

El recurso de reconsideración como medio de control constitucional

The Appeal for Reconsideration as a Means of Judicial Review

Raúl Montoya Zamora (México)*

Fecha de recepción: 24 de septiembre de 2013.

Fecha de aceptación: 23 de enero de 2014.

RESUMEN

El presente artículo trata acerca de la naturaleza del recurso de reconsideración, previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el objeto de destacar su función como medio de control de la constitucionalidad en materia electoral.

Asimismo, se subraya el problema que se presenta en la procedencia de dicho recurso en los casos que se identificarán como límite, en los cuales resulta difícil determinar la conveniencia del referido recurso, con la finalidad de realizar una propuesta que contribuya a superar la problemática.

PALABRAS CLAVE: recurso de reconsideración, control constitucional, supremacía constitucional, Salas Regionales.

ABSTRACT

This article is about the nature of the appeal of reconsideration, laid down in the General Law of the Rebuttal System in Electoral Matters, emphasizing its role as a means to control the constitutionality in electoral matters.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. rulesmontoya@hotmail.com.

The article also highlights the problem that occurs in the properness of the appeal of reconsideration, in the cases that will be identified as limit, in which it is difficult to determine the properness of the referred appeal, with the purpose of carrying out a proposal to overcome the problem.

KEYWORDS: appeal of reconsideration, judicial review, constitutional supremacy, Regional Court.

Delimitación conceptual

Antes de plasmar algunas definiciones del recurso de reconsideración (REC), para dejar claro que resulta un medio de control de la constitucionalidad en concreto, es pertinente distinguir entre control de la constitucionalidad y de la legalidad. Igualmente, es necesario diferenciar entre los medios de control de la constitucionalidad en abstracto y en concreto. Lo anterior responde a que dicho recurso, como se verá, es un mecanismo de control de la constitucionalidad de las normas electorales en concreto, esto es, se da con motivo del acto de aplicación de las normas.

En sentido amplio, se entiende por control constitucional los medios jurídicos que previenen, reparan, nulifican o sancionan la violación de las disposiciones constitucionales (Burgoa 1997b, 164; Carranco 2000, 303). Dentro de este significado se podría incluir, además de los medios tradicionalmente reconocidos en México como instrumentos de control de la constitucionalidad en estricto sentido (acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, juicio de amparo, etcétera), otros procedimientos, como el derecho de veto del presidente de la República, el cual lo faculta a devolver a la Cámara de origen todo proyecto de ley o decreto que pudiera realizarse por vicios de inconstitucionalidad.

Como se puede advertir de lo anterior, se deben considerar como medios de control constitucional únicamente los instrumentos jurídicos que tienen por objeto mantener el respeto a las disposiciones constitucionales, por medio de la nulidad de los actos contrarios a la ley fundamental (Carranco 2000, 303). Los mecanismos de control constitucional, en estricto sentido, tienen por objeto reparar el orden constitucional violado. En ese entendido, “el control de constitucionalidad supone realizar un contraste entre una norma legal y otra constitucional, para determinar si la primera [...] es compatible con la segunda” (Brage 2000, 167).

El control de legalidad, en cambio, supone contrastar un determinado acto de autoridad y la ley para establecer si ese acto se emitió de confor-

midad con la ley. El control de legalidad se deriva de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establecen, en lo conducente, la obligación para las autoridades de fundar y motivar los actos de privación y de molestia. Esta distinción es importante, ya que el recurso de reconsideración es un medio de control constitucional, no de legalidad.

En otro orden de ideas, el sistema jurídico mexicano contempla medios de control de la constitucionalidad en abstracto —mecanismos de revisión de la regularidad constitucional de las normas que no presuponen un acto específico de aplicación— y en concreto.

El control de la constitucionalidad en abstracto consiste en la comparación entre las normas ordinarias y los preceptos de la Constitución, con el fin de determinar si contravienen las disposiciones contenidas en la carta fundamental, con independencia absoluta de su modalidad de aplicación (Brage 2000, 79). Son mecanismos por medio de los cuales se examina la conformidad de una norma con la Constitución sin tener en cuenta el empleo de la norma a un caso determinado. Un ejemplo de estos mecanismos está en las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna.

Como ya se mencionó, la CPEUM también contempla mecanismos de revisión de la regularidad constitucional de las normas en concreto. Se trata de medios que permiten examinar la conformidad de una norma con la Constitución, una vez que éstas fueron empleadas en un caso particular. Este control implica la existencia de un asunto específico de aplicación de una norma que afecta a determinados sujetos, además de que otorga una perspectiva especial a la forma de aplicar las normas jurídicas en cuestión (Brage 2000, 79).

Un ejemplo de este tipo de mecanismos es el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de las normas, mediante el cual todos los operadores jurídicos que realicen funciones jurisdiccionales en el país —incluidos los de la materia electoral— tienen la facultad de inaplicar una

norma cuando estimen que es contraria a la Carta Magna o a un tratado internacional en materia de derechos humanos suscrito por el Estado mexicano (Montoya 2012, 163-87).

Aunque también cabe aclarar que en el sistema jurídico mexicano existen medios de impugnación específicos para controlar la constitucionalidad de las normas en concreto, tales como el juicio de amparo; en materia electoral está el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) y, desde luego, como se destacará, el REC.

Precisado lo anterior, hay que detallar algunas definiciones del REC. El doctor Flavio Galván Rivera lo define de la siguiente manera:

medio híbrido y extraordinario de impugnación, establecido por regla a favor de los partidos políticos y excepcionalmente de los candidatos, para controvertir, en las hipótesis y con los requisitos previstos por el legislador, revisor constitucional permanente y ordinario, la constitucionalidad y legalidad de la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, así como de sentencias de fondo emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral, al resolver los juicios de inconformidad de su competencia, con la finalidad de obtener su anulación, revocación o modificación, según el caso particular [...] (Galván 2006, 648).

En el presente artículo, se define al REC como el medio de impugnación mediante el cual los partidos políticos, y excepcionalmente los candidatos, pueden controvertir las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad (JIN) que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que en dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), y en los demás medios de impugnación que son competencia de las Salas Regionales cuando hayan determinado la no aplicación

de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución, con la finalidad de que se modifiquen o revoquen los fallos, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (Montoya 2011b, 58).

De la anterior definición se puede advertir que el REC procede esencialmente para impugnar los siguientes actos y resoluciones:

- 1) Sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los JIN que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores.
- 2) La asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del IFE.
- 3) Las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en los demás medios de impugnación de su competencia, cuando hayan determinado la no aplicación de una norma por considerarla contraria a la CPEUM —supuesto de procedencia respecto del cual se hará una consideración especial—.

En todos los casos, se tienen que respetar los presupuestos y reglas que señala la ley.

Naturaleza jurídica

Respecto de la naturaleza jurídica del REC, en algunos supuestos impugnativos destaca la naturaleza de lo denotado por el término *recurso* y en otros por *juicio*. En efecto, conforme a la teoría procesal prevaleciente, el principal sentido de *recursos* abarca a aquellas impugnaciones que se presentan en contra de resoluciones jurisdiccionales —entendidas como las decisiones que se dictan en un procedimiento seguido en forma de juicio—.

