

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-155/2018

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN TOLUCA.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: EDITH COLÍN ULLOA Y JOSÉ LUIS ORTIZ SUMANO.

Ciudad de México, a veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de reconsideración citado al rubro; y,

R E S U L T A N D O:

1. Interposición del recurso. El veinte de abril de dos mil dieciocho, **Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo**, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, interpuso recurso de reconsideración a fin de impugnar la sentencia dictada por la Sala Regional de este

SUP-REC-155/2018

Tribunal Electoral, con sede en Toluca, en el juicio de revisión constitucional electoral **ST-JRC-44/2018**.

2. Turno. Mediante acuerdo de veintiuno de abril siguiente, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó turnar el expediente **SUP-REC-155/2018** a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Ponente acordó radicar el expediente y procedió a formular el proyecto de sentencia correspondiente.

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

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se controvierte la sentencia emitida por la Sala Regional Toluca, mediante recurso de reconsideración, cuyo conocimiento y resolución es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Hechos relevantes. Los hechos que dieron origen a la sentencia impugnada, según se desprenden de las constancias de autos, consisten medularmente en los siguientes:

2.1. Inicio del proceso electoral local. El seis de septiembre de dos mil diecisiete, dio inicio el proceso electoral en el Estado de México.

2.2. Consulta del PAN. El veintidós de marzo de dos mil dieciocho, el Partido Acción Nacional a través de su representante, formuló consulta al Instituto Electoral del Estado de México, en los siguientes términos:

“...Que con motivo del Proceso Electoral Local 2017-2018 para la renovación del Congreso Local y los Ayuntamientos de la Entidad, atento a que el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México refiere que no pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos, entre otros, los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad, salvo que se separen de sus respectivo cargos por lo menos noventa días antes de la elección.

1. De conformidad con las atribuciones que el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México confiere a los Regidores, ¿éstos se consideran servidores públicos municipales en ejercicio de autoridad y, por ende, deben separarse de su cargo con anticipación prescrita?

SUP-REC-155/2018

2. *En términos de los artículos 20. 24 y 31, de la Ley del trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, los servidores públicos docentes o profesores del Subsistema Educativo Estatal y los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado ¿se consideran servidores públicos en ejercicio de autoridad y, por lo mismo, deben separarse de su cargo en el plazo y para los efectos que señala el artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México?*
3. *¿Qué debe entenderse por servidores públicos en ejercicio de autoridad y, en su caso, qué criterios deben atenderse para su individualización, o bien, qué niveles o cargos deben considerarse dentro de la estructura de gobierno para determinar tal característica?*
4. *La interpretación que debe hacerse del artículo 40, fracción VIII, in fine, con relación al diverso 120, fracción IV, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para el caso de la postulación de candidatos a Diputados Locales, ¿es que, en todos los casos de servidores públicos, sin considerar que se encuentren en ejercicio de autoridad, deben separarse del cargo con la anticipación exigida?*

2.3. Respuesta recaída a la consulta. El veintiocho de marzo siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral local, aprobó el acuerdo **IEEM/CG/057/2018**, por el que emitió respuesta a la consulta formulada por el Partido Acción Nacional.

En específico, por cuanto hace a la **pregunta 1** de la consulta formulada por el PAN, el OPLE consideró:

- De una interpretación funcional del artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se deriva que un regidor sí es un servidor público en ejercicio de autoridad, pues por cuanto hace al término “en ejercicio de autoridad”, la Sala Regional Xalapa, en el expediente SX-JDC-156/2016, sostuvo que una autoridad tiene como acepción gobernar o ejercer un mando de hecho o de derecho, es decir, constituye un poder que tiene una persona sobre otra

(subordinación); además, las relaciones de autoridad son de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás.

