

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

**EXPEDIENTE: SUP-JDC-  
1691/2012.**

**ACTORA: DOLORES PRADO  
MARTÍNEZ**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
TRIBUNAL ESTATAL  
ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE OAXACA**

**MAGISTRADO PONENTE:  
SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR.**

**SECRETARIO: JUAN CARLOS  
SILVA ADAYA.**

México, Distrito Federal, a veinte de junio de dos mil doce.

**VISTOS**, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-1691/2012**, promovido por Dolores Prado Martínez, por propio derecho, a fin de impugnar la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en los autos del expediente RA/01/2012, RA/02/2012, RA/03/2012 y RA/04/2012 acumulados, en donde se determinó, entre otras cosas, revocar el acuerdo CG-IEEPCO-6/2012, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el cual se designó a la

hoy actora como Directora de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, y

## **R E S U L T A N D O**

**PRIMERO. Antecedentes.** De lo narrado en la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**a) Nombramiento de directores.** El trece de febrero de 2012, mediante el acuerdo CG-IEEPCO-06/2012, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca nombró a Dolores Prado Martínez como Directora de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos de dicho instituto.

**b) Recursos de Apelación.** El diecisiete y dieciocho de febrero de dos mil doce, los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Revolucionario Institucional, Unidad Popular, promovieron sendos recursos de apelación local en contra del acuerdo antes mencionado.

**c) Remisión de los Recursos.** Mediante oficios de veintiuno y veintisiete de febrero, ambos de dos mil doce, el instituto electoral mencionado remitió los expedientes al Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.

**d) Acuerdos de incompetencia.** El cinco de marzo de dos mil doce, el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca determinó que no era competente para conocer de dichos recursos y consideró que esta Sala Superior es el órgano jurisdiccional competente que debe conocer de tales medios impugnativos, toda vez que los actos impugnados están relacionados con la designación de integrantes de la autoridad electoral del Estado de Oaxaca, en conformidad con la tesis de jurisprudencia de rubro "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS"

**e) Recepción del expediente en Sala Superior.** El siete de marzo de dos mil doce se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior los oficios TEEPJO/SGA/300/2012, TEEPJO/SGA/301/2012, TEEPJO/SGA/302/2012 y TEEPJO/SGA/303/2012, mediante los cuales el Secretario General del citado tribunal da cumplimiento al acuerdo mencionado en el inciso anterior y remite los expedientes RA/01/2012, RA/02/2012, RA/03/2012 y RA/04/2012.

**f) Actuación de la Sala Superior en el expediente SUP-AG-45/2012.** Una vez recibidas las respectivas constancias, este órgano jurisdiccional electoral federal integró los

expedientes SUP-AG-45/2012, SUP-AG-46/2012, SUP-AG-47/2012 y SUP-AG-48/2012.

Mediante acuerdo plenario, emitido el veintidós de marzo de dos mil doce, este órgano jurisdiccional electoral federal determinó acumular los aludidos medios de impugnación al SUP-AG-45/2012; asimismo ordenó reencauzar los escritos de impugnación, a efecto que fueran conocidos y resueltos vía recurso de apelación local, por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

**g) Resolución del recurso de apelación.** En cumplimiento a lo anterior, el dieciocho de mayo del dos mil doce, el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca resolvió los expedientes RA/01/2012, RA/02/2012, RA/03/2012 y RA/04/2012, en el sentido de decretar su acumulación y revocar el acuerdo CG-IEEPCO-06/2012, a efecto de que el instituto electoral local designara un nuevo director de la unidad de fiscalización de los partidos políticos del aludido instituto local, en lugar de la hoy actora.

**SEGUNDO. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** Inconforme con la anterior determinación, Dolores Prado Martínez promovió el presente juicio ciudadano, a fin de impugnar la determinación señalada en el párrafo que antecede.

**TERCERO. Trámite.** Mediante oficio TEEPJO/SGA/695/2012, recibido vía fax, el veintiséis de mayo de dos mil doce, el Secretario General del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca informó de la presentación de este juicio ciudadano. En su oportunidad, el aludido Secretario General remitió el escrito de demanda correspondiente, el informe circunstanciado y la documentación que estimó atinente.

**CUARTO. Turno.** El Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional electoral federal, acordó integrar el expediente SUP-JDC-1691/2012 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para efectos de que proponga la determinación que en derecho corresponda.

**QUINTO. Recepción y radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó la recepción del expediente del juicio al rubro indicado y su radicación en la ponencia a su cargo, a fin de proponer, al Pleno de la Sala Superior, la resolución correspondiente.

**SEXTO. Admisión y cierre de instrucción.** Una vez admitido a trámite el presente juicio y, toda vez que no existía diligencia alguna por desahogar, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción del presente juicio, quedando los autos en estado de dictar sentencia, y

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

**PRIMERO.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver este juicio, conforme con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184 y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 79, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por una ciudadana, en relación con su derecho de integración de autoridades en las entidades federativas.

**SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.** Esta Sala Superior considera que el medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 79 y 80, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**a) Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre de la actora, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones. Se identifica el acto combatido y autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los conceptos de agravio; asimismo, consta la firma autógrafa de la promovente.

**b) Oportunidad.** La demanda de juicio ciudadano fue promovida dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la resolución recurrida se notificó a la actora el veintiuno de mayo del año en curso, y el medio de impugnación se presentó el veinticinco de dicho mes, es decir, dentro del término contemplado por la aludida ley electoral, de ahí que se estime inconcuso que el presente medio fue presentado en tiempo.

Lo anterior, pues de los autos del expediente SUP-JRC-100/2012, turnado a la Magistrada de esta Sala Superior, María Del Carmen Alanis Figueroa, obra constancia de la cédula de notificación de la resolución controvertida a la hoy actora, situación que se invoca como un hecho notorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**c) Legitimación.** El juicio se promovió por Dolores Prado Martínez quien tiene legitimación para promoverlo, en términos de lo dispuesto en el inciso f) del apartado 1 del artículo 80, en relación con el apartado 2 del artículo 79 de la ley de medios citada, en atención a que en la demanda, plantea la conculcación de su derecho a integrar las autoridades electorales en las entidades federativas, concretamente, por cuanto hace al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

**d) Interés jurídico.** En el presente medio impugnativo se controvierte la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en los autos de los expedientes RA/01/2012, RA/02/2012, RA/03/2012 y RA/04/2012 acumulados, por la cual se revocó el acuerdo emitido por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en el que se designó a Dolores Prado Martínez como Directora de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos del aludido instituto local.

De ahí que se estime inconcuso que la actora cumple cabalmente con el requisito procesal de referencia.

**e) Definitividad.** Esta exigencia, también se estima satisfecha, debido a que no está previsto legalmente algún medio de impugnación que proceda en contra la resolución recurrida, a través del cual se pueda modificar o revocar la misma.

**TERCERO. Síntesis de los motivos de inconformidad expresados por la actora.**

La actora aduce que la resolución impugnada le causa agravio por las razones siguientes:

1. La resolución controvertida le impide el acceso efectivo a la justicia debido a que es violatoria de los artículos 1, 14, 16, 17 y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; 23, párrafos 1, inciso c), y 2, y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 y 25, inciso c), del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Lo anterior es así porque, en concepto de la enjuiciante, la responsable no atendió el imperativo constitucional de interpretar el artículo 63, párrafo 3, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales, que favoreciera la protección más amplia para la actora. Es decir, la responsable omitió aplicar el principio pro persona.

