben guardar congruencia.

Además de permitir al operador jurídico observar la evolución de los criterios jurisdiccionales en el tiempo, las líneas jurisprudenciales dotan de coherencia al sistema jurídico, porque inhiben la emisión de sentencias contradictorias, lo que inyecta confianza en el sistema jurisdiccional por parte de todos sus usuarios: ciudadanía, candidatos y partidos políticos.

En un sistema jurídico —como lo es el electoral— con reglas tan abigarradas, sobreproducción de normas, lagunas jurídicas y emergencia de problemas jurídicos muy particulares, las subreglas que emiten los tribunales por medio de sus sentencias constituyen un abrevadero para la construcción del derecho.

La sentencia hito de la línea jurisprudencial que se aborda en este trabajo, SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados, puso sobre la mesa del debate jurisdiccional un problema jurídico: la restricción de derechos ciudadanos fundamentales para un sector de funcionarios electorales de carrera.

La restricción de no ser ni haber sido miembro del SPEN para ser designado consejero electoral en un OPLE se tornaba contradictoria desde su lectura. Era paradójico que dicha restricción no fuera aplicable para los miembros del SPEN de nuevo ingreso, pero sí para quienes hubieran participado en el último proceso electoral en la entidad, a pesar de que estos últimos contaban con mayor experiencia respecto de los primeros.

La restricción, en sí misma, resultaba discriminatoria para los miembros del INE y de los OPLE, ya que prohibía participar en la integración de

las autoridades electorales locales a los integrantes de un sólido servicio civil de carrera electoral, pero permitía participar al cuerpo administrativo, a pesar de que los servidores públicos pertenecientes al SPEN constituyen la rama más profesionalizada de los dos subsistemas.

En el caso de la sentencia hito, es trascendente lo novedoso del criterio porque, con independencia de razonamientos de temporalidad o de aplicación, la sentencia analizó con detalle diversas aristas de la restricción, vistas desde la perspectiva constitucional y de los instrumentos internacionales y contrastándolas con la prerrogativa ciudadana de poder ser nombrado para cualquier cargo público.

En ese análisis, la sentencia no soslaya que los derechos fundamentales no son absolutos y que las restricciones que se establezcan a los mismos deben basarse en criterios objetivos y razonables, de suerte que dichas restricciones no resulten irracionales, desproporcionadas e injustificadas.

Cabe destacar que, para este propósito, el Tribunal Electoral analizó la restricción a la luz de dos razones constitucionales: la independencia y la profesionalización de los OPLE, arribando a la conclusión de que designar a miembros del SPEN como consejeros electorales no vulneraría los principios de independencia y profesionalización; por el contrario, podrían fortalecerse.

Lo anterior, porque, para pertenecer a ese cuerpo de funcionarios electorales de carrera, es necesario acreditar ciertos filtros, como valoración curricular, exámenes, entrevistas, capacitación permanente y evaluaciones periódicas, lo que permite advertir que dichos servidores públicos podrían abonar a una mayor profesionalización e independencia de los OPLE.

Fue muy pertinente que la sentencia hito haya considerado en su análisis la exposición de motivos de la reforma electoral porque, con base en ella, se dilucidaron los fines de la reforma y, a su vez, se precisó la intención del legislador.

Claramente, se advierte que uno de los fines de la reforma electoral fue que la experiencia del SPEN tenía mucho que aportar a la profesiona-

lización y autonomía del nuevo sistema electoral nacional. Por ende, la restricción en cuestión resulta un contrasentido en los fines de la reforma electoral.

Los efectos del juicio ciudadano SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados son relevantes para un significativo sector de funcionarios pertenecientes al cuerpo de servidores públicos de carrera electoral tanto del INE como de los OPLE, porque generan una ventana de oportunidad que les permite participar en los procesos de designación de consejeros electorales de las autoridades en la materia, en condiciones de igualdad con otros ciudadanos.

Finalmente, la trascendencia de la sentencia fundamental no se acota a la integración de los OPLE, en virtud de que la tesis I/2018 del TEPJF sirvió de criterio a la Sala Superior para resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-134/2020 y acumulados, y declarar inconstitucional el requisito previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso j, de la LGIPE, relativo a no ser miembro del SPEN para poder ser designado consejero electoral en el Consejo General del INE, con motivo de la convocatoria emitida por la Cámara de Diputados en febrero de 2020 (SUP-JDC-134/2020 y acumulados, 46).