- En términos de los artículos 15 y 16 de la citada Ley Orgánica, el ayuntamiento es el órgano de gobierno de los municipios, electo popularmente, e integrado por una presidencia, así como el número de sindicaturas y regidurías que corresponda, conforme al número de habitantes.
- Como parte del órgano de gobierno de los municipios, los regidores, al ejercer su cargo, tienen atribuciones en materia de administración, legislación y ejecución.
- Del artículo 55 antes invocado se desprenden las atribuciones de los regidores, conforme a las cuales pueden emitir actos de autoridad al pertenecer al Cabildo de cada Ayuntamiento, y repercutir con sus actuaciones la esfera jurídica de los gobernados en el ámbito municipal además de tener subordinados a su cargo.
- Por cuanto hace a la separación del cargo, del artículo 120, fracción IV, de la Constitución Local, se advierte que tiene como objetivo salvaguardar la equidad en la contienda, a fin de evitar que quienes sean servidores públicos en ejercicio de autoridad utilicen los recursos públicos a su alcance en beneficio de su candidatura.
- De acuerdo con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y reiterado por la Sala Toluca, quienes aspiren a la reelección tienen la opción de separarse del cargo, por lo que los regidores que cuenten con la venia de sus partidos políticos para su elección consecutiva no tienen obligación de separarse de su cargo.
- Sin embargo, el artículo 120 de la Constitución Local se refiere a servidores públicos en ejercicio de autoridad, es decir, al mando y poder que se ejerce a nivel federal, estatal o municipal, pues en los tres ámbitos citados, podrían generar presión sobre el electorado municipal.
- En consecuencia, los regidores sí son servidores públicos municipales en ejercicio de autoridad y que, por ende, deben separarse del cargo 90 días antes de la elección, salvo cuando se trate de reelección.

2.4. Juicio de revisión constitucional electoral. Inconforme con tal acuerdo **-en particular con la respuesta a la pregunta 1-**, el seis de abril del presente año, el Partido Acción Nacional interpuso juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala

SUP-REC-155/2018

Regional Toluca, mismo que se registró con el número de expediente **ST-JRC-44/2018**.

Al respecto, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, la Sala Toluca dictó sentencia en el sentido de **confirmar** el acuerdo impugnado; misma que ahora se recurre.

TERCERO. Improcedencia.

Tesis de la decisión

El recurso de reconsideración es **improcedente**, porque la controversia no involucra algún tema de constitucionalidad o convencionalidad, por lo que debe **desecharse de plano** la demanda, conforme con lo dispuesto por los artículos 9, párrafo 3, 61, 62 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Naturaleza del recurso de reconsideración

Dentro de la gama de medios de impugnación existentes en materia electoral, el recurso de reconsideración posee una naturaleza dual, ya que, por un lado se trata de un medio ordinario para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales referidas en el artículo 61, párrafo 1, inciso a); y por otro, se trata de un medio extraordinario a través del cual esta Sala Superior opera como un órgano de control de la regularidad constitucional, ya que según lo dispuesto por el

numeral señalado en su párrafo 1, inciso b),¹ la procedencia del recurso se materializa también cuando las sentencias dictadas por las Salas Regionales, hayan decidido la no aplicación de alguna ley en materia electoral que se estime contraria a la Constitución General.

Así, por regla general, las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales son definitivas e inatacables; sin embargo, serán susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración, cuando se refieren a juicios de inconformidad en los supuestos del artículo 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o cuando dichos órganos jurisdiccionales se pronuncien sobre temas propiamente de constitucionalidad, en los demás medios de impugnación.

Esto último, porque el recurso de reconsideración no constituye una ulterior instancia, sino una de carácter constitucional extraordinaria, conforme a la cual la Sala Superior ejerce un auténtico control de constitucionalidad de las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales, en principio, cuando hayan resuelto la no aplicación de normas electorales, precisamente por considerarlas contrarias a la Constitución, lo

¹ El artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone que: 1. El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

- a) En juicios de inconformidad 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 Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y
- b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

SUP-REC-155/2018

que equivale no solo al estudio de dicho ejercicio, sino que la jurisdicción de la Sala Superior habilita una revisión amplia, en la medida en que sobre el tema es el único instrumento procesal con el que cuentan las partes para ejercer el derecho de defensa.

Por esta razón, y dada la naturaleza extraordinaria del medio de impugnación que se estudia, conforme al criterio reiterado de esta Sala Superior se ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración en aras de garantizar debidamente el derecho humano de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

En ese sentido, a partir de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41 y 99 de la Constitución General, así como 3, 61 y 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se ha determinado que el recurso de reconsideración también es procedente en los casos en que se aducen planteamientos sobre la constitucionalidad de una norma.

Finalmente, de acuerdo con las jurisprudencias emitidas por este órgano jurisdiccional, el recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias de las Salas Regionales en los siguientes supuestos:²

² Véanse jurisprudencias 32/2009, 10/2011, 26/2012 y 12/2014, "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL", "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", "RECURSO DE

- Cuando expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o consuetudinarias por estimarse contrarias a la Constitución Federal.
- Se omita el estudio o se declaren inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.
- Cuando se deseche o sobresea por las Salas Regionales, el medio de impugnación debido a la interpretación directa de preceptos constitucionales.
- Contra las sentencias de las Salas Regionales cuando se aduzca un indebido análisis u omisión de estudio de constitucionalidad de normas legales con motivo de su acto de aplicación.