Por otra parte, y en lo que concierne a este trabajo, *juicio* asume el sentido de un tipo de medio de impugnación que se desenvuelve mediante un

procedimiento para que el juzgador declare el derecho en un caso concreto controvertido que se somete a su consideración. La diferencia en la definición plasmada es que ésta denota una especie de medio impugnativo, es decir, el juicio se toma como medio de impugnación y no como la potestad de decir el derecho —en otro sentido de la expresión—.

El término juicio se diferencia de la palabra *recurso* en que la segunda se aplica de manera fundamental a aquellas acciones previstas en la ley a favor de las partes en un procedimiento, para que impugnen las resoluciones tomadas en éste, con el propósito de modificarlas o revocarlas. En tanto, juicio es utilizado de forma independiente a la existencia de una resolución tomada en un procedimiento previo, es decir, se aplica fundamentalmente al conflicto original o primigenio que, como se refirió, denota un medio impugnativo que permite poner en conocimiento al juzgador acerca de una controversia del orden jurídico para que éste, por medio de un procedimiento, declare el derecho que ha de imperar entre las partes contendientes. Esto implica que la decisión tomada en un juicio puede ser susceptible de ser combatida mediante un recurso previsto en la ley (Montoya 2011b, 19-27).

En ese orden de ideas, el recurso de reconsideración reviste la naturaleza de lo denotado por *recurso* cuando, por medio de él, se refutan las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los JIN que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como en los demás medios de impugnación de su competencia, cuando hayan determinado la no aplicación de una norma por considerarla contraria a la CPEUM. En estos casos, por medio del REC se contestan las sentencias dictadas en procedimientos seguidos en forma de juicio, con el objeto de que el órgano resolutor revise la actuación de la Sala señalada como responsable y confirme, modifique o revoque la sentencia impugnada, según sea el caso.

Además, cuando se controvierten las sentencias dictadas por las Salas del TEPJF, en los medios de impugnación que hayan determinado la no

aplicación de una norma contraria a la Carta Magna, el REC también se convierte en un medio de control de la constitucionalidad en estricto sentido, ya que la materia de la litis se centra en la constitucionalidad de la norma que inaplicó la Sala competente.

Por otro lado, el REC adquiere el carácter de *juicio* cuando se reclama, por medio de él, la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), antes IFE. Lo anterior tiene lugar porque la finalidad del recurso es analizar si la autoridad señalada como responsable emitió el acto impugnado de conformidad con las normas constitucionales y legales aplicables, es decir, se estudia si la responsable asignó los diputados y senadores por el principio de representación proporcional de acuerdo con las formulas establecidas en la Constitución y en la ley.

En tal supuesto, el recurso de reconsideración es catalogado como un juicio, ya que no se controvierte una resolución tomada en un procedimiento seguido en forma de juicio.

Procedencia

Sentencias de inconformidad

El artículo 61, párrafo 1, inciso a, de la LGSMIME señala que el REC procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los JIN que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del ahora INE, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en el citado ordenamiento (Tesis XXXIX/2004).

Acerca de la expresión “sentencias de fondo”, la Sala Superior del TEPJF ha sustentado que el REC sólo procederá para objetar “las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad” (Jurisprudencia 22/2001), por lo que queda excluido de este medio

de impugnación el estudio de las cuestiones que no toquen el fondo sustancial planteado en el juicio de inconformidad, cuando se impugne su decisión, como en el caso en que se deseche o decrete el sobreseimiento (Jurisprudencia 22/2001).

Empero, para efectos del precepto mencionado, la Sala Superior sostuvo que debe tomarse en cuenta que la sentencia es un todo indivisible y, por consiguiente, basta que en una parte de ella se examine lo sustancial de la controversia para que se estime que se trata de un fallo de fondo; en consecuencia, si existe un sobreseimiento parcial, junto con un pronunciamiento acerca de la litis, es suficiente para considerar la existencia de una resolución de fondo que puede ser impugnada por medio del REC, cuya materia abarcará las cuestiones tocadas en ese fallo (Jurisprudencia 22/2001).

Por otro lado, es pertinente destacar que el recurso resulta improcedente en contra de las sentencias dictadas por las Salas Regionales en los JIN promovidos en contra de los cómputos estatales en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.

Esencialmente, la Sala Superior del TEPJF sustentó que el artículo 60 del máximo ordenamiento —al acatar el principio general de que todos los actos y resoluciones de la autoridad electoral deben ser materia de impugnación y control jurisdiccional— establece la competencia de las diversas Salas del Tribunal en relación con las elecciones de diputados y senadores, al señalar en su párrafo segundo —en materia de impugnaciones a la validez de elecciones— que el otorgamiento de las constancias de mayoría y la asignación de senadores y diputados le corresponde, en primera instancia, a las Salas Regionales. Por otro lado, en el párrafo tercero se señala que las resoluciones de las Salas que cumplan los presupuestos y requisitos de procedencia establecidos en la ley, pero que contengan agravios que lleguen a modificar el resultado de la elección, pueden ser impugnadas en segunda instancia ante la Sala Superior. Por tanto, el REC —cuyo conocimiento corresponde a la Sala Superior— debe referirse a las sentencias de las Salas Regionales que versen acerca de las declaraciones de

validez y otorgamiento de constancias de mayoría para diputados y senadores (cuestiones que aluden, evidentemente, a elecciones por el principio de mayoría relativa). En tales condiciones, la Sala Superior argumentó que los cómputos de las elecciones de representación proporcional no pueden recurrirse por medio de la reconsideración (Jurisprudencia 19/2000).

Además, el REC admite de manera excepcional su procedencia, respecto de sentencias interlocutorias, cuando se considere que esperar el dictado de la sentencia de fondo puede provocar la irreparabilidad en el agravio cometido, debido a la gravedad de los efectos de la violación procesal reclamada y su trascendencia específica. Así, la sentencia interlocutoria emitida durante la sustanciación de un JIN, acerca de la pretensión de un nuevo escrutinio y cómputo, se debe considerar impugnabile mediante el REC —al atender su trascendencia específica— cuando pudiera resultar irreparable dicha pretensión en la sentencia de fondo que se dicte, en relación con los resultados de la elección en controversia (Tesis XLIII/2009).

En ese orden de ideas, la Sala Superior ha sostenido que por medio del REC se pueden hacer valer violaciones procesales sólo si los agravios expresados tienen por última finalidad controvertir y desvirtuar las consideraciones que sustentan la resolución de inconformidad que se impugna, en cuanto a los aspectos de fondo o las violaciones formales cometidas en la propia sentencia, y que influyen de forma decisiva en el sentido de la resolución, o inclusive en violaciones procesales que se puedan reparar en la propia ejecutoria de reconsideración, sin necesidad de reponer el procedimiento por reenvío o con plena jurisdicción (Tesis CXLVII/2002).