Fuentes consultadas

- Atienza Rodríguez, Manuel. 2016. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta. [Disponible en <http://campusvirtual.te.gob.mx/Posgrado/mod/page/view.php?id=1208> (consultada el 12 de julio de 2020)].
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. OEA. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 27 de agosto de 2020).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe_2008/COFIPE_abro.pdf (consultada el 12 de julio de 2020)].

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf (consultada el 12 de julio de 2020).
- Díez-Picazo, Luis María. 2005. *Sistema de derechos fundamentales*. 2.^a ed. Madrid: Thomson-Civitas.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2015. Acuerdo INE/CG909/2015. Acuerdo que la Junta General Ejecutiva somete a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para la aprobación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa. Disponible en https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87372/CGex201510-30_ap_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultada el 8 de julio de 2019).
- . 2017a. Acuerdo INE/CG56/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban las convocatorias para la designación de las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales de los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Disponible en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2017/03_Marzo/CGex201703-07/CGex201703-7-ap-2.pdf (consultada el 14 de julio de 2020).
- . 2017b. Acuerdo INE/CG217/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifica el Acuerdo INE/CG28/2017 por el que se aprobó la reforma al Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y la remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, en acatamiento a los expedientes SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017 acumulados, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://>

- repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93223/CGex201707-14-ap_1-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultada el 10 de julio de 2020).
- . 2017c. Acuerdo INE/CVOPL/001/2017. Acuerdo de la Comisión de Vinculación con los organismos públicos locales del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el listado con los nombres de las y los aspirantes que cumplen con los requisitos legales, así como las sedes para la aplicación de examen de conocimientos, en el marco del proceso de selección y designación de las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales de los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Disponible en www.ine.mx (consultada el 10 de julio de 2020).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2017. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_270117.pdf (consultada el 14 de julio de 2020).
- López Medina, Diego Eduardo. 2006. *Interpretación constitucional*. Colombia: Consejo Superior de la Judicatura. [Disponible en <https://escuela.judicial.ramajudicial.gov.co/biblioteca/content/pdf/a6/8.pdf>].
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. ONU. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (consultada el 27 de agosto de 2020).
- Santaella Quintero, Héctor. 2016. “La línea jurisprudencial como instrumento esencial para conocer el derecho”. *Docencia y Derecho. Revista para la Docencia Jurídica Universitaria* 10: 1-10. [Disponible en https://www.uco.es/docencia_derecho/index.php/reduca/article/view/99 (consultada el 15 de julio de 2020)].
- Senado de la República. 2014. Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. LXII Legislatura. Exposición de motivos de la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf (consultada el 16 de julio de 2020).

Sentencia SUP-JDC-494/2014. Actora: María Enriqueta Cepeda Ruiz. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 17 de julio de 2020).

— SUP-JDC-249/2017 y acumulado y SUP-JDC-250/2017 y acumulados. Actores: Raúl Villegas Alarcón y Benjamín Colín Martínez. Autoridad responsable: Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 17 de julio de 2020).

— SUP-JDC-134/2020 y acumulados. Actores: Jorge David Aljovín Navarro y otros. Autoridad responsable: Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 17 de julio de 2020).

— SUP-RAP-291/2016 y acumulado y SUP-RAP-292/2016, acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 17 de julio de 2020).

— SUP-RAP-691/2017. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 17 de julio de 2020).

Sodero, Eduardo. 2004. "Sobre el cambio de los precedentes". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* 21 (octubre): 217-55. [Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/obra/sobre-el-cambio-de-los-precedentes-0/> (consultada el 18 de julio de 2020)].

Tesis I/2018. DERECHO A INTEGRAR AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. LA RESTRICCIÓN RELATIVA A NO SER NI HABER SIDO MIEMBRO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL, DURANTE EL ÚLTIMO PROCESO ELECTORAL, ES INCONSTITUCIONAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 21 (enero-junio): 39-40. [Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Gaceta_Juris_Tesis_21.pdf (consultada el 18 de julio de 2020)].