En consecuencia, si no se actualiza alguno de los supuestos de procedibilidad precisados, el medio de impugnación se debe considerar notoriamente improcedente y, por ende, se debe desechar de plano la demanda respectiva.

RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES” y “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN” respectivamente. Consultables en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 46 a 48, Año 4, Número 9, 2011, páginas 38 y 39, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25, así como Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.

Análisis del caso

En la especie, se considera que el recurso de reconsideración en análisis es **improcedente**, conforme a lo siguiente.

La Sala Regional Toluca **confirmó** en la materia de impugnación el acuerdo **IEEM/CG/057/2018**, de veintiocho de marzo de dos mil dieciocho, por el que se emitió respuesta a la consulta formulada por el partido político recurrente, respecto a si los regidores se consideran servidores públicos en ejercicio de su autoridad, y si deben separarse se del cargo, en términos del artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México³.

Consideraciones de la Sala Regional Toluca

Al respecto, la **Sala Regional Toluca** procedió al estudio de los planteamientos del PAN, y los **calificó como infundados**, al tenor de las siguientes consideraciones.

³ *“Artículo 120.- No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:*

- I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;*
- II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;*
- III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación;*
- IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad;*
- V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y*
- VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.*

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones de la I a la V serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos noventa días antes de la elección.”

- Transcribió el contenido del marco jurídico aplicable *-artículos 112 al 117 y 120, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 15 y 55, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México-*.

- De tales numerales, la Sala Toluca advirtió:

- Que el Estado de México, se integra por diversos municipios.
- Que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, conforme a las facultades que le confieren la constitución federal y local.
- Que los integrantes del ayuntamiento serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que dichos cargos serán irrenunciables, sino por justa causa que calificará el ayuntamiento, ante el que se presentará la renuncia correspondiente, y quien también conocerá de las licencias de sus miembros.
- Que los ayuntamientos, serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión.
- Que los ayuntamientos, se integrarán por un presidente municipal, y varios miembros llamados síndicos y regidores; que dichos ayuntamientos también podrán tener síndicos y regidores bajo el principio de representación proporcional.
- Que no podrán ser miembros de los ayuntamientos, aquellos ciudadanos que, entre otras cuestiones, sean servidores públicos municipales, en ejercicio de autoridad.
- Que los regidores, tienen entre otras funciones las de asistir a las sesiones del ayuntamiento; atender el sector de la administración municipal que les sea conferido por el ayuntamiento; participar en las comisiones que le sean conferidas por el ayuntamiento, y aquellas que les sean designadas por el presidente municipal; proponer al ayuntamiento, alternativas de solución, para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal; promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.

SUP-REC-155/2018

- Sobre esas premisas, la Sala Regional consideró que los regidores, conforme a sus atribuciones y al sentido propio que persigue el artículo 120, fracción IV, de la Constitución local, así como a la naturaleza propia que persiguen los procesos electorales, en cuyos fines está el de salvaguardar los principios rectores de la función estatal, se puede determinar que **son servidores públicos en ejercicio de autoridad.**

- Apuntó que, el actuar de un regidor **en el sentido material sí se debe considerar como servidor público** en ejercicio de autoridad.

- Lo anterior, pues en la vía del hecho se tiene que son los representantes de los ciudadanos que conforman el municipio, se organizan al interior del ayuntamiento para formar comisiones, dentro de las mismas realizan estudios, formulan proyectos, propuestas y emiten dictámenes, participan en las discusiones y deliberaciones del cabildo, junto con el presidente resultan ser responsables de presentar propuestas, reformas y adiciones a los diversos reglamentos que rigen el ayuntamiento.

- Refirió la Sala Regional que los regidores tienen valor decisorio en un ayuntamiento; pues son precisamente, la representación de una porción difusa del municipio, de tal manera que se entiende; por ejemplo, para el caso de la representación proporcional, que lleva la voz minoritaria del cabildo, así como que, derivado de las funciones propias del ayuntamiento, también pueden llevar al cabildo, las demandas e inquietudes de la población a la que representan; aunado a que,

como integrantes del ayuntamiento, tienen facultades en materia de administración, legislación y ejecución.