2. Asimismo, la enjuiciante estima que la responsable omitió hacer la defensa (*sic*) difusa del nuevo bloque de constitucionalidad, por lo que solicita la desaplicación del citado precepto legal y, en consecuencia, que se revoque la resolución que impugna y que, asimismo, esta Sala Superior declare que sí cumple con los requisitos para acceder al cargo de Directora de la Unidad de Fiscalización del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Al respecto, afirma la actora que en el párrafo 3 del citado artículo 63 se establece que el Director de la Unidad de Fiscalización deberá reunir los mismos requisitos que establece el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca para los directores ejecutivos del Instituto. Añade que esta disposición contraviene el principio de convencionalidad porque, según estima, las máximas de la experiencia y la sana crítica permiten afirmar que no se pueden exigir iguales requisitos a quienes son desiguales, dado que en ese caso se incurriría en discriminación.

Lo anterior es así, según el punto de vista de la actora, porque la locución “director ejecutivo” implica una función de mando responsable y experto, desempeñada por una persona encargada de la planeación, el estudio, el análisis y la toma de decisiones en beneficio de la organización para la cual trabaja. Estas funciones y acciones que configuran una dirección ejecutiva, se deducen de las atribuciones que tienen los directores ejecutivos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, conforme a los artículos 102 a 105 del citado código electoral local.

Tan es así, añade la actora, que conforme al artículo 95 del Código Electoral de Oaxaca, la Junta General Ejecutiva es presidida por el Director General y se integra con el Secretario General del Instituto y los directores ejecutivos.

Por el contrario, la locución “unidad técnica” implica la idea de una parte de un órgano centralizado, que requiere de una habilidad o de una pericia que se sirve una ciencia o un arte. Por tal razón, la Unidad de Fiscalización no integra la Junta General Ejecutiva ni tiene autonomía de actuación; ya que sólo es auxiliar del Consejo General en materia de fiscalización.

En ese orden de ideas, concluye la actora, es inconcuso que la Unidad de Fiscalización no tiene la misma naturaleza jurídico-administrativa que una Dirección Ejecutiva; por lo que exigirle a su titular que cumpla con los mismos requisitos que el titular de una dirección ejecutiva, es una desproporción que contraviene su derecho fundamental de ser nombrada como Directora de la Unidad de Fiscalización, pues, a pesar de que

reúne las calidades de habilidad y pericia en materia de fiscalización, se le exigen calidades que corresponden a un órgano de naturaleza jurídico-administrativa distinta.

Por lo anterior, la actora estima que sí cumplía con los requisitos para ser nombrada Directora de la Unidad de Fiscalización, motivo por el cual la responsable tenía la obligación de interpretar el artículo 63, párrafo 3, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, de conformidad con los derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales adoptados por el Estado Mexicano, aplicando en todo momento la interpretación más favorable a su persona.

3. En esa tesitura, agrega la enjuiciante, la responsable debió haber atendido a lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución; 23 párrafo 1 inciso c) de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los que se establece como derecho fundamental de todos los ciudadanos el derecho de acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, en el entendido de que la reglamentación de estos derechos sólo puede realizarse con base en razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, por condena dictada por juez competente en un proceso penal.
4. Agrega la actora que de lo dispuesto en los artículos 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como 5° y 25, párrafo primero, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se hace patente la obligación de

los órganos de los Estados parte, de realizar la interpretación de las normas contenidas en dichos instrumentos de manera tal que no se atente contra los derechos y libertades reconocidos en los mismos.

Asimismo, aduce que en los ordenamientos antes mencionados, se instituye la prohibición de establecer en cualquier ordenamiento jurídico, incluso en el derecho consuetudinario, normas que restrinjan o menoscaben alguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes.

**CUARTO. Estudio de fondo.**

Para una mejor comprensión de los agravios expresados por la actora ante esta Sala Superior, previamente a su estudio se resumen las consideraciones que sustentan la resolución controvertida.

El tribunal responsable estimó como fundado el agravio hecho valer por el Partido Movimiento Ciudadano ante dicha autoridad, en el que adujo que la ahora actora no cuenta con experiencia laboral suficiente para ocupar el cargo de Directora de la Unidad de Fiscalización del Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca, con base en las siguientes razones:

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 63 y 101, inciso d), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, el Director de la mencionada Unidad de Fiscalización deberá reunir los mismos requisitos que el citado

código electoral establece para los directores ejecutivos de dicho instituto, entre los que se incluye el relativo a “contar con los conocimientos y experiencia en la materia político-electoral que les permitan el desempeño adecuado de sus funciones”.

2. La persona que se designe para desempeñar dicho cargo debe cumplir con el requisito antes mencionado, en razón de que la fiscalización es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia, y se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia o de seguimiento de una actividad determinada a efecto de establecer que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas para tal efecto.

La actividad fiscalizadora tiene por objeto comprobar la situación jurídica y financiera de los sujetos pasivos, con el fin de verificar el exacto cumplimiento de sus obligaciones y deberes para proceder, en su caso, a su regularización, así como a la imposición de la sanción correspondiente.

La función de fiscalización, comúnmente se entiende referida a cuestiones financieras, esto es, relacionadas al control y comprobación de los ingresos y egresos de un ente, asimismo, abarca lo atinente a la vigilancia y evaluación a efecto de establecer si las actividades y sus resultados cumplen o se desvían de los objetivos previstos.

Agrega la responsable que en lo relativo a la fiscalización de los partidos políticos ambas situaciones se encuentran contempladas, puesto que la revisión que realiza la unidad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, no solamente se reduce a determinar que los ingresos y egresos de dichas entidades de interés público se ejerzan y se acrediten

conforme a derecho, sino que también tiene por objeto determinar que las actividades de los integrantes de dichos partidos encargados de su administración y gasto han actuado con apego a las normas aplicables, así como establecer si cumplen o no con el fin específico para el cual se otorga el financiamiento público (actividades ordinarias, de campaña, entre otras).

Las tareas de dirección en materia de fiscalización comprenden el ejercicio de funciones, atribuciones, facultades que impliquen la conducción o mando de las actividades relacionadas con ese mecanismo de control, así como la toma de decisiones respecto del desarrollo de tales actividades.

Con base en lo anterior, el Tribunal responsable concluye que, al exigirse el cumplimiento del requisito bajo análisis, se busca que la persona designada para desempeñar el cargo de director o directora de la Unidad de Fiscalización cuente con la experiencia necesaria para dirigir, supervisar y coordinar un órgano técnico que tiene a su cargo la revisión de los recursos de los partidos políticos, de tal forma que la exigencia legal, de tener conocimiento y experiencia en la materia político-electoral, implica que en la práctica se cuente con la realización de actividades principales que se relacionen con la materia.

3. De las constancias que fueron analizadas por la autoridad primigeniamente responsable al momento de la propuesta y nombramiento de la hoy actora, no se advierte la existencia de algún documento con el que acredite que la enjuiciante ha realizado actividades, cursos, seminarios o actos de índole

académica o profesional en general, que guarden relación con la materia político-electoral.