Asignación de representación proporcional

De la interpretación del artículo 62, párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME se desprende que el REC procederá para impugnar la asignación indebida de diputados o senadores por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del anterior IFE.

Sentencias acerca de la no aplicación de una norma contraria a la Constitución

El artículo 61, párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME señala que el REC aplicará para objetar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los demás medios de impugnación de su competencia, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. En este supuesto cabe destacar que el REC se comporta como un auténtico medio de control constitucional en concreto. Y es la tesis que se demostrará a continuación.

El recurso es procedente para controvertir las sentencias dictadas por las Salas Regionales cuando hayan determinado, expresa o implícitamente, la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la CPEUM, sea porque se oponga de forma directa a una disposición de la ley suprema o porque vulnere algún principio constitucional en materia electoral (Jurisprudencia 32/2009).

La inaplicación implícita de una norma debe entenderse como actualizada cuando el contexto de la sentencia lleve a advertir que se privó de efectos jurídicos a un precepto legal, aun cuando no se hubiese precisado la determinación de inaplicarlo.

Un criterio interesante que robustece la tesis del REC como medio de control constitucional es el sustentado por la Sala Superior, de acuerdo con el cual el referido recurso procede también en los casos que se omite el análisis del planteamiento de inconstitucionalidad en la sentencia impugnada, o bien cuando se declaran inoperantes los argumentos respectivos, ya que su análisis es de tal relevancia que merece dar certeza acerca de los parámetros de constitucionalidad de las leyes de la materia (Jurisprudencia 10/2011). Lo anterior tiene la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la justicia, reconocido en el artículo 17 constitucional, y el objeto de verificar la regularidad constitucional de los actos de autoridad en materia electoral. De esto se sigue que, en el supuesto de que se omita el análisis de los planteamientos de inconstitucionalidad, sin lugar a dudas,

el REC es un auténtico medio de defensa que tiende a garantizar la regularidad constitucional de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, en medios de impugnación distintos al JIN.

Otro criterio interesante que sustenta esta tesis establece la procedencia del recurso cuando las Salas inaplican en sus sentencias, expresa o implícitamente, normas internas de los partidos políticos. El anterior criterio es de particular relevancia, toda vez que se consideran en el concepto de normas electorales las disposiciones internas de los partidos. Por tanto, las normas internas de estos institutos no escapan al control de la regularidad constitucional (Jurisprudencia 17/2012).

En ese contexto, a fin de garantizar el acceso pleno a la justicia, la Sala Superior estimó que la normativa interna de los partidos es, materialmente, la ley electoral que los regula, al ser de carácter general, abstracta e impersonal, razón por la cual el REC debe entenderse procedente cuando las Salas Regionales inaplican en sus fallos, de manera expresa o implícita, las normas internas de los partidos (Jurisprudencia 17/2012).

Según este enfoque, el REC sin duda es un auténtico medio de control, mediante el cual se garantiza el apego a la Constitución de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, en medios de impugnación distintos al JIN, cuando en los fallos se hubiese inaplicado, de forma tácita o explícita, la normativa interna de un partido político.

Por razones idénticas a las ya expuestas se considera que también procedería el recurso estudiado en los casos en que se omita el análisis del planteamiento de inconstitucionalidad de las normas intrapartidarias en la sentencia impugnada, o bien se declaren inoperantes los argumentos respectivos, ya que su análisis es de tal relevancia que merece dar certeza acerca de los parámetros de constitucionalidad de las referidas normas intrapartidarias.

Otro punto importante que refuerza la tesis señala la procedencia del REC en los casos en que hubiese un pronunciamiento tácito o explícito respecto a la constitucionalidad de los usos y costumbres que las comunidades

indígenas aplican en la elección de sus representantes (Jurisprudencia 19/2012). Tal criterio es de suma relevancia, toda vez que también se someten al control de la regularidad constitucional las normas usadas por las comunidades indígenas al elegir a sus representantes.

Lo anterior es así porque hay un reconocimiento constitucional de tal normativa. De esto se deriva que todos los sistemas normativos de las diversas comunidades y pueblos indígenas del país, relativos a la elección de sus autoridades o representantes, deben considerarse integrados al sistema electoral mexicano. Se trata de disposiciones que comparten las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, igual que las emanadas del proceso legislativo. Su función es la misma, porque están reservadas a precisar las bases o el proceso conforme al cual se elegirán a quienes deben ocupar determinados cargos públicos (Jurisprudencia 19/2012).

En resumen, no sólo las normas electorales emitidas por el poder legislativo deben ser objeto del control constitucional, sino también los ordenamientos internos de los partidos políticos, las normas generales dictadas por los órganos electorales en el ejercicio de sus atribuciones y los usos y costumbres de las comunidades indígenas. De esta suerte se garantiza que nada ni nadie va a estar por encima de la Constitución, lo que implica, desde luego, una garantía a favor de los derechos humanos.

Por otra parte, el REC también procede en contra de las sentencias emitidas por las Salas Regionales en las que se interpretan directamente preceptos constitucionales. Las razones brindadas para sostener ese criterio se circunscriben a maximizar el derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva, el cual se amplía cuando el REC es procedente, no sólo en el momento en que una Sala Regional resuelve la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la CPEUM, sino también cuando interpreta de manera directa algún precepto de la norma fundamental, dado que ello pone de relieve la extensión constitucional presente en la resolución impugnada y, en consecuencia, hace posible que la Sala Superior analice si es correcta dicha interpretación (Jurisprudencia 26/2012).

Tal supuesto de procedencia puede resultar bastante amplio, en especial si se tiene en cuenta que la CPEUM es la principal fuente normativa empleada por los juzgadores electorales al resolver una controversia —o al menos así debería ser—. En este entendido, considero que dicho supuesto debe interpretarse en el sentido de que el REC resultará procedente siempre y cuando el precepto constitucional interpretado por la Sala Regional incida sustancialmente en la resolución de la controversia, es decir, si y sólo si la interpretación de la norma constitucional resulta determinante para resolver el conflicto jurídico.

Otro criterio interesante que demuestra la característica del REC como medio de control constitucional electoral es aquel que estima procedente el recurso de mérito cuando las Salas Regionales ejerzan en sus sentencias el denominado control de convencionalidad (Jurisprudencia 28/2013). Dicho principio deriva del nuevo paradigma del control de la regularidad constitucional, establecido a raíz de la reforma a la CPEUM en el rubro de derechos humanos en junio de 2011. Este paradigma se destaca por la incorporación del derecho internacional, en materia de derechos humanos, como parámetro de control de las normas internas, y por el hecho de que se autoriza a todos los jueces del Estado mexicano a que ejerciten el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad en sus respectivos ámbitos de competencia.

En ese orden de ideas, al tratarse de derechos humanos, y debido a que el control jurisdiccional de convencionalidad entraña el de constitucionalidad de la norma sujeta a control, se actualiza el supuesto de procedencia del REC.

En suma, se destaca que el REC es un auténtico medio de control constitucional, que en estos casos funciona para garantizar el apego de las Salas Regionales al principio de supremacía constitucional.