- Expuso la Sala responsable que las actuaciones de los regidores, repercuten directamente en la esfera jurídica de los gobernados en el ámbito municipal; por lo que, si bien en un primer momento actúan de manera colegiada, lo cierto es que toman decisiones también en lo individual, en razón de las funciones materiales y jurídicas que ostentan frente a la comunidad que representan.

- En tal virtud, un regidor detenta propiamente un cargo de elección popular cuyas funciones derivan de la constitución local y de la ley orgánica municipal aplicable, por ende, se encuentra ubicado en una relación de supra a subordinación con otros funcionarios públicos del ámbito municipal.

- Indicó que, el artículo 120 de la constitución local, da las bases para que una persona, que se desempeñaba en cualquier cargo con ejercicio de autoridad en un ayuntamiento, pueda ser integrante del mismo, y para tal efecto exige que el interesado se separe del cargo cuando menos con noventa días de anticipación al de la elección, para contender en condiciones de igualdad con otros aspirantes.

- Advirtió la Sala Regional que, la razón de ser de la restricción constitucional para ser integrante de un ayuntamiento, cuando se ocupa un cargo en el propio ayuntamiento dentro del cual se

SUP-REC-155/2018

pretende formar parte, obedece precisamente a garantizar el principio de igualdad en la contienda electoral.

- Por tanto, al demostrarse que los regidores ejercen actos de autoridad, es menester concluir que de ser su intención participar a algún cargo dentro del ayuntamiento que representan, deberán hacerlo separados del encargo público que ostenten, con los noventa días de anticipación de la elección que la propia constitución local contempla.

- En otro orden de ideas, para la Sala Regional, el supuesto planteado por el partido actor no implica reelección, toda vez que se trata de personas que ocupan un cargo en un ayuntamiento en específico una regiduría, y que aspiran a contender por una presidencia municipal, es decir aspiran a ocupar otro cargo; por lo que -en realidad- se trata de una nueva elección.

De lo expuesto se advierte, que la Sala Regional llevó a cabo un **estudio de legalidad**, pues su decisión sustancialmente se centró en examinar si, atendiendo a la normativa local aplicable:

- Los regidores deben ser considerados como servidores públicos y, en consecuencia,
- Sí deben separarse de su cargo en la temporalidad prevista en el artículo 120 de la Constitución local.

Destacándose que la decisión de la Sala Regional Toluca **no conlleva análisis de constitucionalidad o convencionalidad** alguno, en tanto que en el fallo recurrido no se determinó el alcance de la Constitución estatal o de alguna ley secundaria local, a la luz de lo previsto en la Constitución General o de tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Tampoco se advierte que la Sala Regional hubiere **omitido** el estudio de planteamientos de constitucionalidad o convencionalidad.

A fin de evidenciar tal aserto, se estima pertinente reseñar los **agravios** que el partido inconforme planteó **ante la Sala Regional Toluca**:

- No se puede advertir que un regidor, por formar parte del órgano de gobierno de un municipio, tenga atribuciones en materia de administración, legislación y ejecución.
- Las atribuciones de un regidor, salvo cuando suple al Presidente Municipal en sus faltas, no implican actos de autoridad ni que tenga subordinados a su cargo.
- La autoridad, al emitir la respuesta a la consulta planteada, aplica lo dispuesto en la fracción IV del artículo 120 de la Constitución local, lo cual es violatorio del diverso artículo 1° de la Constitución Federal, pues ésta no prevé restricción alguna sobre el caso particular.
- Se dejó de atender el principio pro-persona, de manera que el asunto se resolviera maximizando el derecho de

SUP-REC-155/2018

quien es regidor y busca continuar con una carrera de servicio público al aspirar a ser síndico o alcalde de su municipio.

- No se debe dejar de observar la reforma electoral de 2014, en la cual se insertó la posibilidad de elección consecutiva; así como los criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 50/17 y 83/17, así como lo resuelto en los expedientes ST-JRC-6/17 y ST-JRC-22/17, donde se dejó a voluntad del servidor público que busque la reelección, si continúa o se separa de su cargo.
- Obligar a un regidor a dejar su cargo, para competir a la presidencia municipal, lo dejaría en una desventaja frente al alcalde que contiende por su reelección.

De los cuales se advierte que el planteamiento del partido recurrente se constrictó a un aspecto de mera legalidad, esto es, determinar si conforme a la normativa estatal aplicable, es procedente considerar que un regidor es servidor público y si, en tal contexto, debe separarse de su cargo, en términos del artículo 120 de la Constitución local.