Agrega el Tribunal responsable que la ciudadana exhibió, como soporte a su información curricular, las siguientes constancias:

- a) Credencial de elector.
- b) Acta de nacimiento.
- c) Título de Licenciado en Administración
- d) Carta de Pasante de Licenciada en Administración.
- e) Cédula profesional número 5359551.
- f) Carta de recomendación por haber laborado en la empresa “Medquimia”, S.A. de C.V. durante el periodo comprendido del año 1998 al 2006, desempeñando el cargo de crédito y cobranza.
- g) Documento intitulado “Despacho contable GACIE”, sin fecha, ni firmas.

Con base en lo anterior, la responsable concluyó que ninguna de las actividades reportadas en el currículum vitae de la actora y ninguna de las documentales anexas a éste guardan relación con el requisito consistente en “contar con los conocimientos y experiencia en la materia político-electoral que les permitan el desempeño adecuado de sus funciones” previsto en el inciso d) del artículo 101 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

4. Asimismo, la responsable consideró que existen medios idóneos para probar la experiencia o la preparación académica en la materia político-electoral, como son las pruebas documentales expedidas por las instituciones a través de las

cuales el interesado haya adquirido la condición, el grado o la experiencia que se dice tener, que se relacionen con la materia político-electoral.

Sobre este particular, en la sentencia impugnada se precisa que las pruebas que aportó la hoy actora ante el Tribunal responsable fueron expedidas con posterioridad a la aprobación del acuerdo impugnado ante dicha autoridad, siendo que el requisito cuestionado debió acreditarse previamente a la emisión de ese acuerdo.

Del resumen de las consideraciones contenidas en la sentencia impugnada, se advierte que la actora enfrenta la conclusión de la responsable en el sentido de que no acreditó contar con conocimientos y experiencia en materia político-electoral, aduciendo que tal requisito no era exigible en su caso, en razón de que, desde su perspectiva, no se pueden exigir iguales requisitos a quienes son desiguales, dado que ello implica incurrir en discriminación. Por este motivo, estima que la responsable debió realizar una interpretación pro persona del párrafo 3 del citado artículo 63 o desaplicarlo por ser contrario a la Constitución y los tratados internacionales. Asimismo, la enjuiciante estima que la responsable, al haber omitido realizar la interpretación o inaplicación indicadas, le impide el acceso efectivo a la justicia, por lo que incurre en violación de los preceptos constitucionales y convencionales que invoca en su demanda.

A efecto de dar sustento al anterior punto de vista, la actora aduce que la Unidad de Fiscalización no tiene la misma naturaleza jurídico-administrativa que una Dirección Ejecutiva y

que, en consecuencia, no son exigibles los mismos requisitos a sus titulares. Agrega que la locución “director ejecutivo” implica una función de mando responsable y experto; que las funciones y acciones que configuran una dirección ejecutiva se deducen de las atribuciones que tienen los directores ejecutivos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, quienes integran la Junta General Ejecutiva, presidida por el Director General. Por el contrario, la locución “unidad técnica” implica la idea de una parte de un órgano centralizado que requiere de una habilidad o de una pericia que se sirve de una ciencia o un arte. Por tal razón, la Unidad de Fiscalización no integra la Junta General Ejecutiva ni tiene autonomía de actuación, ya que sólo es auxiliar del Consejo General en materia de fiscalización.

En este sentido, la actora estima que la responsable contraviene su derecho fundamental a ser nombrada como Directora de la Unidad de Fiscalización, dado que al cumplir con los requisitos para ocupar dicho cargo, la responsable tenía la obligación de interpretar el artículo 63, párrafo 3, de conformidad con los derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, de cuyas disposiciones se advierte que todos los ciudadanos tienen derecho, en condiciones de igualdad, a tener acceso a las funciones públicas, además de que en dichos instrumentos se instituye la prohibición de establecer en cualquier ordenamiento jurídico, normas que restrinjan o menoscaben alguno de los derechos humanos fundamentales.

Son **infundados** los agravios expresados por la actora.

Esta Sala Superior estima que el requisito legal contenido en los artículos 63, párrafo 3, y 101, inciso d), del Código de Instituciones Políticas y de Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, consistente en que el Director de la Unidad de Fiscalización del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la misma entidad, debe cumplir, entre otros, el requisito previsto para ocupar el cargo de director ejecutivo del mismo Instituto, consistente en contar con conocimientos y experiencia en materia político-electoral que le permita el desempeño adecuado de sus funciones, es una exigencia idónea, necesaria y proporcional, por lo que, contrariamente a lo aducido por la actora, no es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni a los pactos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En efecto, si bien es cierto que de la lectura de la sentencia impugnada se advierte que el tribunal responsable se abstuvo de realizar un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de los citados preceptos legales y, por ende, una interpretación pro persona, cuando esta Sala Superior lo hace, arriba a la conclusión de que las disposiciones aplicadas por el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Oaxaca son constitucionales y están de acuerdo con los tratados internacionales invocados por la enjuiciante y, en consecuencia, la exigencia legal consistente en que el Director de la Unidad de Fiscalización del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana cumpla con el requisito de contar con conocimientos

y experiencia en materia político-electoral, no es desproporcionada, no idónea o innecesaria, como ulteriormente queda explicado.

Así, esta Sala Superior advierte, como se abunda más adelante, que los agravios expuestos por la ciudadana actora son infundados, ya que la autoridad responsable realizó una interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 63, párrafo 3, del código electoral local, con el artículo 101, inciso d), del citado código electoral, de dicha entidad federativa; sin embargo, no efectuó un control de constitucionalidad y convencionalidad de dicha disposición legal.

No obstante, es infundado el agravio de la parte actora el cual va en el sentido de que del bloque de constitucionalidad, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución federal, se desprenda que cumple con los requisitos para acceder al cargo de Directora de la Unidad de Fiscalización del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, porque ni siquiera la interpretación pro persona lleva a una conclusión distinta de aquella a la que arribó la responsable, pese a haber incurrido en las omisiones antes mencionadas, como se corrobora al realizar el examen de constitucionalidad y convencionalidad en la presente instancia electoral federal, del que se advierte que no existe contradicción del requisito legal relativo a un conocimiento especializado de los aspirantes a dicho cargo, con lo previsto en la Constitución y los Tratados internacionales aplicables. Tampoco le asiste la razón a la actora de que la exigencia de ese requisito para el cargo en cuestión y que expresamente está previsto para los

directores ejecutivos sea discriminatoria o excesiva, mucho menos de que sea desproporcional ni se limita en forma injustificada un derecho fundamental de carácter político para acceder a un cargo u ocupar una función directiva del Estado.

Igualmente, esta Sala Superior no advierte que se vulnere lo previsto en el artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que a través de la aplicación de dicha exigencia legal, no se suprime o restringe indebidamente el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales reconocidos a favor de la ciudadana.

A partir de la reforma constitucional del sistema de derechos humanos de dos mil once, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido la inclusión de nuevas normas al sistema jurídico mexicano de protección de derechos humanos al igual que su aplicación directa, por lo que es necesario que este Tribunal estudie el planteamiento hecho valer por la actora, lo cual se realiza conforme con la nueva normativa constitucional, a fin de establecer si la disposición legal analizada es o no proporcional, necesaria y racional. El estudio se hace con base en lo resuelto el expediente SUP-JDC-494/2012.

**Facultades constitucionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral.**

En el marco de las garantías constitucionales de carácter jurisdiccional que constituyen el derecho procesal constitucional, las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para

el caso de que le asistiera la razón a la actora, tienen facultades jurídicas expresas para resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre que la resolución se limite al caso concreto sobre el que verse el juicio, en términos de lo dispuesto en el artículo 99, párrafo sexto, de la propia Constitución Federal.

**Parámetros constitucionales y convencionales aplicables.**

Mediante decreto publicado el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado en los siguientes términos:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”  
[Énfasis añadido]

Del precepto constitucional transcrito es preciso destacar el principio según el cual las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Dicho principio constituye un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga a los operadores jurídicos a interpretar las normas aplicables conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas, bajo el principio pro homine o pro persona (interpretación conforme en sentido amplio).

De igual forma, se llama la atención sobre la disposición constitucional invocada, en el sentido de que todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de gobierno), en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De lo anterior se sigue que, cuando el precepto constitucional mencionado establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, implica que se haga de manera universal, es decir, a todas las personas por igual, con una visión interdependiente e integral, que se refiere a que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados; los cuales, además, no podrán dividirse ni dispersarse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En el Dictamen de 7 de abril de 2001 se definen los principios que rigen los derechos humanos: “Por **universalidad** se concibe, de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, que éstos corresponden a todas las personas por igual. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo tiene el mismo peso que la falta respecto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. Este se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.

El principio de **interdependencia** consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.

Respecto al principio de **indivisibilidad**, éste se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos; de esta forma se consigue que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.

En este sentido cabe señalar que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, del Senado de la República (publicado en la Gaceta del 8 de marzo de 2011), que recayó a la Minuta enviada por la Cámara de Diputados, sobre el proyecto de decreto que modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló textualmente:

“Asimismo, se modificó para establecer el principio pro homine o principio pro persona, es decir, que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas. Dicha modificación se realizó con el ánimo de reflejar lo establecido en el párrafo primero ya señalado, ya que al adicionar la protección que beneficie de manera amplia a las personas, representa el fortalecimiento de las prerrogativas que las dignifiquen.

Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas. Con esto se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección.”

[Énfasis añadido].

Entonces, este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción de las acciones de

---

Finalmente, el principio de **progresividad** de los derechos humanos establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea.”

inconstitucionalidad, cuya competencia corresponde, en forma exclusiva y excluyente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral, cuya violación alega la actora en sus agravios, de conformidad con los principios anotados.

Asimismo, es preciso señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Expediente varios 912/2010, en sesión de catorce de julio de dos mil once, determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

1. Es un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado mexicano.<sup>2</sup>

2. Las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.<sup>3</sup>

3. Por otro lado, el resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio

---

<sup>2</sup> Considerando quinto, párr. 1.

<sup>3</sup> Considerando quinto, párr. 6.

orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1º constitucional cuya reforma se publicó el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”<sup>4</sup>

4. En el caso mexicano, se presenta una situación peculiar, ya que hasta ahora y derivado de una interpretación jurisprudencial, el control de constitucionalidad se ha ejercido de manera exclusiva por el Poder Judicial Federal mediante los mecanismos de amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad. De manera expresa, a estos medios de control, se adicionó el que realiza el Tribunal Electoral mediante reforma constitucional de primero de julio de dos mil ocho, en el sexto párrafo del artículo 99 de la Constitución Federal, otorgándole la facultad de no aplicar las leyes sobre la materia contrarias a la Constitución. Así, la determinación de si en México ha operado un sistema de control difuso de la constitucionalidad de las leyes en algún momento, no ha dependido directamente de una disposición constitucional clara sino que, durante el tiempo, ha resultado de distintas construcciones jurisprudenciales.<sup>56</sup>

---

<sup>4</sup> Considerando quinto, párr. 6.

<sup>5</sup> Considerando sexto, párr.12.

<sup>6</sup> Entre otras tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que, “En la novena época, dicho órgano jurisdiccional al resolver la Contradicción de Tesis

5. A la luz del artículo 1º constitucional reformado, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.<sup>7</sup>

6. De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos:<sup>8</sup>

- A) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los

---

2/2000, emitió la tesis P./J. 23/2002 de rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES", la que quedó posteriormente sin efecto por la reforma constitucional al artículo 99 publicada el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial en la que se facultó a las Salas del Tribunal Electoral para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución."

<sup>7</sup> Considerando sexto, párr. 4.

<sup>8</sup> Considerando sexto, párr. 20.

derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

7. Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.<sup>9</sup>

La referida resolución dio origen, entre otras, a las tesis sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que llevan por rubros: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS"<sup>10</sup>; "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE

---

<sup>9</sup> Considerando sexto, párr. 22.

<sup>10</sup> Registro No. 160525, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 552; [T.A.].

CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”<sup>11</sup>; “PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”<sup>12</sup>; “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”<sup>13</sup>; “SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO”<sup>14</sup>; “CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”<sup>15</sup>.

Con base en las premisas anteriores, esta Sala Superior considera que si bien es cierto que la reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada por el Poder Constituyente Permanente y publicada el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en conjunción con las determinaciones del Tribunal Pleno de la Suprema

---

<sup>11</sup> Registro No. 160589, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 535; [T.A.].

<sup>12</sup> Registro No. 160526, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 551; [T.A.].

<sup>13</sup> Registro No. 160480, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 557; [T.A.].

<sup>14</sup> Registro No. 160482, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 556; [T.A.].

<sup>15</sup> Registro No. 160584, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 550; [T.A.].

Corte de Justicia de la Nación, al resolver el referido Expediente varios 912/2010 —entre las cuales destaca el criterio según el cual las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes en sus términos cuando el Estado mexicano sea parte en el litigio—, significan o entrañan, en más de un sentido (en el caso, formal y material o sustancial), un nuevo sistema jurídico mexicano, dentro del orden jurídico mexicano,<sup>16</sup> cuyo vértice es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también es verdad que ello no implica necesariamente, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce como principio pro persona, que la actora se encuentre exenta del cumplimiento del requisito consistente en contar con conocimientos y experiencia en la materia político-electoral que le permitan el desempeño adecuado de sus funciones como Directora de la Unidad de Fiscalización del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca y, consecuentemente, a juicio de esta Sala Superior, no hay razones jurídicas que justifiquen, como lo pretende la impetrante, la no aplicación del artículo 63, párrafo 3, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de la citada entidad federativa, toda vez que encuadra o es compatible con los parámetros controlantes de constitucionalidad y convencionalidad aplicables. De ahí que sus motivos de impugnación sean **infundados**.

---

<sup>16</sup> En el ámbito de la teoría jurídica se distingue, en un sentido formal, entre sistema jurídico y orden jurídico. Véase, por ejemplo, Alchourrón, Carlos y Bulygin, Carlos, *Análisis lógico y derecho*, tr. de G. H. Wright, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 199, p. 397.

Lo anterior es así, en atención a las siguientes consideraciones.

Por un lado, esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente que los derechos político-electorales no son absolutos ni ilimitados, sino que pueden estar sujetos a ciertas y determinadas **restricciones**, siempre y cuando no sean irrazonables, desproporcionadas, caprichosas ni arbitrarias y no afecten su contenido esencial, afirmación que resulta aplicable al derecho a integrar las autoridades electorales, previsto en el artículo 79, párrafo 2, de la Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese sentido, el propio artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, **cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.**

Por su parte, el artículo 35, fracción II, constitucional — como se explicará más adelante— establece un **derecho de base constitucional y de configuración legal** (dado que la disposición constitucional establece una reserva de ley), en la inteligencia de que el legislador ordinario, sea federal o local no puede válidamente, como se dijo, alterar ni afectar el contenido esencial del referido derecho fundamental.

No obstante lo anterior, es impreciso que, con lo previsto en el precepto legal controvertido, indebidamente se impida a la actora acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas o al poder público.

El derecho político del ciudadano a ser nombrado para desempeñar cualquier empleo o comisión se encuentra consagrado en el artículo 35, fracción II, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece expresamente como prerrogativa del ciudadano: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular **y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley**”.

Como puede observarse, el ejercicio del derecho antes mencionado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley (federal o local, según el cargo de elección popular de que se trate), **la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución federal**, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía (v. gr., el derecho de igualdad) y salvaguardando los principios/valores y fines constitucionales involucrados (como, por ejemplo, los principios de certeza y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones).

Por lo tanto, el derecho de ser **nombrado para desempeñar cualquier empleo o comisión** es un **derecho fundamental de base constitucional y configuración legal** en cuanto a que **deben establecerse en la ley las calidades**

(circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación funcional con otras disposiciones constitucionales aplicables, como se muestra a continuación.

Para entender el alcance del invocado artículo 35, fracción II, de acuerdo con una **interpretación gramatical**, es menester precisar el significado que tiene el término ‘calidad’ y otras expresiones afines en el lenguaje ordinario. Al respecto, el *Diccionario de la Lengua Española* (publicado por la Real Academia Española a través de Editorial Espasa Calpe, S. A., Madrid, vigésima primera edición, 1992) precisa:

**calidad** ... Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie. *Esta tela es de CALIDAD inferior* ... **5.** Estado de una persona, su naturaleza, su edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad ...

**circunstancia** ... Accidente de tiempo, lugar, modo, etc., que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho. /**2.** Calidad o requisito./ **3.** Conjunto de lo que está en torno a uno; el mundo en cuanto a mundo de alguien ...

**requisito** ... **2.** Circunstancia o condición necesaria para una cosa.

**condición** ... **3.** Estado, situación especial en que se halla una persona ... **necesaria.** *Der.* La que es preciso que intervenga para la validación de un contrato, acto o derecho ...

Como puede observarse, si bien una de las acepciones del término ‘calidad’ es “Propiedad o conjunto de propiedades

inherentes a una cosa”, se considera que la misma debe descartarse para los efectos del presente caso, en primer lugar, porque atendiendo al contexto en que se utiliza la expresión ‘calidades’ en el artículo 35, fracción II, bajo análisis, donde se hace referencia a un ciudadano (esto es, una persona) y a “empleos o comisiones”, resulta más apropiado y aplicable el significado identificado con el número 5 que alude precisamente a “persona” (en lugar de “una cosa”) y a “cargo”; asimismo, debe tenerse presente que aquella acepción hace referencia al conjunto de propiedades inherentes a una cosa que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie (señalando, como ejemplo, *“Esta tela es de CALIDAD inferior”*), situación que no podría predicarse de una persona o individuo desde un punto de vista jurídico, pues resultaría inadmisibles y violatorias de los derechos humanos (en particular, del derecho de igualdad), cualquier pretensión de que, por supuestas propiedades o calidades inherentes o naturales, una persona o individuo se estimara mejor o peor que otro.

En cambio, como se indicó, sí resulta aplicable la acepción relativa al “Estado de una persona, su naturaleza, su edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad”, en el entendido de que, atendiendo a la estructura sintáctica del enunciado por el cual se precisa el referido significado, se aprecia que “las demás circunstancias y condiciones” no están circunscritas a la ‘naturaleza’, esencia o sustancia de la persona, en tanto que al hacer referencia a aquéllas no se remite al sujeto sino que lo abre a las “demás circunstancias y condiciones **que se requieren para un cargo**”.

Asimismo, debe tenerse presente que, por definición, circunstancia es algo distinto a la sustancia o esencia, toda vez que se refiere a un accidente de tiempo, modo, lugar, etcétera, que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho (en el entendido de que ‘accidente’, según el propio *Diccionario de la Lengua Española*, es la “Calidad o estado que aparece en alguna cosa, sin que sea parte de su esencia o naturaleza”) y, por tanto, no es consustancial sino tiene un carácter contingente, razón por la cual se estima que las calidades, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador para el ejercicio del derecho de ser nombrado para ocupar cualquier cargo o comisión, no necesariamente deben estar circunscritas a la ‘naturaleza’, esencia o sustancia de un ciudadano.

Lo anterior se corrobora si se atiende al otro sentido de ‘circunstancia’ que es el de calidad o requisito, en tanto que ‘requisito’ es la circunstancia o condición necesaria para una cosa; finalmente, ‘condición necesaria’ tiene una connotación jurídica que es la que es preciso que intervenga para que un acto o derecho sea válido.

Por consiguiente, ‘calidad’ en el presente contexto significa requisito, circunstancia o condición necesaria establecida por el legislador ordinario federal, que debe satisfacerse para ejercer un derecho, en particular, **el derecho de ser nombrado para cualquier cargo o comisión, en el entendido de que esas “calidades” o requisitos no deben ser necesariamente inherentes al ser humano, sino que**

pueden incluir otras condiciones, siempre que sean razonables y establecidas en leyes que se dictaren por razones de interés general, lo que es compatible con el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dada la necesidad de realizar una interpretación sistemática de las propias normas convencionales aplicables, de acuerdo con lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Castañeda Gutman*.<sup>17</sup> El contenido esencial o núcleo mínimo del mencionado derecho está previsto en la Constitución federal y la completa regulación de su ejercicio, en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para su ejercicio corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, siempre y cuando el legislador ordinario no establezca calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que se traduzcan en indebidas restricciones al derecho de voto pasivo o algún otro derecho de igual jerarquía o bien constitucional, según se explicará más adelante.

Como se desprende de lo que antecede, **el derecho a ser nombrado para ocupar cualquier empleo o comisión, es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal**, en el entendido de que la categoría de derechos fundamentales de base constitucional y configuración legal fue utilizada por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-126/2001, SUP-JRC-

---

<sup>17</sup> Cfr. Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 153

127/2001 y SUP-JRC-128/2001, acumulados, fallada el trece de julio de dos mil uno.

Del mismo modo, la interpretación funcional conduce a que el derecho político-electoral del ciudadano a ser **nombrado para ocupar cualquier empleo o comisión** sea considerado un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, en tanto que para que un ciudadano esté en posibilidad jurídica de ejercer dicho derecho, es preciso que se cumplan las “calidades” que al efecto se establezcan en las leyes aplicables. De otro modo, el pleno ejercicio de ese derecho sería deónticamente imposible. De ahí que sea necesaria su configuración legal por el legislador ordinario competente, en la inteligencia de que el enunciado de un derecho fundamental por el constituyente es un elemento esencial de su configuración legal, ya que la configuración legislativa de un derecho fundamental consagrado constitucionalmente está siempre subordinada a la Constitución.

El legislador secundario es quien determinará las modalidades para el ejercicio de ese derecho. Sin embargo, esa facultad no puede ejercerse de manera arbitraria, caprichosa o libérrima por la autoridad legislativa ordinaria, ya que, en forma alguna, implica que esté autorizado para establecer calidades, requisitos, circunstancias, condiciones o modalidades arbitrarios, ilógicos o no razonables que impidan o hagan nugatorio (fáctica o jurídicamente), el ejercicio de dicho derecho, ya sea porque su cumplimiento sea imposible o implique la violación de alguna disposición jurídica, por ejemplo.

Las calidades que se establezcan en la ley deben respetar el contenido esencial de este derecho fundamental previsto constitucionalmente y han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad; en todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse en favor del bien común o del interés general. El legislador ordinario no es omnipotente, sino que su ámbito competencial está delimitado por la propia Constitución federal; en efecto, el legislador ordinario, en el ámbito de su competencia, tiene, dentro de los límites que la Constitución le impone para la configuración legislativa de los derechos fundamentales, la potestad de regular el ejercicio de los mismos, estableciendo los requisitos que juzgue necesarios, en atención a las particularidades del desarrollo político y social, así como la necesidad de preservar o salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema constitucional de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.

Ciertamente, esos derechos de participación política establecidos en favor del ciudadano conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Lo anterior, en la medida que en esa disposición jurídica se prescribe un facultamiento para el ciudadano (“poder ser votado... y nombrado”), y correlativamente una condición genérica de igualdad, por la cual se prevé que, en principio, la posibilidad de ejercer ese derecho o prerrogativa política corresponde a todo ciudadano mexicano, en cualquier supuesto [“son prerrogativas

del ciudadano... (ser votado o nombrado)... para todos los cargos... y... cualquier otro empleo o comisión”].

Efectivamente, es indubitable que esa prerrogativa o derecho político del ciudadano, no sólo implica el reconocimiento de una facultad cuyo ejercicio se deja a la libre decisión del ciudadano (aquel que aspira a ser votado o nombrado), sino que también se traduce en una facultad cuya realización o materialización está sujeta a condiciones de igualdad, como se corrobora a través de las expresiones jurídicas de carácter fundamental que se destacan con negritas y consisten en “**todos los ciudadanos...** (gozan)... de los siguientes derechos y oportunidades... tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país”, las cuales se reiteran en los artículos 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según se analizará en el apartado III de este considerando.

Sin embargo, el hecho de que, en la prescripción jurídica habilitante para el órgano legislativo competente, no se dispongan reglas específicas que limiten la facultad normativa concerniente a la expresión “calidades establecidas en la ley”, esto no lleva a sostener que dicho órgano pueda realizar una regulación abusiva, arbitraria, caprichosa o excesiva.

El legislador secundario no debe dejar de observar los principios o bases previstos en la Constitución federal (concretamente aquellos que sean aplicables en materia de

derechos políticos y que sean atinentes a un derecho de libertad y de igualdad), debe evitar que se contravengan las estipulaciones del Pacto Federal (específicamente las normas básicas relativas a la forma de organización y distribución del poder en el Estado mexicano), o bien, las normas jurídicas que son Ley Suprema de toda la Unión (Constitución federal, leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma).

De acuerdo con lo anterior, la atribución que se reconoce en favor del órgano legislativo competente no puede traducirse en el establecimiento de calidades, condiciones, requisitos o circunstancias que sean absurdos, inútiles, de imposible realización o que, en conclusión, hagan nugatorio el ejercicio del derecho de que se trata, en todo caso deben servir para dar eficacia a su contenido y posibilitar su ejercicio, haciéndolo compatible con el goce y puesta en práctica de otros derechos, o bien, para preservar otros principios o bases constitucionales que puedan ser amenazados con una previsión irrestricta, ilimitada, incondicionada o absoluta de ese derecho. Lo cual no ocurre en el caso concreto, por las razones que ulteriormente se expresan.

### **III. Derecho internacional público aplicable al asunto.**

En el presente apartado, como se anticipó, se analizan los preceptos aplicables de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, con el objeto de esclarecer si los mismos establecen o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a acceder, en

condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstos en los artículos 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre derechos Humanos, son susceptibles de ser delimitados legalmente.

Al respecto, es oportuno transcribir y resaltar las partes relevantes de los artículos 2º, párrafos 1 y 2; 3º; 25, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1º, párrafo 1; 2º; 23; 29; 30, y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Artículo 2

1. **Cada uno de los Estados Partes** en el presente Pacto **se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos** que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, **los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.**
2. **Cada Estado Parte se compromete a adoptar**, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar **las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto** y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

...

Artículo 3

**Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.**

...

Artículo 25

**Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:**

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) **Votar o ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;**
- c) **Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

Artículo 26

**Todas las personas son iguales ante la ley** y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, **la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por** motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, **opiniones políticas** o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. **Los Estados partes** en esta Convención **se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona** que esté sujeta a su jurisdicción, **sin discriminación alguna por** motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, **opiniones políticas o de cualquier otra índole**, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

...

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

**Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1° no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.**

...

Artículo 23. Derechos Políticos

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

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) **de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y**

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.**

Artículo 29. Normas de Interpretación

**Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:**

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Artículo 30. Alcance de las Restricciones

**Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.**

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

...

**2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias el bien común, en una sociedad democrática.**

[Lo destacado en negritas corresponde a esta ejecutoria].

Ciertamente, esos derechos de participación política del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstos en los invocados instrumentos internacionales de derechos humanos, conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Lo anterior, en la medida que en esa disposición jurídica se prescribe un facultamiento para el ciudadano, y correlativamente una condición genérica de igualdad, por la cual se prevé que, en principio, la posibilidad de ejercer ese derecho o prerrogativa política corresponde a todo ciudadano mexicano, en cualquier supuesto.

Efectivamente, es indubitable que esa prerrogativa o derecho político del ciudadano, no sólo implica el reconocimiento de una facultad cuyo ejercicio se deja a la libre decisión del ciudadano (aquel que aspira a ser votado o nombrado), sino que también se traduce en una facultad cuya realización o materialización está sujeta a condiciones de igualdad, como se corrobora a través de las expresiones jurídicas de carácter fundamental que se destacan con negritas y consisten en “**todos los ciudadanos...** (gozan)... de los

siguientes derechos y oportunidades... tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país”, las cuales se reiteran en los artículos 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En coincidencia con lo anterior, cabe destacar las reglas generales de libertad e igualdad que se estatuyen en los artículos 2º, párrafo 1, y 3º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1º, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las cuales, en forma correlativa con esos derechos políticos, se estatuye la obligación o compromiso para el Estado mexicano de respetar y garantizar los derechos y libertades reconocidos en el propio Pacto y la Convención, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, y la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto.

Así, según deriva de las disposiciones destacadas y que están contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las cuales al tenor de lo prescrito en la primera parte del artículo 133 constitucional, son Ley Suprema en toda la Unión, en tanto que fueron celebrados por el titular del Poder Ejecutivo federal, con aprobación de la Cámara de Senadores (artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, de la Constitución federal), cuya observancia está garantizada jurisdiccionalmente

a partir del diez de junio de dos mil once, como consecuencia de la reforma en materia de derechos humanos a la Constitución federal, y no están en contravención con lo prescrito en el propio ordenamiento constitucional federal, es claro que el Estado mexicano se comprometió a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos y libertades reconocidos en el Pacto y la Convención, sin distinción o discriminación alguna, y a garantizar su libre y pleno ejercicio.

Esto es, el Estado Mexicano se obligó a respetar los correspondientes derechos y libertades, en forma tal que también contrajo la obligación específica de adoptar las medidas o disposiciones legislativas, o bien, de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Ciertamente, la obligación del Estado mexicano, parte de dichos instrumentos internacionales, no se ciñó a una simple obligación de abstención (no inhibir el ejercicio de una libertad) sino que también conllevó la de desplegar un comportamiento activo para dar vigencia o efectividad a los derechos civiles y políticos, a través del despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier carácter (los cuales sean necesarias, por ejemplo, para evitar un trato discriminatorio o desigual).

De las disposiciones trasuntas y resaltadas deriva que todos los ciudadanos gozan de derechos y oportunidades de carácter político, específicamente para ser votados o elegidos y

tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país; sin embargo, al igual de lo que se desprende del artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en la referida normativa internacional, que es derecho positivo en México, también se reconoce que dicho derecho político no posee un carácter absoluto, incondicionado o irrestricto, puesto que cabe la posibilidad de que se reglamente a través de una ley el ejercicio de ese derecho o que se establezcan restricciones permitidas o debidas, siempre y cuando sean conformes con razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas o sean necesarias para permitir la realización de los derechos de los demás, garantizar la seguridad de todos o que deriven de las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Efectivamente, nuevamente se puede advertir que el derecho a ser votado o elegido y de acceso a las funciones públicas del país está sujeto al desarrollo legal que efectúe el órgano legislativo competente en el sistema federal mexicano, aunque con la limitación de que dichas prescripciones legales, al final de cuentas, sean conformes con los derechos, exigencias colectivas y necesidades imperantes en una sociedad democrática. Aunque estas condicionantes para la labor legislativa en la materia en cuestión pueden ser genéricas, lo cierto es que sólo lo es en apariencia, porque ellas deben derivar de los principios y bases que fundan al Estado democrático mexicano.

En el caso, tales aspectos principalmente pueden circunscribirse en la realización de las condiciones generales de igualdad para permitir el acceso a las funciones públicas del país.

No es obstáculo para concluir lo anterior, el hecho de que en el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establezca que la facultad legislativa para reglamentar el ejercicio, entre otros, de ese derecho, exclusivamente puede hacerse por ciertas razones (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal), porque una posición en la que se sostenga que solamente puede reglamentarse el ejercicio de ese derecho por esas razones, haría disfuncional y sería resultado de una interpretación asistemática de las disposiciones jurídicas atinentes, puesto que en la propia Convención (artículo 32, párrafo 2) se admite la existencia de una correlación entre deberes y derechos, en la cual se establece que hay límites que están dados por los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Una vez que se ha analizado el alcance jurídico de la prerrogativa del ciudadano para ser votado a un cargo de elección popular o nombrado para desempeñar un empleo o comisión públicos, así como su regulación en los instrumentos de derecho internacional público atinentes y que están vigentes en México, es dable subrayar el carácter fundamental del

derecho del ciudadano a ser nombrado para desempeñar un empleo o comisión públicos, lo cual, formalmente, está dado por el hecho de que se prevé en normas que en el sistema jurídico mexicano se reputan como Ley Suprema de toda la Unión, en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal y, materialmente, deriva del contenido de ese derecho político que, a su vez, articula o informa el carácter republicano, representativo y democrático del Estado federal mexicano.

De esta manera, atendiendo a las implicaciones formales y materiales del derecho en cuestión, así como a sus alcances que se prevén en normas fundamentales del sistema jurídico nacional, particularmente en los invocados instrumentos internacionales de derechos humanos, debe concluirse que **la prerrogativa del ciudadano para poder ser votado a los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, no tiene carácter absoluto sino que se trata de un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal**, cuyos contornos deben establecerse por el órgano legislativo correspondiente, garantizando condiciones de igualdad que respeten los principios y bases del sistema democrático nacional.

Conforme con lo que antecede, se llega a la conclusión de que debe desestimarse el agravio esgrimido por la actora, en tanto que no puede considerarse que las disposiciones legales que establecen que el Director de la Unidad de Fiscalización del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca debe acreditar para efectos de su válido

nombramiento que reúne los mismos requisitos que se prevén para los directores ejecutivos del Instituto, entre ellos, el de contar con conocimientos y experiencia en materia electoral, impliquen una vulneración de las normas y principios de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en México, toda vez que los mismos no establecen un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a ser nombrado para cualquier empleo o comisión

**Necesidad, idoneidad y proporcionalidad del requisito en análisis.**

En los preceptos legales en los que se establece el requisito controvertido se establece:

Artículo 63

1. Los Partidos Políticos deberán presentar ante el Instituto los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad del financiamiento, así como su empleo y aplicación. El Consejo General suspenderá el financiamiento público estatal al Partido Político que no cumpla con esta obligación.
2. La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen, monto y destino de sus recursos ordinarios de precampaña y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera, estará a cargo del órgano técnico del Consejo General del Instituto, denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la que funcionará de manera permanente, contará con autonomía de gestión y su nivel jerárquico será equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto.
3. El Director de la Unidad de Fiscalización será designado por el Consejo General, deberá reunir los mismos requisitos que

este Código establece para los directores ejecutivos del Instituto.

4. La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tendrá a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

5. Cuando en el desempeño de sus atribuciones y ejercicio de sus facultades la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, requiera superar la limitación establecida por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, solicitará por escrito la intervención de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, a fin de que ésta actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales.

#### Artículo 101

1. Al frente de cada una de las Direcciones Ejecutivas, habrá un Director que será nombrado por el Consejo General a propuesta del Director General.

2. Los directores ejecutivos deberán satisfacer los siguientes requisitos:

a) Ser mexicanos por nacimiento;

b) Estar en pleno ejercicio de sus Derechos Políticos y Civiles;

c) Tener al menos treinta años cumplidos, el día de su designación,

d). Poseer al día de su designación, con antigüedad mínima de tres años, título profesional de nivel licenciatura, contar con los conocimientos y experiencia en la materia político-electoral que les permitan el desempeño adecuado de sus funciones.

e) Derogado.

3. El Director General someterá al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto, de acuerdo a las necesidades del servicio y a la disponibilidad presupuestal.

De los preceptos antes transcritos se advierte lo siguiente:

- Los Partidos Políticos deben presentar ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad del financiamiento, así como su empleo y aplicación.
- La revisión de los informes así como la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos y la situación contable y financiera de los partidos, está a cargo del órgano técnico del Consejo General del Instituto, denominado Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
- El Director de la Unidad de Fiscalización será designado por el Consejo General y deberá reunir los mismos requisitos que el Código establece para los directores ejecutivos del Instituto.
- La Unidad de Fiscalización funciona de manera permanente, cuenta con autonomía de gestión y su nivel jerárquico es equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto.
- El Director de la Unidad de Fiscalización es designado por el Consejo General y debe reunir los mismos requisitos que el Código establece para los directores ejecutivos del Instituto.
- Al frente de cada una de las Direcciones Ejecutivas, habrá un Director que será nombrado por el Consejo General a propuesta del Director General.

- Los directores ejecutivos deben satisfacer entre otros, el requisito consistente en contar con los conocimientos y experiencia en la materia político-electoral que les permitan el desempeño adecuado de sus funciones.

De lo anterior se advierte que se justifica que, al igual que los directores ejecutivos, el Director de la Unidad de Fiscalización cumpla con el requisito relativo a contar con conocimientos y experiencia en la materia político-electoral que le permita el desempeño adecuado de sus funciones, en razón de que, por un lado, su nivel jerárquico es equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto y, por otra parte, tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, además de la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos y la situación contable y financiera de los partidos.

La disposición legal que establece esa equivalencia jerárquica pone de relieve que es inexacto lo afirmado por la actora en el sentido de que en el párrafo 3 del artículo 63, en relación con el 101, inciso d), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, se exigen iguales requisitos a quienes son desiguales. Por el contrario, al exigirse el mismo requisito a quienes son jerárquicamente iguales, la medida resulta **idónea**.

La inexactitud en la que incurre la actora deviene de la circunstancia de que hizo una lectura incompleta de las

disposiciones contenidas en el citado código electoral, en las que se regula la función de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y del órgano encargado de realizar esa función. En efecto, otras disposiciones contenidas en el citado código electoral, de las que se advierte la **necesidad** de que el Director de la Unidad de Fiscalización cuente con **conocimientos y experiencia en materia político-electoral** que le permitan el **desempeño adecuado** de sus funciones, son las siguientes:

Artículo 43

Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

p) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados por este Código, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;

q) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, así como para sufragar los gastos de precampaña y campaña;

(...)

Artículo 64

1. La Unidad de Fiscalización tendrá las siguientes facultades:

(...)

c) Vigilar que los recursos de los partidos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;

(...)

i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre la revisión de los informes, las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En su caso, los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos, asimismo, la Unidad propondrá las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este Código;

(...)

l) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en este Código;

m) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante el Director de la Unidad de Fiscalización;

n) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído; y

ñ) Las demás que le confiera este Código o el Consejo General.

2. En el ejercicio de sus facultades, la Unidad deberá garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos y en general de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización a que se refiere el presente Capítulo. Los partidos tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados financieros contables, contra los obtenidos por la Unidad sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.

(...)

#### Artículo 65

Los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad de Fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Informes anuales:

(...)

II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe, mismos que deberán estar registrados en la contabilidad del partido;

b) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

II. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los treinta días siguientes al de la conclusión de la precampaña; y

III. Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda;

c) Informes de campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando el total de ingresos y gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. Los informes de campaña correspondientes serán presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes al de la jornada electoral, en los términos de los lineamientos aprobados por el Consejo General; y

(...)

Artículo 67

En casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo anterior. En todo caso, los procesos extraordinarios deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. Los acuerdos del Consejo a que se refiere este artículo podrán ser impugnados ante el Tribunal Estatal Electoral.

De lo anterior se advierte que, contrario a lo aducido por la actora, la Unidad de Fiscalización no sólo posee facultades de carácter estrictamente técnicas de fiscalización, sino que, para el ejercicio de estas facultades, también tiene asignadas otras atribuciones de índole jurídica, como la elaboración de proyectos de reglamentos, acuerdos y circulares, entre ellos, el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos, así como instruir los citados procedimientos y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan.

Lo anterior pone de manifiesto que de las facultades atribuidas a la Unidad de Fiscalización se deriva que no es suficiente que, como arguye la actora, el titular de esa Unidad posea habilidad y pericia en materia de fiscalización, sino que es **necesario**, además, que posea conocimientos y experiencia en materia político-electoral, como lo establece la norma impugnada, a efecto de estar en aptitud de dirigir, coordinar y supervisar en forma adecuada la realización de esas funciones. Cabe precisar que tal como lo aduce la actora, en el párrafo 2 de artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que la ley puede reglamentar el ejercicio del derecho de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país de que se trate, exclusivamente por las razones mencionadas en tal disposición, entre las que se incluye la relativa a la instrucción, de lo que deriva que el requisito legal que se analiza es conforme con el citado instrumento internacional, porque se exige el cumplimiento de un requisito que garantiza condiciones objetivas sobre un conocimiento especializado en la materia electoral.

En esta misma línea, otras facultades de la mencionada Unidad de fiscalización cuya dirección, coordinación y supervisión requiere de conocimientos y experiencia en materia electoral por parte del titular de la misma, consisten en vigilar que los recursos de los partidos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en el Código en cita y proporcionarles la orientación, asesoría y capacitación

necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en el mismo ordenamiento; presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre la revisión de los informes, las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos y proponer las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable, en el entendido de que esos informes comprenden tanto los anuales, los de precampaña y los de campaña. Asimismo, en casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, el Director de la Unidad puede determinar abrir procesos extraordinarios de fiscalización.

En este sentido, el requisito previsto en los artículos 63, párrafo 3, y 101, inciso d), del Código de Instituciones Políticas Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, es necesario y proporcional, porque tiene como finalidad asegurar el desempeño adecuado de las funciones que corresponden al Director de la Unidad de Fiscalización del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la ciudad entidad.

Asimismo, el cumplimiento de la exigencia legal que se viene analizando por parte de quien tiene a su cargo la fiscalización de los partidos políticos es proporcional y razonable porque, además de lo ya considerado, en el contenido de las disposiciones atinentes se atiende a un interés colectivo que consiste en que se respeten los principios de equidad en el acceso al financiamiento público en los procesos electorales locales; de limitación a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales;

de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, y de coordinación entre las autoridades administrativas federales y las locales, según se deriva de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, incisos g), h) y k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Con base en lo antes razonado, se justifica que el Director de la Unidad de la Unidad de Fiscalización, al igual que los directores ejecutivos del Instituto, cumpla con el requisito consistente en contar con los conocimientos y experiencia en la materia político-electoral que le permita el desempeño adecuado de sus funciones, en razón de que su nivel jerárquico es equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto y tiene a su cargo la revisión de los informes así como la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos y la situación contable y financiera de los partidos, dado que esa exigencia legal es proporcional, necesaria y racional y, consecuentemente, es conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, por lo que no es discriminatoria ni, en consecuencia, constituye, *per se*, un impedimento para la actora de acceso a la justicia o a las funciones públicas, por no ser un requisito absurdo, inútil, de imposible realización o que, en conclusión, haga nugatorio el ejercicio del derecho de que se trata.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma, en la materia de la impugnación,** la sentencia emitida el dieciocho de mayo del dos mil doce por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en los autos del expediente RA/01/2012, RA/02/2012, RA/03/2012 y RA/04/2012 acumulados.

**NOTIFÍQUESE,** personalmente a la actora; por oficio, con copia certificada de esta resolución, al Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca y, por estrados, a los demás interesados.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**