Análisis de casos límite

De lo expuesto hasta aquí, se puede señalar que la procedencia del REC es lo suficientemente amplia para garantizar la regularidad constitucional

de las sentencias emitidas por las Salas Regionales del TEPJF. Sin embargo, en la práctica judicial existen casos complejos, o límite, en los que es bastante difícil determinar la procedencia del mencionado recurso, aun para los expertos. Se van a examinar algunos casos relevantes que demuestran lo anterior.

En el recurso identificado con la clave SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013, la Sala Superior determinó desecharlo por mayoría, con el argumento de que la Sala Regional Guadalajara sólo había efectuado consideraciones de mera legalidad en la resolución del caso concreto.

Los recurrentes plantearon ante la Sala Superior que procedía el REC, ya que la Sala Regional Guadalajara realizó una interpretación de la normativa interna del Partido del Trabajo (PT), en materia de coaliciones, que no resultaba conforme con los principios constitucionales de autoorganización y autodeterminación. En cierto sentido, la Sala responsable inaplicó implícitamente los artículos 39 y 39 bis de los estatutos del PT, al haber descartado una interpretación de la normativa interna que, desde su perspectiva, resultaba conforme con los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013).

En el caso concreto, la mayoría de los magistrados de la Sala Superior concluyó que no se cumplían los supuestos de procedencia del REC, en razón de que la Sala Regional Guadalajara no inaplicó expresa o implícitamente alguna ley en materia electoral en su sentencia, por estimarla contraria a la Constitución federal; tampoco omitió el análisis de algún planteamiento acerca de la constitucionalidad de algún precepto legal o estatutario, ni lo declaró infundado o realizó la interpretación directa de la Carta Magna (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013). Se razonó que la Sala responsable, al resolver el fondo de la demanda presentada por el PT, independientemente de lo correcto o incorrecto de sus conclusiones, no plasmó ningún argumento dirigido a inaplicar alguna disposición

contenida en los estatutos del partido, por considerarla contraria a la CPEUM (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-0027/2013).

En términos generales, se consideró que la Sala Regional Guadalajara determinó que el PT no observó lo dispuesto en su propia normatividad, a efecto de aprobar su participación en las elecciones locales en la modalidad de coalición con el Partido Acción Nacional (PAN) (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013). Para llegar a tal conclusión, la Sala Superior destacó que la Sala Regional analizó el contenido de los artículos 39 bis, incisos a y g, y 71 bis, incisos a y h, de los Estatutos del Partido del Trabajo, y determinó que se había incumplido con el mandato contenido en las referidas disposiciones partidistas, relativas a la ratificación del convenio de coalición (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013).

Al respecto, la Sala Superior refirió que la Sala responsable recalcó que las disposiciones estatutarias del PT señalan que, en todos los casos, los convenios, acuerdos y documentos necesarios para que dicho partido contienda en alianzas, coaliciones totales o parciales, o en candidaturas comunes que celebren en las elecciones locales, deberán ser ratificados por la propia Comisión Ejecutiva Nacional, erigida en Convención Electoral. En ese orden de exposición, la Sala Regional consideró que la celebración del convenio de coalición no se perfeccionó, dado que uno de los elementos de existencia no se reunía, ya que la expresión de voluntad del órgano partidista facultado no se había concretado, pues en el caso faltó la ratificación por parte de la Comisión Ejecutiva Nacional a que se refieren los artículos 39 bis, inciso g, y 71 bis, inciso h, de los estatutos (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013).

Con base en lo antes expuesto, la Sala Superior, en contraste con lo señalado por los partidos políticos actores, no advirtió que la Sala responsable hubiese inaplicado alguna norma estatutaria, con lo que hubiera afectado el principio de autoorganización de los partidos. Por el contrario, la Sala Regional Guadalajara argumentó que el PT no había observado lo dispuesto en los artículos 39 bis, incisos a y g, y 71 bis, incisos a y h,

de sus propios estatutos, a fin de aprobar su participación en las elecciones locales en la modalidad de coalición (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013).

Por lo anterior, la mayoría de los integrantes de la Sala Superior llegó a la conclusión de que la Sala Regional Guadalajara no realizó alguna inaplicación de normas partidistas, mucho menos las confrontó con disposiciones o principios constitucionales, puesto que el análisis efectuado consistió en constatar si los actos realizados por el PT cumplieron con las formalidades previstas en la normativa estatutaria y, en función de ello, estimó que el acto jurídico sujeto a ratificación era el convenio de coalición y no la determinación de coaligarse con diversas fuerzas políticas.

No obstante lo anterior, desde mi particular punto de vista, los argumentos de los partidos políticos recurrentes, tendentes a determinar la procedencia del REC, merecían un análisis especial, ya que, en esencia, lo que planteaban era una inaplicación implícita de su normativa interna, al haberse descartado uno de los significados de dichas normas que era compatible con los principios constitucionales de autoorganización y autodeterminación partidistas. Lo que se pedía tenía que ver necesariamente con la interpretación constitucional de las normas que la Sala Regional aplicó al caso concreto.

Tal situación, desde mi perspectiva, resultaba suficiente para que la Sala Superior determinara la procedencia del REC, con el objeto de establecer si la Sala Regional Guadalajara interpretó los artículos estatutarios del PT conforme a los principios constitucionales de autoorganización y autodeterminación.

En el mismo sentido se pronunció el magistrado Salvador O. Nava Gomar, al formular su voto particular (SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013) en contra del proyecto aprobado por la mayoría, en el que señaló sustancialmente que:

En efecto, es válido suponer que existe una posible inaplicación implícita de normas partidistas por parte de la Sala responsable, que

justifica la procedencia del recurso, al fijar una interpretación que incide directamente en la auto-organización del partido, excluyendo con ello un sentido diverso, con lo cual no sería válido desechar el recurso sobre la base de que no existe una inaplicación de normas partidistas, pues con ello se incurre en una petición de principio respecto del planteamiento del partido recurrente que sostiene que la interpretación correcta de la norma estatutaria es diversa a la definida por la responsable, con lo cual esta Sala Superior no podría determinar la improcedencia de un medio de impugnación sobre la base precisamente de la cuestión debatida que, en el caso, es la correcta interpretación de los artículos 39 bis, inciso g), y 71 bis, inciso h) de los Estatutos del Partido del Trabajo, que involucra las facultades de sus órganos directivos y con ello el derecho de auto-organización contemplado en el artículo 41 constitucional.

[...]

Esta Sala Superior ha considerado que el control de constitucionalidad de las normas electorales en el caso concreto trae aparejada la revisión de los criterios interpretativos de preceptos constitucionales, a partir de los cuales se realiza una aplicación o inaplicación expresa o implícita de las disposiciones legales en la materia, precisamente, porque esa interpretación determina el sentido de leyes que impactan en la organización de los comicios y esos casos no deben estar ausentes de la revisión constitucional que fue otorgada a la Sala Superior mediante el recurso de reconsideración en la reforma constitucional y legal del periplo 2007-2008.

[...]

Con base en lo anterior, me aparto de las consideraciones de la mayoría, pues considero que la controversia rebasa aspectos de legalidad, al cuestionarse que la Sala Guadalajara estableció reglas y parámetros diferentes a los determinados en los artículos 39 bis, inciso g), y 71 bis, inciso h) de los Estatutos del Partido del Trabajo, respecto del mecanismo que se debe seguir para aprobar y ratificar los convenios de

coalición que suscriba el partido con otras fuerzas políticas, con lo cual se vulnera el principio constitucional de auto-organización interna de los partidos políticos. De ahí que, no se puede afirmar que la cuestión es exclusivamente de legalidad.

[...]

Concluyo esta argumentación con la idea de que el fallo controvertido está ligado claramente con un tema de inaplicación implícita de artículos de los Estatutos del Partido del Trabajo, así como el alcance que dio la Sala Regional a los principios arriba mencionados, examen de constitucionalidad que no debería pasar por el tamiz de una interpretación limitada del requisito de procedibilidad de la reconsideración, antes bien, puede ser sometido al juicio de esta Sala Superior, con fundamento en el artículo 61 de la Ley de Medios de Impugnación Electoral y de las jurisprudencias que he citado a lo largo de este voto particular.

De lo anterior se puede apreciar que la dificultad del caso, para establecer la procedencia del REC, estribó en determinar cuándo la Sala Regional realiza un mero control de legalidad al momento de resolver un caso concreto o cuándo efectúa, o debió haber efectuado, un control de constitucionalidad de las normas empleadas al resolver una determinada controversia.

En estricto sentido, y para ser congruentes con el nuevo paradigma del control de la constitucionalidad, se considera que todos los jueces, antes de aplicar una norma o dejar de hacerlo, deben interpretarla conforme a la Constitución federal y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. En este caso, ya sea que la Sala Regional haya realizado la interpretación adecuada o la haya dejado de efectuar, resultaría suficiente para que la Sala Superior hubiese determinado la procedencia del REC, con la finalidad de ampliar la procedencia de dicho medio de impugnación.

Acerca de este caso particular, se volverá cuando se fundamente la propuesta, una vez que se haya hecho patente la problemática abordada en el presente trabajo.

Otro caso difícil para determinar la procedencia del REC fue el suscitado en el expediente identificado con la clave SUP-REC-23/2013, en el cual, al contrario del anterior, la Sala Superior determinó su admisión, con el voto particular del magistrado Manuel González Oropeza, quien consideró que en este caso no se actualizaba el requisito de procedencia, consistente en que la Sala Regional responsable hubiese inaplicado de manera explícita o implícita un precepto por considerarlo opuesto a la Constitución.

En el caso concreto, el recurrente, Rogelio Alexander Dávila Dávila, manifestó que la Sala Regional Monterrey vulneró el principio de autodeterminación de los partidos políticos, en virtud de que inaplicó de manera implícita el artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos del PAN, ya que, desde su perspectiva, para que la designación de candidatos se realice de conformidad con lo previsto en el convenio de candidatura común, era necesario que éste se encontrara registrado (SUP-REC-23/2013).

El problema jurídico planteado ante la Sala Regional Monterrey trató acerca de la validez de un acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, en el que acogió el método de designación directa para el proceso de selección de candidatos a integrantes del ayuntamiento de Ramos Arizpe, Coahuila, en razón de la celebración del convenio de candidatura común con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El recurrente señaló que se debió optar por el método ordinario, y adujo que el artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos partidistas refiere que para regir el proceso de designación conforme al convenio celebrado con otro partido político, es necesario que éste se encuentre registrado (SUP-REC-23/2013).

La interpretación realizada por la Sala responsable, de acuerdo con lo expuesto por la Sala Superior, partió de la aplicación de los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, a partir de la cual consideró que para optar por el método de designación directa no era necesario que el convenio de candidatura común estuviera registrado. Lo anterior supone una inaplicación implícita del artículo referido de los estatutos partidistas, que puede resultar contraria a los principios constitucionales señalados (SUP-REC-23/2013).

En consecuencia, la Sala Superior advirtió que la interpretación dada por la Sala Regional responsable al artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos del PAN, involucró de forma directa el sentido y alcance de los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos, dado que estableció el sentido del mencionado precepto estatutario. De ahí que la Sala Superior decidiera analizar el fondo del asunto, con el objeto de determinar si la interpretación de la Sala Regional Monterrey resultó en la inaplicación implícita del precepto estatutario, con lo cual afectó los principios constitucionales mencionados (SUP-REC-23/2013).

Finalmente, la Sala Superior decidió confirmar la sentencia de la Sala Regional Monterrey, con lo que avaló, desde luego, la interpretación brindada al artículo referido de los estatutos del PAN (SUP-REC-23/2013).

Por su parte, el magistrado Manuel González Oropeza formuló voto particular en contra de la determinación mayoritaria, al aducir, en esencia, que el recurso debió desecharse porque, en su opinión, no cumplió con el requisito previsto por la LGSMIME en su artículo 61, párrafo 1, inciso b, consistente en que la Sala Regional hubiese determinado en su sentencia la no aplicación de una ley electoral o norma partidista por considerarla contraria a la Constitución (SUP-REC-23/2013).

Para el magistrado, la Sala Regional no realizó ningún estudio de constitucionalidad ni inaplicó algún precepto legal o estatutario por ser inconstitucional, sino que sólo se limitó a interpretar el sentido y alcance del artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos del PAN, a fin de definir el momento en el que se debe establecer el método de selección de candidatos en caso de que se celebre un convenio de candidatura común con otro partido político, es decir, si dicho método se debe definir de manera previa al registro del convenio de candidatura común o una vez que éste se hubiera registrado (SUP-REC-23/2013).

En opinión del magistrado González Oropeza, lo que la Sala Regional realizó fue una interpretación de los estatutos del PAN a la luz del Código Electoral del Estado de Coahuila, para darle sentido y alcance al artículo del citado

ordenamiento partidista, sin que ello involucrara la inaplicación de algún precepto legal o estatutario; esto es, la Sala responsable sólo hizo un control de legalidad en la sentencia impugnada (SUP-REC-23/2013).

En efecto, para el magistrado disidente, la Sala Regional se limitó a realizar una interpretación del artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos del partido, a fin de evidenciar si fue debidamente fundada y motivada la determinación del Comité Ejecutivo Nacional del PAN de establecer un método extraordinario de selección de candidatos en virtud de la celebración de un convenio de candidatura común. El magistrado llegó a la conclusión de que la sentencia de la Sala Regional Monterrey condicionó el ejercicio de las facultades del referido comité para elegir el método de selección de candidatos, hasta el momento en el que el convenio en cuestión estuviera aprobado y registrado. Desde la perspectiva del juzgador en cuestión, no era un requisito exigido en el aludido artículo de los estatutos de Acción Nacional, por lo que la Sala responsable ordenó revocar dicha determinación y confirmar los acuerdos emitidos por el Comité Ejecutivo Nacional del citado partido político (SUP-REC-23/2013).

En ese sentido, el magistrado González Oropeza concluyó que la Sala Regional responsable sólo realizó una interpretación de los preceptos estatutarios del PAN aplicables al caso concreto, pero no un estudio de constitucionalidad. Dicha interpretación del artículo referido no derivó en la inaplicación expresa o implícita de normas legales o partidarias en materia electoral (SUP-REC-23/2013). Por tanto, consideró que en este caso debió haberse desechado el REC, al no haberse cumplido con el requisito previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b, de la LGSMIME, consistente en que la Sala Regional hubiera determinado la no aplicación de una ley electoral o una norma partidista por considerarla contraria a la Constitución (SUP-REC-23/2013).

Como se observa de lo anterior, el problema para determinar la procedencia del REC estribó en determinar si en este caso la Sala responsable inaplicó de forma expresa o implícita una disposición partidista, al definir el

significado de una disposición normativa, es decir, el sentido de una norma conforme a la CPEUM.

Mientras que para la mayoría de los integrantes de la Sala Superior el planteamiento del actor admitía la posibilidad de darle un significado al artículo 36 ter, inciso f, de los estatutos del PAN, que fuera acorde con los principios constitucionales de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, para el magistrado González Oropeza la Sala responsable sólo efectuó un mero control de legalidad, al interpretar el referido precepto de forma sistemática con otros preceptos de los estatutos y de la legislación electoral del estado de Coahuila.

Puede establecerse que básicamente se trata del mismo planteamiento que se evidenció al analizar el caso del expediente SUP-REC-25/2013 y su acumulado SUP-REC-27/2013, ya que en ambos asuntos el problema para determinar la procedencia del REC se circunscribió a establecer si la Sala Regional correspondiente efectuó un mero análisis de la legalidad, o bien, si dicha Sala inaplicó de manera explícita o tácita un precepto legal o estatutario, al descartar uno de los significados de la norma aplicada al caso que coincidiera con los principios constitucionales de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos. La diferencia entre ambos casos fue que en el primero se desechó el medio de impugnación por mayoría, y en el segundo se admitió, también por mayoría.

Otros casos en los que se planteó un problema semejante, en cuanto a la determinación de la procedencia del REC, se presentó en los expedientes SUP-REC-6/2013 —asunto en el que se determinó desechar el recurso porque la mayoría consideró que la Sala responsable no inaplicó un precepto electoral por considerarlo contrario a la Constitución; votaron en contra los magistrados Flavio Galván Rivera y Salvador O. Nava Gomar— y SUP-REC-26-2013 —el recurso se desechó por mayoría, con el voto en contra del magistrado Nava Gomar—.

Con respecto a los casos anteriores, desde cierto punto de vista, es difícil para el juzgador determinar la procedencia del REC, pues es compli-

cado determinar cuándo se realiza un mero control de legalidad o cuándo se interpreta, y por tanto se inaplica, una norma por considerarla contraria a la Constitución. Soy partidario de establecer la procedencia del recurso, con la finalidad de salvaguardar la regularidad constitucional de todas las sentencias dictadas por las Salas Regionales y con ello potenciar el derecho a la tutela judicial efectiva.

Esta postura parte de la premisa de reconocer que conforme al nuevo paradigma de control de la constitucionalidad que impera en el país, todos los jueces del Estado mexicano tienen la posibilidad de realizar *ex officio* el denominado “control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad” de las normas que vayan a emplear, con motivo de un caso concreto de aplicación. Además, las Salas del TEPJF tienen facultades expresas para determinar la inaplicación de una norma cuando sea contraria a la Constitución.

Dicha situación implica que todos los jueces electorales, antes de aplicar una norma en la resolución de un caso concreto, tienen que hacer de oficio una evaluación de ella, con el objeto de establecer su conformidad con la CPEUM y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Esto posibilita la procedencia del REC, ya sea que la Sala Regional responsable haya realizado en su sentencia una interpretación adecuada, en sentido amplio o estricto de una norma, la haya dejado de hacer, o bien, hubiese inaplicado un precepto por considerarlo contrario al bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

Para mayor claridad, en los siguientes apartados procedo a fijar algunas nociones básicas de este nuevo paradigma, con el propósito de fundamentar la procedencia del REC en los casos que se acaban de analizar.

*Implicaciones del nuevo paradigma de control
de la constitucionalidad y convencionalidad
en la procedencia del recurso de reconsideración*

Como resultado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, y de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia

de la Nación (SCJN) en el caso Radilla Pacheco, todos los jueces nacionales y los órganos vinculados a la administración de justicia, en todos los rangos, están obligados a ejercer *ex officio* el control de constitucionalidad y convencionalidad entre las normas internas, la CPEUM y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

Desde luego que los operadores jurídicos vinculados a la administración de justicia tienen que ser de los estados parte¹ que suscribieron la CADH y, con mayor intensidad, los jueces nacionales de los estados que aceptaron la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).² Este control constitucional-convencional se extiende a todos los jueces nacionales, como una obligación interna de acatar las disposiciones de la CADH; la Corte IDH conserva el carácter de intérprete última de la convención, en los casos que no se logre una tutela efectiva de los derechos humanos en el ámbito interno.

En México, este deber se extiende a todos los operadores que realicen funciones jurisdiccionales, con independencia de su integración o competencia, sea un tribunal o un juzgador unipersonal, pertenezca o no al Poder Judicial, ya que es un deber atender las normas convencionales, por encima de las disposiciones de derecho interno.

Por medio del control difuso de la convencionalidad, el juez nacional se convierte en interamericano, al ser el primer guardián de la CADH, de sus protocolos adicionales y de la jurisprudencia generada por la Corte IDH que interpreta esas normas. Así, los jueces nacionales se convierten también en guardianes de los principios y valores asumidos por el Estado al signar los instrumentos internacionales.

¹ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago rechazó la CADH.

² Son todos los países mencionados en la nota anterior, a excepción de Dominica y Jamaica, y desde luego Trinidad y Tobago, que rechazó la CADH.

A la pregunta de cómo se ejerce el control constitucional y convencional difuso, corresponde decir que es una facultad que se debe ejercer *ex officio* por los jueces nacionales, entre las normas internas, la CPEUM y la CADH, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Lo anterior quiere decir que si un juez nacional, al momento de resolver un caso concreto controvertido que se somete a su jurisdicción, advierte que la norma que va aplicar en la solución de la controversia resulta contraria al objeto y fin de la CPEUM y de la CADH, de sus protocolos adicionales y a la jurisprudencia de la Corte IDH, debe dejar de aplicar la norma nacional en cuestión, de manera oficiosa, con el objeto de no violentar ese bloque de constitucionalidad y convencionalidad. Sin embargo, el juez nacional en primer lugar debe hacer uso de una interpretación conforme, pues puede darse el caso de que la norma en cuestión sea compatible con la Constitución y con la CADH si es interpretada en un sentido diverso, es decir, de forma que sea conforme con ambos ordenamientos.

Así lo estableció la SCJN en la tesis LXIX/2011 (9ª), de rubro PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Los pasos son los siguientes:

- 1) En primer lugar, los jueces deben realizar, en sentido amplio, una interpretación conforme a la CPEUM y a los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, en la que se privilegie a las personas en todo momento, con la protección más amplia.
- 2) Si lo anterior no fuese suficiente, esto es, cuando hay varias interpretaciones de la Constitución posibles, se tiene que realizar un análisis conforme en sentido estricto, en el que los jueces deben elegir el sentido que sea acorde a los derechos humanos establecidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, a partir de la constitucionalidad de la norma.

- 3) Por último, cuando las alternativas anteriores no sean posibles, se debe inaplicar la ley.

A la interrogante acerca de cuándo se ejerce el control constitucional y convencional difuso, se responde que debe ejercerse *ex officio*, cuando el juez nacional advierta que la norma que va aplicar en la resolución de un caso concreto es contraria al objeto y fin de la Constitución y de la CADH, a sus protocolos adicionales y a la jurisprudencia de la Corte IDH que interpreta el *corpus iuris* del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Al respecto, resulta ilustrativo citar un párrafo del caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, que refleja la respuesta a la interrogante en mención:

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (Corte IDH 2006a, 124).[§]

Lo antes transcrito es determinante al señalar que los jueces nacionales, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a la CADH,

[§] Énfasis añadido.

lo que los obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.

Lo anterior indica que es en el acto de aplicar la norma cuando los jueces nacionales tienen el deber de garantizar la convención. Por lo que si los jueces se encuentran con un precepto que sea contrario al objeto y fin de la CPEUM y de la CADH en un caso concreto, en el marco de sus respectivas competencias, deben inaplicarlo o realizar una declaración de inconstitucionalidad con efectos generales.

Por otra parte, es oportuno señalar que el parámetro de control, o bloque de constitucionalidad-convencionalidad, está conformado por todos los derechos humanos consagrados en la CPEUM y por la interpretación que respecto de ellos haga el Poder Judicial de la Federación, además de por los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, así como por los criterios interpretativos de la Corte IDH. Por lo anterior, el bloque de constitucionalidad-convencionalidad —derivado de los párrafos 2 y 3 del artículo 1, en relación con el 133 de la CPEUM—, como se verá, resulta de mayor amplitud que el parámetro de convencionalidad.

En efecto, de la lectura del párrafo 125 de la sentencia dictada en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* (Corte IDH 2010a, 125) se advierte que el parámetro o bloque de convencionalidad se encuentra conformado por la CADH, sus protocolos adicionales y la jurisprudencia de ese tribunal internacional, que interpreta el *corpus iuris* del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Como se podrá advertir, el parámetro de constitucionalidad-convencionalidad en el sistema jurídico mexicano es mucho más amplio que el de convencionalidad, ya que además comprende todos los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales distintos a la convención y sus protocolos adicionales, de los que el Estado mexicano forma parte.

El parámetro de convencionalidad debe considerarse como un bloque mínimo de derechos que ha de respetar cualquier Estado parte, lo que no

les impide ampliar la esfera de protección de los derechos en sede interna e, incluso, reconocer otros derechos humanos no previstos expresamente en la CADH.

Ahora bien, respecto de las implicaciones que se pueden destacar del control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad, en el marco de la procedencia del REC, que es inherente a la función de los jueces, se trata de una tarea interpretativa que realizan los jueces domésticos en relación con las normas nacionales, de tal manera que estén de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y convencionalidad. En efecto, en el ejercicio de tan importante función, los jueces nacionales, antes de invalidar o inaplicar un precepto, deben interpretar de acuerdo con la Constitución y la CADH para tratar de salvar la norma en cuestión, ya que se parte de la presunción de su conformidad.

Es lógico que cuando un precepto admita más de una interpretación, los jueces prefieran aquella que se adecue al parámetro de constitucionalidad y convencionalidad. Esa labor implica que, en varias ocasiones, en vez de invalidar o inaplicar un precepto por estimarlo contrario a la CPEUM o a algún tratado internacional en materia de derechos humanos, los jueces emitan sentencias de carácter interpretativo (Díaz 2011) que indiquen la manera en que debe entenderse el precepto, para que sea conforme con la Constitución, la CADH, sus protocolos adicionales y la interpretación que haga al respecto la Corte IDH.

De hecho, como se refirió en líneas atrás, los pasos a seguir por parte de los jueces nacionales antes de inaplicar una norma tienen que pasar por el tamiz de una interpretación conforme en sentido amplio; luego, si no es posible porque hay varias interpretaciones constitucionalmente factibles, se debe realizar una interpretación conforme en sentido estricto, en la que los jueces deben elegir el sentido que concuerde con los derechos humanos establecidos en la Constitución y con los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, a partir de la constitucionalidad de la norma, y, por último, cuando las alternativas anteriores no sean posibles, se debe inaplicar la ley.

Esta circunstancia implica que en el sistema jurídico mexicano no puede ni debe haber asuntos de mera legalidad; es decir, todas las normas deben ser interpretadas a la luz de la CPEUM y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Lo anterior es precisamente lo que posibilita la procedencia del REC en los casos analizados, ya que en todo momento los jueces electorales —en este caso, los magistrados de Salas Regionales—, antes de aplicar una norma al caso concreto, deben examinar si ésta es conforme con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Esta labor implica que, en primer lugar, realicen una interpretación de acuerdo con la norma en sentido amplio o estricto, y, por último, si dichas alternativas no fuesen posibles, inapliquen la norma que corresponda.

Como ya se mencionó, si la Sala Regional competente interpretó la norma aplicable al caso de conformidad con la CPEUM y los tratados internacionales en derechos humanos —en sentido amplio o estricto—, si lo dejó de hacer, o bien inaplicó la norma expresa o implícitamente, es suficiente, desde mi particular punto de vista, para que la Sala Superior determine la procedencia del REC, pues con ello se potencia el derecho a la tutela judicial efectiva de los promoventes y se garantiza una mejor manera de que las sentencias de las Salas Regionales se ajusten a lo dispuesto en la Constitución y en los tratados internacionales.

Con la asunción del criterio propuesto, se favorece la posibilidad de maximizar el acceso de todo justiciable a este Tribunal constitucional, lo cual beneficia a las personas con la amplia protección del derecho humano a ser oídos por los juzgadores. De igual modo, esto permite a la Sala Superior continuar con los criterios de apertura y ensanchamiento progresivo de los supuestos de procedencia del REC, para atender la regularidad constitucional de las sentencias de fondo de las Salas Regionales que no encuentran otro instrumento de tutela en materia electoral que la reconsideración.

Conclusiones

Primera, el REC es un genuino medio de control constitucional en materia electoral, en los casos en los que se impugnen las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral, al resolver controversias distintas al JIN.

Segunda, de lo expuesto se puede concluir que el REC es lo suficientemente amplio para garantizar la constitucionalidad de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales. Empero, ello no siempre ocurre en algunos casos difíciles que han sido resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Tercera, la dificultad para determinar la procedencia del REC estriba en distinguir cuándo se presenta un simple control de legalidad o cuándo se está o debió haberse realizado un control de constitucionalidad y convencionalidad.

Cuarta, ante los casos de duda, como el referido en la conclusión que antecede, se estima que debe decretarse la procedencia del recurso de mérito, con el objetivo de privilegiar el acceso a la justicia y mantener el principio de supremacía constitucional.

Fuentes consultadas

- Brage Camazano, Joaquín. 2000. *La acción de inconstitucionalidad*. México: IIJ-UNAM.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. 1997a. *Derecho constitucional mexicano*. 11^a ed. México: Porrúa.
- . 1997b. *El juicio de amparo*. 33^a ed. México: Porrúa.
- Carranco Zúñiga, Joel. 2000. *Poder Judicial*. México: Porrúa.
- Convención de Viena. 2012. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/I2.pdf> (consultada el 12 de octubre de 2012).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2012. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 12 de octubre de 2012).

- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2003. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Sentencia del 25 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.doc (consultada el 23 de enero de 2012).
- 2006a. Caso Almonacid Arellano vs. Chile. Sentencia del 26 de septiembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).
- 2006b. Caso trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Sentencia del 24 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).
- 2009. Caso Radilla Pacheco vs. México. Sentencia del 23 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).
- 2010a. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia del 26 de noviembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).
- 2010b. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Sentencia del 30 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf (consultada el 29 de mayo de 2012).
- 2010c. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Sentencia del 31 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2011).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-m> (consultada el 7 de mayo de 2014).
- Díaz Revorio, Francisco Javier. 2011. *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*. México: Porrúa.
- Galván Rivera, Flavio. 2006. *Derecho procesal electoral mexicano*. 2ª ed. México: Porrúa.

Jurisprudencia 19/2000. RECONSIDERACIÓN RECURSO DE, ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DEL JUICIO DE INCONFORMIDAD PROMOVIDO CONTRA EL CÓMPUTO DE ENTIDAD FEDERATIVA DE LA ELECCIÓN DE SENADORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2000&tpoBusqueda=S&sWord=RECONSIDERACI%C3%93N,RECURSO,DE,,ES,IMPROCEDENTE,CONTRA,SENTENCIAS,DEL,JUICIO,DE,INCONFORMIDAD,PROMOVIDO,CONTRA,EL,C%C3%93MPUTO,DE,ENTIDAD,FEDERATIVA,DE,LA,ELECCI%C3%93N,DE,SENADORES,DE,REPRESENTACI%C3%93N,PROPORCIONAL> (consultada el 7 de mayo de 2014).

— 22/2001. RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=22/2001&tpoBusqueda=S&sWord=RECONSIDERACI%C3%93N.,CONCEPTO,DE,SENTENCIA,DE,FONDO,,PARA,LA,INTERPOSICI%C3%93N,DEL,RECURSO> (consultada el 7 de mayo de 2014).

— 32/2009. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=32/2009> (consultada el 16 de febrero de 2011).

— 10/2011. RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=10/2011&tpoBusqueda=S&sWord=RECONSIDERACI%C3%93N.,PROCEDE,CONTRA,SENTENCIAS,DE,LAS,SALAS,REGIONALES,CUANDO,SE,OMITE,EL,ESTUDIO,O,SE,DECLARAN,INOPERANTES,LOS,AGRAVIOS,RELACIONADOS,CON,LA,INCONSTITUCIONALIDAD,DE,NORMAS,ELECTORALES> (consultada el 7 de mayo de 2014).

- 17/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=17/2012&tpoBusqueda=S&sWord=RECURSO,DE,RECONSIDERACI%C3%93N.,PROCEDE,CONTRA,SENTENCIAS,DE,LAS,SALAS,REGIONALES,EN,LAS,QUE,EXPRESA,O,IMPL%C3%8DCITAMENTE,,SE,INAPLICAN,NORMAS,PARTIDISTAS> (consultada el 7 de mayo de 2014).
- 19/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2012&tpoBusqueda=S&sWord=RECURSO,DE,RECONSIDERACI%C3%93N.,PROCEDE,CONTRA,SENTENCIAS,DE,LAS,SALAS,REGIONALES,CUANDO,INAPLIQUEN,NORMAS,CONSUECUDINARIAS,DE,CAR%C3%81CTER,ELECTORAL> (consultada el 7 de mayo de 2014).
- 26/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=26/2012&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,26/2012> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- 28/2013. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=28/2013&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,28/2013> (consultada el 12 de septiembre de 2013).

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: TEPJF.

Montoya Zamora, Raúl. 2011a. *Introducción al derecho procesal electoral*. México: Flores Editor y Distribuidor.

- 2011b. *Derecho procesal electoral*. México: Flores Editor y Distribuidor.
- 2012. *El nuevo paradigma del control de la constitucionalidad en materia electoral*. México: Flores Editor y Distribuidor.
- Sentencia SUP-REC-6/2013. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00006-2013.htm> (consultada el 18 de septiembre de 2013).
- SUP-REC-23/2013. Actor: Rogelio Alexander Dávila Dávila. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00023-2013.htm> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- SUP-REC-25/2013 y acumulado SUP-REC-27/2013. Actores: Partido del Trabajo y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00025-2013.htm> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- SUP-REC-26/2013. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00026-2013.htm> (consultada el 18 de septiembre de 2013).
- Tesis CXLVII/2002. VIOLACIONES PROCESALES. SU ESTUDIO EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN DEBE REALIZARSE SI TRASCIENDEN AL RESULTADO DEL FALLO. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/>

tesisjur.aspx?idtesis=CXLVII/2002&tpoBusqueda=S&sWord=VIOLACIONES,PROCESALES.,SU,ESTUDIO,EN,EL,RECURSO,DE,RECONSIDERACI%C3%93N,DEBE,REALIZARSE,SI,TRASCIENDEN,AL,RESULTADO,DEL,FALLO (consultada el 7 de mayo de 2014).

— XXXIX/2004. RECONSIDERACIÓN. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXXIX/2004&tpoBusqueda=S&sWord=RECONSIDERACI%C3%93N.,SUPUESTOS,DE,PROCEDENCIA> (consultada el 7 de mayo de 2014).

— XLIII/2009. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR LA SENTENCIA INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE SOBRE LA PRETENSIÓN DE NUEVO ESCRUTINIO Y CÓMPUTO EN EL JUICIO DE INCONFORMIDAD. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XLIII/2009&tpoBusqueda=S&sWord=DE,RECONSIDERACI%C3%93N.,PROCEDE,PARA,IMPUGNAR,LA,SENTENCIA,INTERLOCUTORIA,QUE,RESUELVE,SOBRE,LA,PRETENSI%C3%93N,DE,NUEVO,ESCRUTINIO,Y,C%C3%93MPUTO,EN,EL,JUICIO,DE,INCONFORMIDAD> (consultada el 7 de mayo de 2014).

— LXIX/2011 (9ª). PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/160/160525.pdf> (consultada el 7 de mayo de 2014).