Sin que pase inadvertido que el partido inconforme, haya invocado ante la Sala Regional el artículo 1° constitucional, así como el principio pro-persona, pues esa sola mención no conducía a un estudio de convencionalidad o constitucionalidad y, por ende, no es apto para tener por acreditado el requisito especial de procedencia del presente medio extraordinario.

En tal sentido, debe precisarse que la aplicación del principio pro-persona, implica la satisfacción de requisitos mínimos, a saber:

- Haber solicitado su aplicación;
- Señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende;
- Indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y,
- Precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles.

Requisitos que no fueron planteados ante la Sala Regional; de ahí que no pueda atribuírsele, ahora, omisión de estudio de constitucionalidad o convencionalidad.

Siendo ilustrativa la tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

“PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a las autoridades el deber de aplicar el principio pro persona como un criterio de interpretación de las normas relativas a derechos humanos, el cual busca maximizar su vigencia y respeto, para optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio. Así, como deber, se entiende que dicho principio es aplicable de oficio, cuando el Juez o tribunal

SUP-REC-155/2018

considere necesario acudir a este criterio interpretativo para resolver los casos puestos a su consideración, pero también es factible que el quejoso en un juicio de amparo se inconforme con su falta de aplicación, o bien, solicite al órgano jurisdiccional llevar a cabo tal ejercicio interpretativo, y esta petición, para ser atendida de fondo, requiere del cumplimiento de una carga mínima; por lo que, tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, así como los conceptos de violación que causa el acto reclamado, es necesario que la solicitud para aplicar el principio citado o la impugnación de no haberse realizado por la autoridad responsable, dirigida al tribunal de amparo, reúna los siguientes requisitos mínimos: a) pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable; b) señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles. En ese sentido, con el primer requisito se evita toda duda o incertidumbre sobre lo que se pretende del tribunal; el segundo obedece al objeto del principio pro persona, pues para realizarlo debe conocerse cuál es el derecho humano que se busca maximizar, aunado a que, como el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad, es necesario que el quejoso indique cuál es la parte del parámetro de control de regularidad constitucional que está siendo afectada; finalmente, el tercero y el cuarto requisitos cumplen la función de esclarecer al tribunal cuál es la disyuntiva de elección entre dos o más normas o interpretaciones, y los motivos para estimar que la propuesta por el quejoso es de mayor protección al derecho fundamental. De ahí que con tales elementos, el órgano jurisdiccional de amparo podrá estar en condiciones de establecer si la aplicación del principio referido, propuesta por el quejoso, es viable o no en el caso particular del conocimiento.”

Consecuentemente, la mera referencia al principio pro- persona y al artículo 1° constitucional, no conduce a tener por acreditado el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, en tanto que, como se expuso, la controversia planteada ante la Sala Regional se ciñó a examinar cuestiones de mera legalidad, y no basta la mera cita de algún principio o precepto constitucional, para sostener que

la Sala responsable omitió analizar algún planteamiento de convencionalidad o constitucionalidad.

De ahí que **no sean aplicables** al caso, las jurisprudencias 10/2011, de rubro: *“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”*, que el partido recurrente cita en su escrito de agravios, y 12/2014, de rubro *“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN”*.

Tampoco obsta el hecho de que, a decir del recurrente, la Sala Regional Toluca hubiere omitido considerar el contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, que regula la organización y funcionamiento de los ayuntamientos.

A decir del partido recurrente, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, se otorga competencia al gobierno municipal que se ejerce por el ayuntamiento, de manera exclusiva, sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

SUP-REC-155/2018

A partir de ello, sostiene el PAN que de las atribuciones que el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México confiere a los regidores, no se puede concluir acto de autoridad alguna, salvo en los casos de suplencia del Presidente Municipal, porque ninguna atribución en su individualidad denota poder de mando; por tanto, la interpretación de la Sala Toluca altera la naturaleza constitucional del municipio libre, su organización y funcionamiento, a la luz del artículo 115 constitucional.

Sin embargo, a juicio de esta Sala Superior, no es conforme a derecho que el recurrente pretenda, con argumentos novedosos, generar la procedibilidad del recurso al rubro identificado, porque el planteamiento de constitucionalidad no lo planteó ante la Sala Toluca, sino que es en la demanda del presente medio de impugnación que lo plantea por primera vez.

Ello es así, pues, como se expuso en líneas precedentes, el partido inconforme únicamente hizo valer ante la Sala Regional Toluca cuestiones de legalidad, y no el hecho de que la interpretación de la normativa local fuera contraria a lo previsto en el artículo 115 constitucional; de ahí que sea un agravio novedoso.

Lo anterior se robustece, si se toma en cuenta que, desde la respuesta recaída a la consulta planteada, el OPLE concluyó que, de la interpretación funcional del artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se desprende que un regidor sí es servidor público en ejercicio de autoridad y, por

ende, debe separarse del cargo, en los términos que lo establece el artículo 120 de la Constitución local.

Ello evidencia que, desde la respuesta recaída a su consulta, el PAN estuvo en aptitud de plantear -ante la Sala Regional-, la indebida interpretación de la normativa electoral local *-particularmente de las funciones del regidor, previstas en el artículo 55 de la citada Ley Orgánica Municipal-* e incluso, pudo plantear la posible oposición de la normativa secundaria al artículo 115 de la Norma Fundamental; sin que ello aconteciera así.

En otro orden de ideas, se estima **inaplicable** la jurisprudencia 26/2012, de rubro: *“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES”*, que invoca el recurrente, puesto que la Sala Regional Toluca no interpretó de manera directa algún precepto de la Constitución Federal, sino que su análisis se sustentó únicamente en la normativa estatal aplicable al caso específico.

Tampoco tiene aplicación al caso la jurisprudencia 5/2014, de rubro: *“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES.”*

SUP-REC-155/2018

Lo anterior se estima así, pues si bien es cierto que el recurso de reconsideración es procedente cuando existen irregularidades graves, plenamente acreditadas, que atenten contra los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales las Salas Regionales no hayan adoptado las medidas necesarias para garantizar su observancia, siempre que tales medidas hubieran sido solicitadas en tiempo y forma por los accionantes ante el órgano jurisdiccional responsable o hayan omitido su análisis y, en tal sentido, es deber de este órgano jurisdiccional verificar y preservar la regularidad constitucional de todos los actos realizados durante el proceso electoral; en el caso, se advierte que el asunto en cuestión no está vinculado con la calificación de validez de una elección, ni que el recurrente se duela de que haya solicitado medidas para garantizar la observancia de principios que atenten contra la validez de una elección, y que la responsable haya omitido su estudio; pues en el presente asunto, el acto reclamado emana de una consulta planteada por el Partido Acción Nacional, para determinar si los regidores deben separarse de su cargo, de conformidad con la temporalidad prevista en el artículo 120 de la Constitución local; de ahí que no se advierta que el recurrente alegue irregularidades graves que atenten contra principios para la validez de alguna elección.

Atento a lo expuesto, es de colegirse que la Sala **confirmó** el acuerdo impugnado, atendiendo a **aspectos de mera legalidad**, esto es, a partir del análisis de la normativa estatal

aplicable concluyó que los regidores, al ser servidores públicos, sí deben separarse en la temporalidad prevista en el artículo 120 de la Constitución estatal.

Sin que, para arribar a tal conclusión, realizara algún análisis de convencionalidad o, en su caso, llevara a cabo la confronta de alguna norma local frente a algún precepto de la Constitución Federal; tampoco se advierte que, el estudio emprendido por la Sala Regional Toluca haya generado la inaplicación de alguna norma local, por estimarla contraria a la Norma Fundamental.

Luego, dado que la Sala Responsable sustentó su determinación en aspectos de mera legalidad, es inconcuso que **no se actualiza el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración** consistente en que la sentencia de la Sala Regional se aborde un tema de constitucionalidad o convencionalidad.

Luego, al no cumplirse el requisito especial de procedencia, toda vez que la Sala Regional Toluca no efectuó estudio alguno de constitucionalidad o convencionalidad, ni omitió el análisis de tales aspectos, y menos aún inaplicó alguna norma electoral; el recurso de reconsideración es **improcedente**.

En consecuencia, tomando en consideración que el recurso de reconsideración es de carácter extraordinario y tiene como propósito revisar la regularidad constitucional de las sentencias dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal, lo procedente es desechar la demanda.

SUP-REC-155/2018

CUARTO. Decisión. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9, párrafo 3, 61, párrafo I, inciso b) y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente conforme a Derecho es que esta Sala Superior deseche de plano el presente recurso de reconsideración.

Por lo expuesto y fundado; se,

RESUELVE:

ÚNICO. Se **desecha de plano** la demanda del medio de impugnación.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN