

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-399/2018

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: JUAN SOLÍS CASTRO
Y JESSICA LAURA JIMÉNEZ
HERNÁNDEZ

Ciudad de México, a veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **confirmar**, en lo que es materia de impugnación, el acuerdo INE/CG1369/2018 del **Consejo General del Instituto Nacional Electoral** por el que designó a las y los consejeros electorales de los organismos públicos locales de, entre otras entidades federativas, la de Baja California, con motivo de la impugnación de MORENA.

I. ANTECEDENTES

1. Convocatoria. El dieciocho de julio¹, el Consejo General aprobó la convocatoria para la designación de las y los consejeros electorales de los OPLES de los estados de

¹ Salvo mención diversa todas las fechas corresponden al año dos mil dieciocho.

Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

2. Modificación a la convocatoria. En atención en las resoluciones emitidas por esta Sala Superior², el doce de septiembre, el Consejo General modificó la convocatoria referida a fin de eliminar los requisitos consistentes en no haber adquirido otra nacionalidad y la prueba de personalidad.

3. Acuerdo impugnado. El treinta y uno de octubre, el Consejo General emitió el acuerdo INE/CG1369/2018, por el que designó a las y los consejeros electorales de los OPLES de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

4. Recurso de apelación.

a. Demanda. El cuatro de noviembre, MORENA interpuso recurso de apelación en contra del referido acuerdo.

b. Turno. En su oportunidad, la Magistrada Presidenta integró el recurso de apelación, **SUP-RAP-399/2018** y lo turnó a la ponencia a su cargo.

c. Sustanciación. En su momento, la Magistrada instructora radicó el expediente, admitió la demanda y al no existir diligencia pendiente por desahogar declaró cerrada la instrucción.

² SUP-JDC-421/2018 y SUP-RAP-216/2018.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por MORENA, porque se trata de un medio de impugnación promovido en contra de la determinación de un órgano central del INE relacionada con la designación de los integrantes de órganos superiores de dirección de trece OPLES³.

2.2 Presupuestos procesales.

a. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre del recurrente y la firma de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que le causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.

b. 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 previsto en la Ley de Medios⁴.

c. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso de apelación fue presentado por un partido político, a través de su representante propietario ante el Consejo General, quien exhibe para tal efecto una

³ Artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁴ Lo anterior en términos de los artículos 7, párrafo 1 y 8, de la Ley de Medios.

certificación del propio Instituto en la que le reconoce la calidad con la que se ostenta⁵.

d. Interés para interponer el recurso. MORENA cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de apelación, porque controvierte un acuerdo del Consejo General y está en aptitud de promover acciones en defensa de intereses tuitivos⁶.

e. Definitividad. Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por MORENA antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

III. Síntesis de agravios.

El recurrente controvierte esencialmente lo siguiente: **1)** la forma en la que la Comisión de vinculación presentó para su aprobación las propuestas de consejerías electorales locales al Consejo General y **2)** planteamientos respecto a la indebida ponderación de los perfiles en las designaciones de consejeros en **Baja California**.

1.- Planteamientos respecto a la forma de presentar las propuestas de consejerías locales al Consejo General.

De la lectura del escrito de demanda, se advierte que el apelante expone que el acuerdo controvertido no es conforme a Derecho, porque desde su perspectiva fue incorrecto que el Consejo General aprobara las designaciones de consejerías

⁵ Véase artículo 18, párrafo 2, de la Ley de Medios.

⁶ En términos de la jurisprudencia 10/2005, de esta Sala Superior, de rubro: “**ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR**”.

locales en trece OPLES con base en una lista que presentó la Comisión de Vinculación con propuesta de un solo aspirante por cada vacante a cubrir, siendo que desde su perspectiva, se debió presentar una propuesta con dos o hasta cinco candidaturas por cada vacante.

A fin de acreditar sus afirmaciones el apelante expone diversos conceptos de agravio, relacionados con la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de una norma jurídica, así como una indebida fundamentación, interpretación conforme y supuesta antinomia, en atención a lo siguiente:

a) Inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 101, párrafo 1, inciso f) de la Ley Electoral.

El apelante considera que es inconstitucional la norma en la que se prevé que la Comisión presentará al Consejo General una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes.

Respecto a esa porción normativa el apelante considera que vulnera los artículos 35, fracción VI y 116, fracción IV, inciso c), apartado 2º, de la Constitución, así como el numeral 23, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque se afecta el derecho político de los ciudadanos que participaron en el procedimiento de designación, toda vez que no se les consideró en condiciones de igualdad para desempeñar una función pública.

Lo anterior es así, porque la norma tildada de inconstitucionalidad e inconvencionalidad no permiten que los

integrantes del Consejo General del INE puedan elegir entre varias opciones para cada vacante, porque solamente se presentó una lista con el nombre de una persona por cada cargo público a designar, por lo que solicita la inaplicación en el caso concreto.

b) Indebida aplicación normativa.

Por otra parte, el apelante sostiene que al proponer y aprobar las propuestas de consejeros locales la autoridad electoral debió aplicar realmente el artículo 101, párrafo 1, inciso e), en el que se prevé que la Comisión de Vinculación presentará al Consejo General una lista de hasta cinco nombres por cada vacante en la entidad federativa.

El actor considera que conforme a esa norma se permitiría al Consejo General elegir entre una lista de varias candidaturas sin sujetarse únicamente a una propuesta por cada vacante.

c) Interpretación conforme.

El apelante aduce que de una interpretación conforme del artículo 101, párrafo 1, inciso f), de la Ley Electoral, se podría entender en el sentido que la lista de propuestas se integra con un total de quince candidaturas para elegir de entre ellos a las tres vacantes, para el caso de Baja California, con lo cual desde su perspectiva se respetaría el derecho de acceso a funciones pública en condiciones de igualdad.

d) Antinomia.

Finalmente, el apelante expone que en todo caso existe antinomia entre lo 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.

2.- Falta de ponderación y valoración de perfiles en las designaciones de Consejeros de Baja California.

Por otra parte, el apelante considera que la autoridad incurrió en falta de una investigación exhaustiva en la selección y designación de los consejeros de Baja California: Abel Alfredo Muñoz Pedraza, Jorge Alberto Aranda Miranda y Olga Viridiana Maciel Sánchez, al estimar que:

a) Hubo aspirantes que obtuvieron mejores calificaciones en cada una de las etapas previas a la entrevista.

b) Que los ciudadanos designados no eran los más aptos,

En atención a ello se estudiarán los conceptos de agravio del recurrente conforme a la línea temática que plantea: primero se analizará aquellos en los que controvierte la forma en la que el Consejo General aprobó la lista de candidaturas para cubrir las vacantes en los OPLES y posteriormente, en su caso, se examinarán aquellos en los que se cuestiona la designación de

los consejeros electorales en Baja California, lo cual se podrá hacer en lo individual o en conjunto.⁷

TEMA I. FORMA DE PRESENTAR LAS PROPUESTAS DE CONSEJERÍAS LOCALES AL CONSEJO GENERAL.

1.- 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.

⁷ Jurisprudencia 4/2000 “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**” Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

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.⁸

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.⁹

La mencionada Comisión debe presentar al Consejo General del INE una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa.¹⁰

Asimismo, cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión debe

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

⁹ Artículo 101, párrafo 1, inciso b), de la Ley Electoral.

¹⁰ Artículo 101, párrafo 1, inciso e), de la Ley Electoral.

presentar al Consejo General una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes.¹¹

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).

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.¹²

La designación correspondiente se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el equivalente en la entidad

¹¹ Artículo 101, párrafo 1, inciso f), de la Ley Electoral.

¹² Artículo 101, párrafo 1, inciso g), de la Ley Electoral.

federativa; asimismo, se debe comunicar a las autoridades locales.

2.- Análisis del caso concreto.

Establecido el marco jurídico aplicable sobre la designación de autoridades electorales locales en nuestro País, se procederá a examinar los conceptos de agravio, en dos apartados, primero los planteamientos sobre la inconstitucionalidad e inconvencionalidad y en segundo término los planteamientos sobre indebida fundamentación e interpretación de la normativa electoral en la que se prevé el procedimiento de designación de los consejeros locales.

3.- Decisión.

Los planteamientos sobre inconstitucionalidad e inconvencionalidad son **infundados**, porque la norma controvertida no vulnera el derecho a integrar autoridades electorales locales en condiciones de igualdad de los aspirantes.

También se consideran **infundados** los conceptos de agravio sobre aspectos de legalidad, en los que el apelante plantea indebida fundamentación, como se explicará en el estudio correspondiente.

A. Planteamientos de constitucionalidad y convencionalidad.

a. Decisión

Esta Sala Superior considera que la norma prevista en el artículo 101, párrafo 1, inciso f), de la Ley Electoral, resulta apegada al orden Constitucional y no transgrede el derecho de los participantes a integrar autoridades electorales locales en condiciones de igualdad.

b. Disposición legal en cuestión.

Al respecto, la norma que se considera inconstitucional e inconvencional 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;**”

c. Análisis sobre el planteamiento de inconstitucionalidad e inconvencionalidad.

i) Libertad de configuración legislativa

La disposición normativa en cuestión encuentra sustento constitucional en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2, de la Constitución¹³, el cual prevé que los consejeros

¹³ **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.

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

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 establece 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 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.

años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

Ahora bien, en el artículo 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 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.

ii) 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 establecido¹⁴ 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.

En este sentido, en diversos precedentes¹⁵ 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 Americana¹⁶ 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

¹⁴ 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.

¹⁵ A manera de ejemplo, están las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-1/2010, SUP-JDC-117/2017 y SUP-JDC-544/2017.

¹⁶ **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.

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.

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.**

iii) Idoneidad y razonabilidad de la disposición cuestionada.

Como corolario de este apartado sobre el estudio de los planteamientos de inconstitucionalidad e inconvencionalidad se procede a analizar si la disposición cuestionada es idónea y necesaria.

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.¹⁷

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.

¹⁷ Artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, de la Constitución.

Al respecto, esta Sala Superior¹⁸ 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.

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,

¹⁸ Véase SUP-RAP-642/2017

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.

iv) Supuesta 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 humano¹⁹ 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 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

¹⁹ 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".

su aplicación simultánea, al no poder coexistir o resultar incompatibles.

Para Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas²⁰, ante dos normas contrarias o contradictorias, lo primero que hará el jurista será aplicar los criterios cronológicos (*lex posterior 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, sin 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

²⁰ 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.

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.

v) 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 Constitución²¹.

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.

d. Conclusión.

Toda vez que el requisito legal controvertido ha sido considerado una medida razonable y objetiva que no restringe el derecho político a integrar la autoridad electoral, se debe

²¹ 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".

considerar una norma constitucional y convencional, por lo que procede confirmar el acuerdo controvertido por lo que respecta a esa etapa del procedimiento.

B. Planteamientos de legalidad.

a) Decisión

Se consideran **infundados** los conceptos de agravio porque, como se explicará en el estudio correspondiente, no existe indebida fundamentación ni contradicción entre esas disposiciones normativas.

b) Justificación

Lo infundado del concepto de agravio radica, en el que el apelante sostiene que la autoridad electoral debió aplicar realmente el artículo 101, párrafo 1, inciso e), de la Ley Electoral, en el que se prevé que la Comisión de Vinculación presentará al Consejo General una lista de hasta cinco nombres por cada vacante en la entidad federativa.

El recurrente sustenta su planteamiento en dos aspectos fundamentales: el primero es que la responsable aplicó la norma inadecuada al caso concreto y el segundo porque el apelante parte de una premisa incorrecta 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.

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.

De lo expuesto se advierte que el procedimiento de selección de autoridades electorales involucró a trece entidades federativas en las que se elegiría de dos a tres consejeros.

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, no le asiste razón al apelante, porque parte de la premisa incorrecta respecto a que en el artículo 101, párrafo 1, inciso e), de la Ley Electoral, se prevé el deber jurídico de presentar una propuesta plural al Consejo General, lo cual no es así como se explica a continuación.

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 cuántos 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 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.

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 de una persona por vacante, de ahí lo infundado del concepto de agravio.²²

TEMA II. Falta de ponderación y valoración de perfiles en las designaciones de Consejeros de Baja California.

1.- Planteamiento.

MORENA considera que la autoridad incurrió en falta de una investigación exhaustiva en la selección y designación de los consejeros electorales del OPLE en Baja California, porque: **a)** No valoró las observaciones que formuló el recurrente; **b)**

²² Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-291/2016 y SUP-RAP-642/2017.

afirma que la ciudadana Olga Viridiana Maciel Sánchez tiene vínculos con el PRI y **c)** que hubo personas con mejores calificaciones.

Al respecto, aduce que con tal situación se vulneran los principios de imparcialidad, independencia y objetividad en la integración del OPLE.

2.- Decisión.

Esta Sala Superior estima que resulta **infundado** el agravio relativo a que no se valoraron las observaciones que formuló el partido recurrente, pues contrario a lo alegado por el recurrente, las observaciones que formuló Morena respecto a los ciudadanos que resultaron designados como Consejeros de Baja California, sí fueron analizadas por la responsable y fueron desestimadas.

Las observaciones que formuló el partido recurrente fueron las siguientes:

ASPIRANTE	OBSERVACIÓN
Abel Alfredo Muñoz Pedroza	Limitada capacidad operativa en la solución de problemas al interior del Instituto que lo mantiene confrontado con sus trabajadores. Dificultades serias en la conducción de las sesiones del Consejo General y en su relación con la mayoría de los consejeros electorales. -Dificultades para construir acuerdos al interior del Consejo General.
Jorge Alberto Aranda Miranda	Si bien se identifica con el PAN. Sus actuaciones han sido mesuradas y sin distinciones de color. Se puede dialogar.
Olga Viridiana Maciel Sánchez	Es alguien muy cercana al PRI. Consejera Presidenta del Consejo Distrital Electoral XII del OPL BC en el Proceso Electoral 2015-2016. Actualmente es Secretaria de Estudio y Cuenta.

Ahora bien, respecto a la observación formulada al ciudadano Abel Alfredo Muñoz Pedroza, en el dictamen respectivo se sostuvo que, no tenían sustento alguno, por lo que se podría

interpretar sólo como una opinión personal con el objeto de desacreditar, difamar y calumniar al aspirante.

Respecto a la observación en relación al ciudadano Jorge Alberto Aranta Miranda, en el dictamen se sostuvo que, si la observación consistía en que siempre estaba abierto al diálogo, ello resaltaba su principio de imparcialidad en la toma de decisiones.

Asimismo, respecto a la observación formulada en relación a la ciudadana Olga Viridiana Maciel Sánchez, se sostuvo que no se aportaba prueba alguna de que la aspirante tuviera una supuesta cercanía con el PRI, además de que no indicaba en qué consistía o, en específico, con quién la tenía. Así, determinó que dicha información se podría interpretar como un comentario meramente subjetivo con la finalidad de poner en duda la integridad de la referida ciudadana.

Ahora bien, esta Sala Superior estima que es **infundado** el agravio sobre el supuesto vínculo de la ciudadana Olga Viridiana Maciel Sánchez con el PRI, porque además de ser una alegación genérica e imprecisa, en autos **no obra medio de prueba alguno que pruebe que la consejera electoral cuestionada tenga algún vínculo con el PRI**, sino que el apelante parte de apreciaciones subjetivas para vincularla con ese instituto político.

Conforme a lo expuesto no es posible restringir el derecho a integrar autoridades locales, a partir de alegaciones genéricas, imprecisas y apreciaciones subjetivas.

En consecuencia, se consideran infundados los conceptos de agravio en los que se cuestiona la designación de Olga Viridiana Maciel Sánchez como consejera electoral del OPLE en Baja California.

b) Supuesta existencia de personas con mejores calificaciones.

Este órgano jurisdiccional considera que no asiste razón a MORENA, porque parte de una premisa errónea al considerar que se debió designar a quien obtuvo una mayor calificación que Juan Carlos Cisneros Ruiz.

Lo anterior, porque no señala quién de los participantes obtuvo una mejor calificación a la del consejero designado, aunado a que tampoco precisa a cuál de las calificaciones obtenidas en las diversas etapas previstas en la convocatoria se refiere, es decir, al examen, al ensayo, la entrevista o bien si se trata de la calificación global.

Así, al tratarse de una manifestación genérica este órgano jurisdiccional está imposibilitado para pronunciarse en el fondo de la situación planteada por MORENA, pues si bien en el recurso de apelación se admite la suplencia de la queja esta solo es procedente cuando existen principios de agravio, lo cual en el caso no acontece.

Aunado a que aun cuando se estudiara el planteamiento referido, ha sido criterio de esta Sala Superior que en supuestos

similares como el referido la valoración de los resultados obtenidos por los aspirantes en cada una de las etapas se hace de manera integral y no así la obtenida en alguna de las mismas.

Además, esta Sala Superior ha establecido que la decisión respecto a la designación de consejeros electorales le corresponde al Consejo General del INE, con base en la persona que tenga el mejor perfil y no necesariamente al mejor evaluado.²³

En consecuencia, no asiste razón al apelante respecto a que no se debió designar a Abel Alfredo Pedraza, Jorge Alberto Aranda Miranda y Olga Viridiana Maciel Sánchez, porque había personas con mejores calificaciones, en primer lugar, porque no precisa ni siquiera la persona o personas que tuvieron mejores calificaciones y, en segundo lugar, porque ha sido criterio de esta Sala Superior, que la atribución discrecional del Consejo General del INE de designar a los integrantes de los OPLES le permite elegir al candidato que tenga el mejor perfil y no necesariamente el mejor calificado.

Por lo expuesto y fundado, se:

V. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado, en lo que fue materia de impugnación.

Notifíquese, como en derecho corresponda.

²³ Este criterio se sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-642/2017.

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

Así, por **unanimidad de votos**, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE