

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México**RECURSO DE APELACIÓN.****EXPEDIENTE:**

RA/25/2012

**ACTOR:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**TERCERO INTERESADO:** NO  
COMPARECIÓ**ÓRGANO ELECTORAL****RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO  
ELECTORAL DEL ESTADO DE  
MÉXICO**MAGISTRADO PONENTE:**

JORGE E. MUCIÑO ESCALONA

**SECRETARIOS:**RUTH RANGEL VALDES y  
JOHANCEN FERNANDO GARCÍA  
GARCÍA.TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MEXICO

Toluca de Lerdo, Estado de México, a dieciséis de mayo de dos mil doce.

**VISTOS**, para resolver los autos del expediente **RA/25/2012**, relativo al recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática; en contra del acuerdo IEEM/CG/116/2012 de doce de abril de dos mil doce, denominado Integración de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México; y

**RESULTANDO:**

De los hechos narrados por los recurrentes, así como de las constancias que obran en el expediente, se desprenden los siguientes:

## I. ANTECEDENTES.

En fecha dos de marzo del año en curso, el Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México, remitió a la Secretaria Ejecutiva General del Instituto Electoral del Estado de México mediante oficio número IEEM/OTF/136/2012 la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos.

## II. ACTO IMPUGNADO.

Derivado de lo anterior, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México emitió el acuerdo del doce de abril del año en curso, IEEM/CG/116/2012 denominado Integración de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos.

## III. PRESENTACIÓN DEL ESCRITO DE APELACIÓN.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

Inconforme con la anterior determinación, el dieciséis de abril del año en curso, el Partido de la Revolución Democrática, interpuso recurso de apelación.

## IV. TRÁMITE ANTE LA AUTORIDAD ELECTORAL RESPONSABLE.

Mediante acuerdo de recepción del recurso de apelación, la autoridad responsable, procedió a registrar y formar el expediente correspondiente, haciendo pública su presentación; dentro del término de ley rindió el informe circunstanciado que a su parte corresponde.

**V. REMISIÓN DE CONSTANCIAS AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.** La oficialía de partes del Tribunal Electoral del Estado de México, recibió el oficio **IEEM/SEG/5962/2012** el veintiuno de abril de dos mil doce, signado por el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que remite el expediente formado con motivo de la interposición del recurso de apelación que se resuelve.

**a. RADICACIÓN Y REGISTRO.**

Por acuerdo del veintiuno de abril de dos mil doce, se ordenó el registro del recurso de apelación bajo el número de expediente **RA/25/2012**, procediendo a su sustanciación, designándose por razón de turno, como ponente al Magistrado Jorge E. Muciño Escalona para formular el proyecto de sentencia.

**b. ADMISIÓN.**

Por acuerdo de quince de mayo de dos mil doce, se admitió a trámite el recurso de apelación y al no haber pruebas pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción y se remitió al magistrado ponente para resolver lo que en derecho proceda, lo que se hace a continuación, dando cuenta al Pleno; y



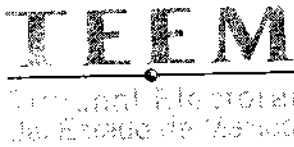
**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO. COMPETENCIA.**

El Tribunal Electoral del Estado de México es competente para conocer y resolver el recurso de apelación sometido a su conocimiento, conforme a lo dispuesto por los artículos 116, fracción IV, inciso I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 1, fracción IV, 3, párrafo primero, 282, 289 fracción I, 300, 301, fracción II, 302 bis, fracción II, inciso a), y 342 del Código Electoral del Estado de México; al tratarse de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

**SEGUNDO. LEGITIMACIÓN Y PERSONERÍA.**



Este órgano jurisdiccional después del análisis de las constancias que integran el presente expediente, advierte que el promovente comparece en representación del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo establecido en el artículo 305, número I, inciso a) del Código Electoral del Estado de México.

El recurso de apelación fue interpuesto por parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 302 bis, fracción II, inciso a) y 305, fracción I, inciso a) del Código Electoral del Estado de México, por tratarse de un partido político, específicamente, el Partido de la Revolución Democrática, quien promueve a través de Efraín Medina Moreno, mismo que cuenta con personería para hacerlo, como representante suplente del partido político mencionado, la cual se le tiene reconocida, toda vez que consta en autos copia certificada de su acreditación, por ende, queda cumplida la fracción III del artículo 311 del código citado.

**TERCERO. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**

Por ser preferente y de orden público el análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento previo al estudio de fondo de la controversia planteada, este Tribunal se avoca al análisis de ellas, conforme al artículo 1 de la ley de la materia en el Estado de México y a la Jurisprudencia emanada de este órgano jurisdiccional identificada bajo la clave TEEMEX.JR.ELE 07/09, cuyo rubro es **IMPROCEDENCIA. SU ANALISIS DEBE SER PREVIO Y DE OFICIO**<sup>1</sup>

Por cuanto hace a los supuestos normativos contenidos en el artículo 317 del Código Electoral del Estado de México, este órgano jurisdiccional considera que no se actualizan las hipótesis contenidas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, y VII, toda vez que, el medio de impugnación fue interpuesto por escrito y ante la autoridad responsable.

**Efraín Medina Moreno**, estampó su firma autógrafa en su respectivo escrito de demanda y acreditó su personería (foja 24) como representante suplente del Partido de la Revolución Democrática.

<sup>1</sup>Consultable en el *Compendio de Jurisprudencia y Tesis Relevantes* de la Gaceta Institucional del Tribunal Electoral del Estado de México. Agosto-diciembre 2009. Pág.21.



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

Asimismo, el promovente tiene interés jurídico para interponer el recurso de apelación ya que en su escrito de demanda expone las razones por las cuales pretende controvertir el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, arguyendo contravenciones a la ley electoral.

Es de especial importancia destacar que, los partidos políticos no sólo actúan como titulares de su acervo jurídico propio en su calidad de personas morales, sino también como entidades de interés público, con el objeto de preservar las prerrogativas de la ciudadanía en su conjunto, así como la vigencia de los principios de legalidad y constitucionalidad. De tal manera que las acciones que deducen no son puramente individuales, sino que gozan, en buena medida, de las características reconocidas a las llamadas acciones de interés público, así como de las acciones que tutelan los intereses colectivos, de clase o de grupo, y las dirigidas a tutelar los intereses difusos de comunidades determinadas; acciones que se ejercen en favor de todos los integrantes de cierto grupo, clase o sociedad, que tienen en común cierta situación jurídica, sobre la que recaen los actos impugnados.

Sobre el tema, resulta aplicable la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que lleva por rubro **ACCIONES TUTIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.**<sup>2</sup>



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

De esa forma, resulta evidente que el Partido de la Revolución Democrática, como ente de interés público, está investido del interés jurídico suficiente para promover el medio de impugnación legalmente previsto, a fin de controvertir el acuerdo IEEM/CG/116/2012 de doce de abril de dos mil doce, emitido en sesión extraordinaria mediante el cual, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, aprobó la

<sup>2</sup> Consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 6-8.

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

Integración de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos; debido a que el incoante considera que la autoridad responsable, con el acuerdo de referencia, contraviene el principio de legalidad que debe prevalecer en materia electoral.

Por otra parte, el medio de impugnación fue interpuesto dentro de los plazos establecidos por los artículos 306 y 307 del Código Electoral del Estado de México, esto es así, ya que el acuerdo impugnado fue aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México el doce de abril de dos mil doce.

En tal virtud, si la demanda se presentó a las veintitrés horas con cuarenta minutos del dieciséis de abril del año en curso, tal y como consta en el escrito de presentación del recurso, acuerdo de recepción y cédula de cuenta por la responsable; es inconcuso que fue interpuesto dentro del plazo legal exigido por la ley de la materia.



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

Por otra parte, el recurrente señala los agravios de los que se duele, advirtiendo este órgano jurisdiccional que éstos, tienen relación directa con el acto impugnado. Resaltándose que al tratarse de un recurso de apelación, no resulta aplicable la causal de improcedencia contenida en la fracción VII del artículo 317 del Código de la materia.

Por lo tanto, no se actualiza alguna de las causales de improcedencia contenidas en el artículo 317 del Código Electoral del Estado de México, asimismo se advierte que no se actualiza causal de sobreseimiento ya que no existe desistimiento del actor de forma expresa del medio de impugnación; la autoridad no ha modificado o revocado el acto reclamado, por lo que no se actualiza causal de sobreseimiento alguna prevista en el artículo 318 del código antes citado.

#### CUARTO. ACUERDO IMPUGNADO.

El acto impugnado lo constituye el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, el doce de abril de dos mil doce, IEEM/CG/116/2012, denominado Integración de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, mismo que se transcribe a continuación:

**INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO  
CONSEJO GENERAL**

**ACUERDO N°. IEEM/CG/116/2012**

**Integración de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos.**

Visto, por los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, el proyecto de Acuerdo presentado por el Secretario del Consejo General, y

**CONSIDERANDO**

I. Que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el artículo 11, párrafo primero, "así como el Código Electoral del Estado de México en el artículo 78, primer párrafo, establecen que la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de Ayuntamientos, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Electoral del Estado de México.

II. Que el artículo 79, párrafo primero, del Código Electoral del Estado de México, señala que el Instituto Electoral de la Entidad se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas y las del propio Código Electoral.

III. Que de conformidad con los artículos 93, párrafos primero y segundo, del Código Electoral del Estado de México, y 1.4 del Reglamento para el Funcionamiento de las Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, el Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que serán integradas por tres consejeros designados por el Consejo General con voz y voto, por los representantes de los partidos y coaliciones con voz, y un secretario técnico que será designado por el Consejo General en función de la Comisión de que se trate.



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

IV. Que en términos de los artículos 93 fracción II, del Código Electoral del Estado de México y 1.3 fracción II, del Reglamento para el Funcionamiento de las Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, las comisiones especiales serán aquellas que se conformaran para atender actividades sustantivas del Instituto que por su especial naturaleza, no tienen el carácter de permanente, debiéndose establecer en el acuerdo de su integración los motivos de creación, objetivos y tiempos de funcionamiento.

V. Que este Consejo General, estima procedente crear una Comisión Especial que conozca de la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener Registro como Partido Político Local; y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, que el Órgano Técnico de Fiscalización remitió a la Secretaría Ejecutiva General, mediante oficio número IEEM/OTF/136/2012 en fecha dos de marzo del año en curso.

En mérito de lo expuesto, fundado y con base además en lo dispuesto por los artículos 3 párrafo primero, 85, 92 párrafos cuarto y séptimo y 94 del Código Electoral del Estado de México y 6 incisos a) y e), 49, 52 párrafo primero, 56 y 57 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, se expiden los siguientes Puntos de:

#### ACUERDO

**PRIMERO.-** Se integra la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local, y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, en los siguientes términos:

#### Integrantes:

##### Presidente:

Consejero Electoral Lic. Jacinto Policarpo Montes de Oca Vázquez.

##### Consejeros Electorales:

Consejero Electoral M. en D José Antonio Abel Aguilar Sánchez.

Consejero Electoral D. en A.P. José Martínez Vilchis.

Un representante de cada partido político.

##### Secretario Técnico:

Titular del Órgano Técnico de Fiscalización.

##### Motivo de creación:

La necesidad de atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como partido Político Local, y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, que realiza el Órgano Técnico de Fiscalización de este Instituto.

##### Objetivos:



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO



Analizar la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su registro como Partido Político Local; y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b), nuevos formatos, que realizó el Órgano Técnico de Fiscalización, a efecto de que en auxilio de este Consejo General, proponga lo que estime conducente.

**Tiempo de funcionamiento:**

La Comisión especial integrada por este Acuerdo, podrá iniciar sus funciones a partir de la aprobación del presente y concluirá sus actividades una vez que proponga al Consejo General lo que estime procedente respecto del análisis a la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local; y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, que realizó el Órgano Técnico de Fiscalización.

**SEGUNDO.-** Se instruye a la Secretaría de este Consejo General, remita a la Comisión Especial que por este Acuerdo se integra, una vez que se encuentre instalada, la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local; y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, referida en la parte final del primer párrafo del Considerando V, a efecto de que la analice y proponga a este Consejo General, lo que considere pertinente.



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MEXICO**

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** Publíquese el presente Acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, "Gaceta del Gobierno", así como en la página electrónica del Instituto Electoral del Estado de México.

**SEGUNDO.-** El presente Acuerdo surtirá efectos a partir de su aprobación por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Así lo aprobaron por mayoría de votos, los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en Sesión Extraordinaria celebrada en la ciudad de Toluca Lerdo, Estado de México, el día doce de abril de dos mil doce y firmándose para constancia legal, conforme a lo dispuesto por los artículos 97, fracción IX y 102, fracción XXXI, del Código Electoral del Estado de México y 7, inciso n), del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

*Firmas*

**QUINTO. AGRAVIOS.** Se transcriben a continuación los agravios hechos valer por el apelante:

### AGRAVIOS

**PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS.** El acto reclamado viola lo dispuesto en los artículos 116, base IV, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, párrafos primero y octavo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 62, párrafo primero y la fracción II, párrafos primero y tercero, inciso a, 84, fracción IV, 85, 95, fracción I, del Código Electoral del Estado de México.

### PRIMERO

**FUENTE DE AGRAVIO:** El Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, a partir de la omisión en los considerandos, de estudiar e interpretar los alcances del ámbito competencial del Consejo General vinculantes al ámbito de atribuciones del Órgano Técnico de Fiscalización.

**CONCEPTO DE AGRAVIO:** El acuerdo causa agravio al Sistema Fiscalizador Electoral en el Estado de México, al violentar el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 y 116, base IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 11, párrafo octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 62, fracción II, párrafo tercero, párrafo tercero, inciso a) del Código Electoral del Estado de México, de conformidad con los puntos que a continuación se exponen;

1.- Que el Orden y Sistema Jurídico Mexicano acogen plenamente que el *principio de legalidad* consiste en que toda la actividad jurídica desplegada en la órbita de la comunidad que provenga del Estado o de los particulares, solamente adquiere validez de tal, en cuanto de modo directo o indirecto, se encuentra habilitada por la Constitución y las leyes que de esta emanen; dicho de otro modo, la doctrina, la ha definido como "*la adecuación de toda la conducta, tanto de gobernantes como de gobernados a los ordenamientos jurídicos vigentes*".

Respecto del principio de legalidad en materia electoral, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone en su artículo 11, párrafos primero y segundo, lo siguiente;

"Artículo 11.- La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de Ayuntamientos, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Electoral del Estado de México, en cuya integración participarán el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos dispuestos por esta Constitución y la ley de la materia. En el ejercicio de esta función, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y el profesionalismo, serán principios rectores.

El Instituto Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, operativos y de vigilancia. Los órganos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional. El Consejo General será su órgano superior de dirección;..."

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

En el mismo tenor, el artículo 82, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de México, establece:

"Artículo 82. Las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo."

De las disposiciones constitucional y legal trascritas se tiene que el principio de legalidad debe ser observado en la función estatal de organización de las elecciones y por la autoridad electoral administrativa local.

En este sentido, a juicio de esta representación, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, al aprobar la Integración de una Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas a instructivo de registro contable; y nuevos formatos, que el Órgano Técnico de Fiscalización remitió a la Secretaría Ejecutiva General, mediante oficio número IEEM/OTF/136/2012 en fecha dos de marzo de dos mil doce; violó el principio de legalidad, precisamente al omitir analizar, estudiar y razonar sobre la esfera jurídica de atribuciones que el legislador ordinario dotó al ente electoral, responsable de la fiscalización; pues como se deduce del artículo 11, párrafo octavo de la Constitución Local; además de erigirse como auxiliar del Consejo General en su materia, encontrarse dotado de autonomía de gestión para el ejercicio de sus atribuciones; la ley determina su integración y funcionamiento; circunstancia esta última que remite a la Ley Comicial vigente en el Estado de México, para mayor análisis es oportuno citar esta referencia jurídica;

(Artículo 11, párrafo octavo)

El Consejo General se auxiliara de un Órgano Técnico de Fiscalización, dotado de autonomía de gestión para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; **la ley determinara** su integración y **funcionamiento**.

Ahora bien, para continuar con esta lógica secuencial, resulta oportuno señalar que la porción del texto constitucional que en negrillas se destaca del párrafo anterior, conduce a reflexionar que es el Código Electoral del Estado de México, la ley que determina el funcionamiento del Órgano Técnico de Fiscalización; del cual en el caso concreto vale citar a la literalidad lo dispuesto en el artículo 62, fracción II, párrafo tercero, inciso a) del Código Electoral del Estado de México.

II. En el ejercicio de sus atribuciones, el Órgano Técnico de Fiscalización contará con autonomía de gestión y con los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

...

El **Órgano Técnico de Fiscalización** contará con la estructura administrativa que determine el reglamento interior del Instituto, con los recursos presupuestarios que apruebe el Consejo General y tendrá las siguientes atribuciones:

a) **Elaborar** su normatividad interna y sus manuales de organización y funcionamiento, así como los **lineamientos técnicos para la presentación de los informes** de origen y monto de los ingresos y egresos de los partidos políticos, **para someterlos a consideración del Consejo General, para su aprobación;**

...



# TEEM

Tribunal Electoral  
del Estado de México

Por lo anterior, al evidenciar que una de las atribuciones del Órgano Técnico de Fiscalización, referidas expresamente en el Código Electoral, es precisamente el acto de creación de lineamientos técnicos para la presentación de los informes de origen y monto de los ingresos y egresos de los partidos políticos; el Órgano Técnico con la remisión de la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas a instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, efectuado mediante oficio número IEEM/OTF/136/2012 del dos de marzo de dos mil doce; habría cumplido el mandato legal, cuya decisión indiscutiblemente correspondería conocer y resolver al Consejo General; pues con el acuerdo que se impugna, el hecho de integrar una Comisión Especial, subyuga la esfera jurídica del Órgano Técnico de Fiscalización, cuyas atribuciones técnico-especializadas, máxime como operador inmediato de la norma legal, lo dota precisamente de esa capacidad institucional y jurídica, consecuentemente provisto por su experiencia laboral para erigirse proponente en la materia fiscalizadora electoral, cuyo límite a su actuación solo es la Constitución y la Ley; y es precisamente esta última parte de producción normativa propuesta en que el Consejo General tiene oficiosidad para analizar, discutir y razonar el contenido y sus alcances, velando de igual forma por los principios de constitucionalidad y legalidad.

2.- Que esta representación considera que con el acuerdo en estudio, creador de una Comisión Especial cuyos objetivos es: analizar la propuesta de reformas (objetivo 1) al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas a instructivo de registro contable; y nuevos formatos, que realice el Órgano Técnico de Fiscalización, a efecto de que en auxilio de este Consejo General, proponga lo que estime conducente (objetivo 2); la Autoridad responsable viola el marco legal previsto en el artículo 62, fracción II, párrafo tercero, inciso a) del Código Electoral del Estado de México, arriba transcrito; pues es el Órgano Técnico de Fiscalización, el ente que a partir del despliegue de sus atribuciones que se sustentan en su propia autonomía de gestión compete elaborar el Reglamento en cuestión, acontecimiento naturalmente que ya ocurrió, además de su sometimiento a la Consideración del Consejo General.

Con la creación de esa Comisión Especial, tal y como lo señala el segundo de sus objetivos, se contraviene lo preceptuado por el artículo 62, fracción II, párrafo tercero, inciso a) de la Ley Comicial Local, ya que en la parte última que interesa para efectos del presente agravio, **el órgano propositivo es el Órgano Técnico de Fiscalización, más no una Comisión aún con el carácter de especial**; es oportuno insistir que el precepto invocado no deja lugar a interpretaciones; pues aunado a ello, no debe pasar por alto de esa Autoridad Jurisdiccional Electoral, que en términos de los artículos 84, 300, 301 y 302 Bis, el Órgano Técnico de Fiscalización, erigido como Órgano Central del Instituto, **sus actos, omisiones y resoluciones, al seno de la Comisión Especial, serían susceptibles de impugnarse**, dado que su naturaleza jurídica (Órgano Central, dotado de autonomía de gestión para el desarrollo de sus funciones), introducida desde luego aquella relativa a la producción jurídica especializada de la materia, no fue siquiera estudiada, razonada o al menos reflexionada por alguno de los integrantes en la sesión plenaria; en consecuencia, ese Tribunal Electoral garante de los principios de constitucionalidad y legalidad, debe atender exhaustivamente los puntos controvertidos para arribar a la conclusión que lo procedente es revocar el acuerdo IEEM/CG/116/2012, puesto



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

13

que resulta ilegal y atentatorio del Sistema Fiscalizador Electoral en el Estado de México.

## SEGUNDO

**FUENTE DE AGRAVIO:** Considerandos I, II, III, IV y V en relación con los puntos primeros y segundo del Acuerdo N°. IEEM/CG/116/2012, aprobado por mayoría de los miembros con derecho a voz y voto del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

**VIOLACION AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA ELECTORAL.** El orden jurídico mexicano diseñó un sistema de fiscalización de los recursos empleados por los partidos políticos, tanto para actividades ordinarias, específicas, de precampaña y campañas electorales, con el objeto de someter al imperativo de la ley toda actuación relacionada tanto con los ingresos como con los egresos.

En el artículo 116, base IV, inciso g de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sientan las bases de dicho sistema y en el Código Electoral del Estado de México, se instituyen las reglas generales a las que deben someterse las conductas de los partidos políticos respecto de esos ingresos y gastos.

Es así que el Congreso Local en el año 2008, reformó y adicionó entre otros, los artículos 11, párrafo octavo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 62, fracción II del Código Electoral del Estado de México, para crear el Órgano Técnico de Fiscalización, dotado de autonomía de gestión para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos y si bien es un órgano auxiliar del Consejo General, es inexacto encomendarle una actividad sustantiva del Instituto como lo es el integrarlo como Secretario Técnico de la Comisión Especial que atenderá la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos, pasando por alto que la determinación del Órgano Superior de Dirección se sustenta en una indebida fundamentación y a una falta de motivación, porque no existe norma expresa que funde la causa por la cual a la autoridad fiscalizadora se le encomiende una actividad distinta a la de fiscalizar recursos de los partidos políticos, razón por la que debe revocarse el acuerdo impugnado, para encomendar la atribución a un área distinta del Instituto Electoral del Estado de México, que si cuenta con facultades expresas e implícitas para actuar como Secretario Técnico de la Comisión.

La propuesta de creación de una Comisión Especial para reformar el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su registro como Partido Político Local, es un acto ilegal y arbitrario, si tomamos en consideración que el Consejo General del Instituto, contrario a su responsabilidad de vigilar que los principios rectores en materia electoral guíen las actividades del Instituto Electoral del Estado de México, conculca los artículos 11, párrafo octavo de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de México; 62, primer párrafo y 84, fracción IV, del Código Electoral de la entidad, toda vez que pasa por alto la naturaleza jurídica del Órgano Técnico de Fiscalización, al señalar en su punto primero de acuerdo, que la citada Comisión Especial se integra por tres Consejeros Electorales, un representante de cada partido político acreditado ante el Instituto y como Secretario Técnico al Titular del Órgano Técnico de Fiscalización, lo que distorsiona y vulnera la autonomía de gestión de la autoridad fiscalizadora en virtud de haber sido creada por el legislador para



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, mas no subordinar su autonomía de gestión a las determinaciones de una Comisión Especial.

Es decir, la mencionada Comisión integrada por tres Consejeros Electorales si bien no tiene facultades decisorias, recibirá información, deliberara e incluso podría asumir la posibilidad de hacer recomendaciones a un Órgano Central del Instituto, dotado de autonomía de gestión, como lo es el Órgano Técnico de Fiscalización, sobre lo que consideren pertinente, situación que lo convertirá de facto en una instancia supervisora de los actos de la autoridad fiscalizadora.

En esa tesitura en virtud de lo dispuesto en el artículo 62, fracción II, inciso a del Código Electoral del Estado de México, el Órgano Técnico de Fiscalización como auxiliar del Consejo General, para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, entre otras, si bien tiene atribuciones para elaborar su normatividad interna, sus manuales de organización y los lineamientos técnicos para la presentación de los informes de origen y monto de los ingresos y egresos de los partidos políticos, para someterlos a consideración del Consejo General, es claro que contrario a las consideraciones y puntos de resolución del acuerdo impugnado, el Órgano Técnico de Fiscalización, no posee atribuciones que le permita actuar como Secretario Técnico de la Comisión Especial para reformar el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su registro como Partido Político Local.

En consecuencia, con la emisión del acuerdo emanado del Consejo General y que ahora se impugna, es innegable que se conculcan los artículos 11, párrafo octavo de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de México; 62, fracción II del Código Electoral del Estado de México, porque en términos de lo dispuesto en el principio constitucional de legalidad electoral, con sus consabidos desdoblamientos que obligan a la autoridad a fundar y motivar debidamente sus actos, así como lo previsto en los principios constitucionales de certeza y objetividad, resulta evidente que el acto reclamado constituye un exceso mismo que debe revocarse, pues el principio de legalidad impone al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México tome sus determinaciones de conformidad a la letra de la ley; su interpretación realizada por los órganos competentes para tal efecto y en último caso, a los principios generales de derecho.



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

### TERCERO

**FUENTE DEL AGRAVIO:** lo constituye el acuerdo IEEM/CG/116/2012, denominado *"Integración de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y nuevos formatos"* aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en sesión extraordinaria celebrada el doce de abril de dos mil doce, cuyo punto de acuerdo primero establece:

**"PRIMERO.-** Se integra la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local, y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, en los siguientes términos:

**Integrantes:**

**Presidente:**

Consejero Electoral Lic. Jacinto Policarpo Montes de Oca Vázquez.

**Consejeros Electorales:**

Consejero Electoral M. en D. José Antonio Abel Aguilar Sánchez.

Consejero Electoral D. en A.P. José Martínez Vilchis.

Un representante de cada partido político.

**Secretario Técnico:**

Titular del Órgano Técnico de Fiscalización.

**Motivo de la creación:**

La necesidad de atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local, y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; b) nuevos formatos, que realiza el Órgano Técnico de Fiscalización de este Instituto.

**Objetivos:**

Analizar la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local; y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, que realizó el Órgano Técnico de Fiscalización, a efecto de que en auxilio de este Consejo General, proponga lo que estime conducente.

**Tiempo de funcionamiento:**

La Comisión especial integrada por este Acuerdo, podrá iniciar sus funciones a partir de la aprobación del presente y concluirá sus actividades una vez que proponga al Consejo General lo que estime procedente respecto del análisis de la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local; y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, que realizó el Órgano Técnico de Fiscalización..."



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

A efecto de esgrimir este concepto de agravio, se hace imperante partir de la premisa fundamental que establecen los artículos 116, base IV, inciso b, de la Ley Fundamental de la República, así como el 11, párrafo primero, de la particular del Estado de México, en el sentido de que para el ejercicio de la función electoral, las autoridades de la materia están sujetas al principio de legalidad, de modo que no pueden realizar sino únicamente aquello para lo cual la ley les otorga facultad.

Así, los artículos 62, en la parte que interesa, y el 84, del Código Electoral del Estado de México, disponen:

**Artículo 62.** El Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado, es un órgano auxiliar del Consejo General, para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

(...)

II. En el ejercicio de sus atribuciones, el Órgano Técnico de Fiscalización **contara con autonomía de gestión** y los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

(...)

El Órgano Técnico de Fiscalización contara con la estructura administrativa que determine el reglamento interior del Instituto, con los recursos presupuestarios que apruebe el Consejo General y tendrá las siguientes atribuciones:

a) Elaborar su normatividad interna y sus manuales de organización y funcionamiento, así como los lineamientos técnicos para la presentación de los informes de origen y monto de los ingresos y

# TEEM

Tribunal Electoral  
del Estado de México

egresos de los partidos políticos, **para someterlos a consideración del Consejo General**, para su aprobación;

b) Elaborar y revisar los lineamientos para que los partidos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos, así como la documentación comprobatoria, **sometiéndolos a consideración del Consejo General**, para su respectiva aprobación;

(...)

**Artículo 84.** Los Órganos Centrales del Instituto son:

- I. El Consejo General;
- II. La Junta General;
- III. La Secretaría Ejecutiva General; y
- IV. **El Órgano Técnico de Fiscalización.**

De la porción normativa que ha sido transcrita, se advierte con claridad que el Órgano Técnico de Fiscalización es un órgano auxiliar del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, que cuenta con autonomía de gestión para el ejercicio de sus atribuciones, encontrándose entre estas últimas las relacionadas con la elaboración de la normatividad interna, manuales de organización y los lineamientos técnicos para la presentación de los informes sobre el origen y monto de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, **mismos que deben ser sometidos al Consejo General para su respectiva aprobación.** Del mismo modo se aprecia que el Órgano Técnico de Fiscalización es un Órgano Central, por lo que su naturaleza jurídica lo ubica **entre los entes que tienen capacidad para emitir actos vinculatorios a los sujetos electorales, al mismo tiempo que aquéllos pueden ser impugnados**, lo que de suyo implica la revisión por parte de las autoridades jurisdiccionales de la materia.



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

Es como producto de su especial naturaleza que el legislador dotó al Órgano Técnico de Fiscalización de la atribución de elaborar los lineamientos para la presentación de los informes sobre el origen y destino de los recursos, así como para el registro de los ingresos y egresos, de modo que debe someterlos al Consejo General para su aprobación, derivado de la facultad con que cuenta el Órgano Superior de Dirección que se dispone en el artículo 95, fracción I, del Código Electoral del Estado de México.

No obstante, de una interpretación gramatical y funcional, se advierte que el ejercicio de las atribuciones de ambos Órganos Centrales se debe realizar atendiendo a las siguientes premisas:

- a) El Órgano Técnico de Fiscalización elabora la propuesta;
- b) Elaborada la propuesta, el Órgano Técnico de Fiscalización debe someterla a consideración del Consejo General;
- c) El Consejo General es el ente facultado para su aprobación, en ejercicio de la facultad reglamentaria que como se afirma, se dispone en el artículo 95, fracción I.

En el caso concreto se aprecia que la autoridad responsable decidió integrar una *"Comisión Especial para Atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretenden obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y nuevos formatos"*. Tales documentos, fueron remitidos de forma directa por el Órgano Técnico de Fiscalización al Consejo General del Instituto integrado en términos del artículo 86 de la legislación de la materia, **de modo tal que es este último el que debe conocerlo, estudiarlo, analizarlo y en su caso aprobarlo**, pues en ninguna parte de la normatividad atinente se



**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

**dispone que deba ser turnado a una Comisión**, ni que sea esta última la que deba atender la propuesta realizada por el órgano fiscalizador.

En tal virtud, el acto que se reclama vulnera el principio de legalidad, pues la autoridad responsable emitió un acto que no solo inobserva las disposiciones que ya han sido transcritas, sino que constituye una omisión en el ejercicio de una atribución que la ley le ha otorgado, y que es la del conocimiento de manera directa y no a través de alguna de sus comisiones, de un reglamento que el Órgano Técnico de Fiscalización le ha remitido para su aprobación, lo que se traduce en la conculcación de los preceptos 116, base IV, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, párrafo primero, de la particular del Estado de México; y 85, del Código Comicial.

## **SEXTO. FIJACIÓN DE LA LITIS.**

Se constriñe a determinar si con la emisión del acuerdo impugnado, se vulneró el principio de legalidad al crear una Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como Partido Político Local.

## **SÉPTIMO. MARCO NORMATIVO**

### **"Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**

Artículo 11.- La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de Ayuntamientos, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Electoral del Estado de México, en cuya integración participarán el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos dispuestos por esta Constitución y la ley de la materia. En el ejercicio de esta función, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y el profesionalismo, serán principios rectores.

El Instituto Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, operativos y de vigilancia. Los órganos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional. El Consejo General será su órgano superior de dirección; se integrará por un Consejero Presidente y por seis Consejeros electorales, electos en sesión del Pleno de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, previa convocatoria pública y mediante el mecanismo que para tal efecto establezca la Junta de Coordinación Política de la propia Legislatura. Asimismo, se integrará con un representante de cada partido político y un Secretario Ejecutivo General, quienes asistirán con voz pero sin voto.

El Consejo General se auxiliará de un Órgano Técnico de Fiscalización, dotado de autonomía de gestión para llevar a cabo la fiscalización de



las finanzas de los partidos políticos; la ley determinará su integración y funcionamiento. El titular de dicho Órgano será electo en sesión del Pleno del Consejo General, con el voto de las dos terceras partes de los Consejeros Electorales.

### **Código Electoral del Estado de México**

"Artículo 39.- Para la constitución, registro y liquidación de los partidos políticos locales, el Consejo General emitirá un Reglamento, que establecerá cuando menos, definiciones, términos y procedimientos. En todo momento deberá observarse la respectiva garantía de audiencia.

Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local deberán obtener su registro ante el Instituto y ostentarse con una denominación y emblema propios.

La denominación de "partido político local" se reserva para las organizaciones que obtengan dicho registro.

Queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos.

Toda organización que pretenda constituirse como partido político local deberá cumplir los siguientes requisitos:

I. Realizar actividades políticas independientes de cualquier otra organización, de manera permanente durante los doce meses previos a la presentación de su solicitud de información para constituirse como partido político local. Dichas actividades deberán acreditarse de manera fehaciente y el inicio de las mismas habrá de ser notificado al Instituto.

A partir de esta notificación y, en su caso, hasta la obtención de su registro, la organización interesada deberá informar trimestralmente al Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades.

Las aportaciones, donativos o financiamiento de las organizaciones se regirán en términos de lo dispuesto en el artículo 9 fracción VI de este Código;

### **De los Órganos Centrales**

**Artículo 84.-** Los Órganos Centrales del Instituto son:

- I. El Consejo General;
- II. La Junta General;
- III. La Secretaría Ejecutiva General; y
- IV. El Órgano Técnico de Fiscalización.

### **De la Integración del Consejo General**

**Artículo 85.-** El Consejo General del Instituto es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, de promover la cultura política democrática, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo guíen todas las actividades del Instituto.



**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

**Artículo 86.-** El Consejo General del Instituto se integrará por:

I. Un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con voz y voto, que serán electos por la Legislatura del Estado mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previa convocatoria pública y mediante el mecanismo que para tal efecto establezca la Junta de Coordinación Política de la propia Legislatura. Por cada Consejero Electoral propietario se elegirá un suplente, quien en caso de falta absoluta concluirá el periodo de la vacante respectiva. Los consejeros deberán solicitar a la Legislatura la licencia correspondiente cuando su ausencia exceda de quince días;

II. Un representante, con derecho a voz y sin voto, de cada uno de los partidos políticos con registro; y

III. El Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, quién será electo por la Legislatura del Estado, a propuesta del Consejo General aprobada por al menos cinco de sus integrantes. Durará en su encargo cuatro años pudiendo ser reelecto por un periodo más.

En los casos de ausencia que exceda de treinta días, el Secretario Ejecutivo General del Instituto, será sustituido por el servidor electoral que determine el Consejo General de entre los integrantes de la Junta General. Cuando la ausencia exceda de ese término, el Consejo General lo hará del conocimiento de la Legislatura, para los efectos legales conducentes.

Los órganos directivos estatales de los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a su representante, dando aviso por escrito al Presidente del Consejo General.

**Artículo 93.** El Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

Las comisiones serán integradas por tres consejeros designados por el Consejo General con voz y voto, por los representantes de los partidos y coaliciones con voz y un secretario técnico que será designado por el Consejo General en función de la Comisión de que se trate.

La aprobación de todos los acuerdos y dictámenes deberá ser con el voto de al menos dos de los integrantes, y preferentemente con el consenso de los partidos y coaliciones.

Bajo ninguna circunstancia las circulares, proyectos de acuerdo o de dictamen que emitan, tendrán obligatoriedad, salvo el caso de que sean aprobadas por el Consejo General. Sólo en este supuesto podrán ser publicados en la "Gaceta del Gobierno".

I. Las comisiones permanentes serán aquéllas que por sus atribuciones requieren de un trabajo frecuente, siendo éstas:

- a) La Comisión de Organización y Capacitación;
- b) La Comisión de Vigilancia de las Actividades Administrativas y Financieras;
- c) La Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión;
- d) La Comisión del Servicio Electoral Profesional; y



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

# TEEM

Tribunal Electoral  
del Estado de México

e) La Comisión de Promoción y Difusión de la Cultura Política y Democrática.

Los integrantes deberán nombrarse al inicio de cada proceso electoral, en ningún caso podrá recaer la presidencia en el Consejero Electoral que ocupó dicho cargo.

II. Las comisiones especiales serán aquéllas que se conformarán para la atención de las actividades sustantivas del Instituto que por su especial naturaleza, no tienen el carácter de permanente.

En su acuerdo de creación el Consejo General, deberá establecer los motivos de creación, objetivos y tiempos de funcionamiento.

Entre las que de manera enunciativa y no limitativa, estarán:

a) La Comisión de Vigilancia para la Actualización, Depuración y Verificación del Padrón y Lista Nominal de Electores;

b) La Comisión Dictaminadora del Registro de Partidos Políticos; y

c) La Comisión para la Demarcación Distrital Electoral.

III. Las comisiones temporales serán aquéllas que se formen para atender asuntos derivados de situaciones particulares o extraordinarias, casos fortuitos o de fuerza mayor, que no puedan ser atendidos por las demás comisiones, debiéndose establecer en el acuerdo correspondiente los motivos de su creación, objetivos, propósitos y tiempo de vigencia.

### De las Atribuciones del Consejo General

**Artículo 95.** El Consejo General tendrá las siguientes atribuciones:

I. Expedir los reglamentos interiores, así como los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;

...

LV. Las demás que le confieren este Código y las disposiciones relativas.

**Artículo 62.-** El Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado, es un órgano auxiliar del Consejo General, para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

...

II. En el ejercicio de sus atribuciones, el Órgano Técnico de Fiscalización contará con autonomía de gestión y con los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

En el desempeño de sus facultades y atribuciones el Órgano Técnico de Fiscalización se coordinará con el organismo administrativo electoral federal para superar el límite de los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes.

El Órgano Técnico de Fiscalización contará con la estructura administrativa que determine el reglamento interior del Instituto, con los



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

recursos presupuestarios que apruebe el Consejo General y tendrá las siguientes atribuciones:

a) Elaborar su normatividad interna y sus manuales de organización y funcionamiento, así como los lineamientos técnicos para la presentación de los informes de origen y monto de los ingresos y egresos de los partidos políticos, para someterlos a consideración del Consejo General, para su aprobación;

b) Elaborar y revisar los lineamientos para que los partidos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos, así como de la documentación comprobatoria, sometiéndolos a consideración del Consejo General, para su respectiva aprobación;

c) Recibir, analizar y dictaminar los informes semestrales, anuales, de precampaña y campaña sobre el origen y aplicación de los recursos financieros, tanto públicos como privados, que empleen los partidos políticos;

d) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político local, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en este Código;

e) Realizar las investigaciones que considere pertinentes a efecto de corroborar las informaciones presentadas por los partidos políticos en la comprobación de sus gastos, tanto del financiamiento público y privado, como el que empleen en sus precampañas y campañas electorales;

f) Requerir a las personas físicas o morales, públicas o privadas, por conducto del Secretario Ejecutivo General para que éste, de manera inmediata y con base en los lineamientos que para tal efecto expida el Instituto, informen sobre las operaciones que realicen con los partidos políticos, respetando en todo momento las garantías del requerido. En caso de incumplimiento de lo anterior, se informará al Consejo General para determinar lo conducente;

g) Llevar a cabo las auditorías ordinarias y extraordinarias que se requieran de acuerdo a la normativa vigente, a los partidos políticos, cuando así lo requiera el Consejo General;

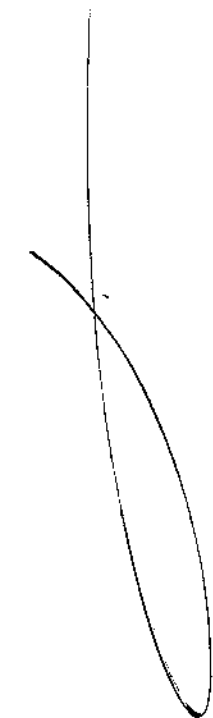
h) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de dictamen sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos y a las organizaciones que pretendan convertirse como tales. Los informes contendrán, al menos, el resultado y conclusiones, los errores e irregularidades detectadas, las aclaraciones o rectificaciones y las recomendaciones contables, conforme a la normatividad aplicable.

Analizados y, en su caso, aprobados los informes y dictámenes por parte del Consejo General, la Secretaría del Consejo General, elaborará el proyecto de dictamen correspondiente a las sanciones que hubieren sido objeto de resolución por parte del primero, para los efectos de lo previsto por las fracciones XXXV y XXXV Bis del artículo 95 del presente Código.

i) Proporcionar a los partidos políticos orientación, asesoría y capacitación necesaria para el cumplimiento de las obligaciones en materia de fiscalización consignadas en este Código;



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**



**TEEM**Tribuna Electoral  
del Estado de México

j) Conceder la garantía de audiencia a los partidos políticos, en base a los lineamientos que para tal efecto se expidan, respecto de los errores u omisiones que detecten en los informes semestrales, anuales, de precampaña y de campaña, como consecuencia de los requerimientos que se realicen en cumplimiento a sus funciones;

k) Participar en la liquidación de los partidos que pierdan su registro en los términos del artículo 49 de este Código y en el Reglamento respectivo;

l) Presentar a la Secretaría General Ejecutiva informe en la sustanciación de quejas en términos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 356 de este Código; y

m) Las demás que le confiera este Código o le establezca el Consejo General en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

## REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

### CAPÍTULO SÉPTIMO DEL ÓRGANO TÉCNICO DE FISCALIZACIÓN



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

**Artículo 32.** El Órgano Técnico de Fiscalización se encarga de auxiliar al Consejo General en fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

El Órgano Técnico de Fiscalización ejercerá las atribuciones contenidas en el artículo 62 del Código y demás normatividad aplicable y contará con autonomía de gestión en el ámbito de su competencia y con los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.

En el desempeño de sus facultades, atribuciones y funciones el Órgano Técnico de Fiscalización, se coordinará con el organismo administrativo electoral federal para superar el límite de los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes.

**Artículo 33.** El Órgano Técnico de Fiscalización contará con la estructura administrativa siguiente:

- Titular del Órgano Técnico de Fiscalización
- Subdirección de Fiscalización y Auditoría; y
- Subdirección de Normatividad, Quejas y Denuncias en materia de Fiscalización.
- Y los Departamentos que se definan en el Manual de Organización del Instituto.

## REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

### TÍTULO SEGUNDO DE LAS COMISIONES

**Artículo 1.3.** El Consejo General de conformidad a lo dispuesto en el artículo 93 del Código Electoral, integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

# TEEM

Tribunal Electoral  
del Estado de México

...  
II. Las Comisiones Especiales serán aquéllas que se conformarán para la atención de las actividades sustantivas del Instituto que por su especial naturaleza, no tienen el carácter de permanente. En su acuerdo de creación el Consejo General, deberá establecer los motivos de creación, objetivos y tiempos de funcionamiento. Entre las que de manera enunciativa y no limitativa, estarán:

- a) La Comisión de Vigilancia para la Actualización, Depuración y Verificación del Padrón y Lista Nominal de Electores;
- b) La Comisión Dictaminadora del Registro de Partidos Políticos; y
- c) La Comisión para la Demarcación Distrital Electoral.

...  
Las Comisiones, podrán proponer al Consejo General, reformas, adiciones, modificaciones, derogaciones y abrogaciones al marco normativo del Instituto relacionado con las materias de su competencia, para en su caso, su aprobación y publicación.

## CAPÍTULO I De la Integración de las Comisiones

Artículo 1.4. Las Comisiones serán integradas por:

- I. Tres Consejeros, con derecho a voz y voto, designados por el Consejo General;
- II. Los representantes, propietarios y suplentes de los partidos políticos y coaliciones, que acrediten por escrito los representantes ante el Consejo General quienes tendrán derecho a voz; y
- III. Un Secretario Técnico, con derecho a voz informativa, que será el titular del área respectiva

La aprobación de todos los acuerdos y dictámenes deberá ser con el voto de al menos dos de los integrantes, y preferentemente con el consenso de los partidos y coaliciones.

Bajo ninguna circunstancia las circulares, proyectos de acuerdo o de dictamen que emitan, tendrán obligatoriedad, salvo el caso de que sean aprobadas por el Consejo General. Sólo en este supuesto podrán ser publicados en la "Gaceta del Gobierno".

Los preceptos transcritos establecen sustancialmente, lo siguiente:

- a) Que el Instituto Electoral del Estado de México es el organismo público autónomo, responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales; que su estructura orgánica se compone por órganos centrales y órganos desconcentrados.

Los órganos centrales son un Consejo General, la Junta General, La Secretaría Ejecutiva General, y El Órgano Técnico de Fiscalización;

- b) Que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto, cuyas decisiones se asumen de manera colegiada y por mayoría de votos. Se integra por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con



# TEEM

Tribunal Electoral  
del Estado de México

voz y voto, Un representante con derecho a voz y sin voto, de cada uno de los partidos políticos con registro, y el Secretario Ejecutivo General del Instituto;

c) Que el Consejo General tiene la atribución de integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones. Las Comisiones son: de carácter Permanente, Especiales y Temporales;

d) Las Comisiones Especiales serán aquéllas que se conformarán para la atención de las actividades sustantivas del Instituto que por su especial naturaleza, no tienen el carácter de permanente.

e) El Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México, es un órgano auxiliar del Consejo General, para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Es un órgano central de carácter técnico y en su estructura se encuentra un Titular, la Subdirección de Fiscalización y Auditoría, la Subdirección de Normatividad, Quejas y Denuncias en materia de Fiscalización y los departamentos que establece el Manual de Organización del Instituto.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

f) En el ejercicio de sus atribuciones, el Órgano Técnico de Fiscalización cuenta con autonomía de gestión y con los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

g) El Órgano Técnico cuenta con diversas atribuciones para fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, y con la de elaborar su normatividad interna y sus manuales de organización y funcionamiento, así como los lineamientos técnicos para la presentación de los informes de origen y monto de los ingresos y egresos de los partidos políticos para someterlos al Consejo General, para su aprobación.

h) Además, dentro de sus atribuciones se encuentran la de fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político, y las que establezca el Consejo General, en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

i) Las comisiones se integran por tres Consejeros con derecho a voz y voto, designados por el Consejo General; los representantes propietarios y suplentes de los partidos políticos y coaliciones quienes tendrán derecho a



voz y un Secretario Técnico con derecho a voz informativa que será el titular del área respectiva.

#### **OCTAVO. PRETENSIÓN Y CAUSA DE PEDIR.**

La primera estriba en que se revoque el acuerdo impugnado para el efecto de que el Consejo General sea el que directamente conozca de la propuesta de reforma al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como Partido Político Local, y no de manera previa, la comisión especial.

La causa de pedir deriva de la creación de la comisión especial, así como de su integración, ya que el actor estima que con ello se vulnera el principio de legalidad.

#### **NOVENO. METODOLOGÍA DE ESTUDIO**

De la lectura del escrito recursal de demanda se advierte que los agravios del actor gravitan en los temas siguientes:

1. Ilegalidad de la integración de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como Partido Político Local; pues a consideración del apelante, el Consejo General omitió analizar directamente la propuesta; además de vulnerarse la autonomía de gestión del Órgano Técnico de Fiscalización.
2. Se vulnera el artículo 62, fracción II, párrafo tercero, inciso a), del Código Electoral del Estado de México, toda vez que es el Órgano Técnico de Fiscalización, a partir del despliegue de sus atribuciones que se sustentan en su autonomía de gestión, a quien compete elaborar el reglamento en cuestión.
3. La falta de atribución del Titular del órgano Técnico de Fiscalización para fungir como Secretario Técnico de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como Partido

Político Local, y si derivado de la integración de la comisión se vulnera la autonomía de gestión de dicho órgano.

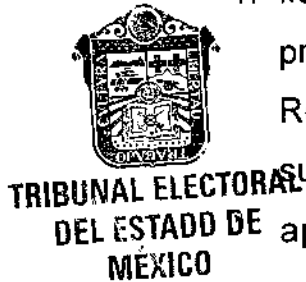
Una vez identificados con claridad los agravios esgrimidos en el escrito de demanda, se estima conveniente estudiarlos de la manera en que fue detallada en la metodología, sin que cause perjuicio al actor que algunos de sus agravios se encuentren situados en diferentes partes de su escrito de demanda, pues lo importante es que los agravios sean analizados en su totalidad. Lo que encuentra fundamento en la jurisprudencia 4/2000, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, titulada **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

#### DÉCIMO. ESTUDIO DE FONDO

1. Ilegalidad de la integración de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como Partido Político Local; pues a consideración del apelante, el Consejo General omitió analizar directamente la propuesta; además de vulnerarse la autonomía de gestión del Órgano Técnico de Fiscalización.

Dentro de este agravio el actor refiere que, se transgrede el principio de legalidad al omitir analizar la esfera jurídica de atribuciones que el legislador dotó al Órgano Técnico de Fiscalización, pues además de constituirse como auxiliar del Consejo General y encontrarse dotado de autonomía de gestión la ley determina su integración y funcionamiento.

De esta manera, el recurrente asevera que, una de las atribuciones del Órgano Técnico de fiscalización referidas expresamente en el Código Electoral lo es la creación de lineamientos técnicos para la presentación de los informes de origen y monto de los ingresos y egresos de los partidos políticos, por ello considera que el Órgano Técnico cumplió el mandato legal con la remisión de las propuestas de reforma al Consejo General, pues a su juicio el conocimiento y aprobación de las reformas presentadas corresponde al Consejo General.



De ahí que considere el apelante que la creación de una Comisión Especial subyugue la esfera jurídica del Órgano Técnico de Fiscalización, pues es el Consejo General quien tiene oficiosidad para analizar, discutir y razonar el contenido y alcances de las propuestas de reforma presentadas por el órgano fiscalizador.

Asimismo asevera el actor que con la creación de la Comisión Especial, la autoridad responsable transgrede el artículo 62 fracción II, párrafo tercero, inciso a) del Código Electoral del Estado de México, pues considera que es el Órgano Técnico de Fiscalización el ente que a partir del despliegue de sus atribuciones, que se sustentan en su autonomía de gestión, compete elaborar el Reglamento en cuestión.

De igual manera, continúa señalando el recurrente, que el Órgano Técnico de Fiscalización es un órgano auxiliar del Consejo General que cuenta con autonomía de gestión para el ejercicio de sus atribuciones, encontrándose entre estas últimas las relacionadas con la elaboración de la normatividad interna, manuales de organización y los lineamientos técnicos para la presentación de los informes sobre el origen y monto de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, los que deben ser sometidos a consideración del Consejo General.

En consecuencia de lo anterior, el apelante considera que es el Consejo General al que corresponde estudiar, analizar y en su caso aprobar las reformas presentadas por el órgano técnico, ya que en ninguna parte de la normatividad aplicable se dispone que dichas propuestas deban ser turnadas a una comisión, ni que esta última deba atender la propuesta realizada por el órgano fiscalizador.

Finalmente arguye que la autoridad responsable incurrió en una omisión en el ejercicio de una atribución otorgada por la ley, ya que a esta autoridad corresponde el conocimiento de manera directa de las propuestas de reforma realizadas por el Órgano Técnico de Fiscalización.

Este Tribunal Electoral considera **INFUNDADOS** los agravios hechos valer por el actor.



**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

Para una comprensión de la calificación anterior, debe destacarse que el artículo 93 del Código Electoral del Estado de México, prevé la constitución de Comisiones para que el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de México las instituya para el pleno desempeño de sus atribuciones. Dicha disposición contempla que las comisiones se forman por tres consejeros designados por el Consejo General con voz y voto, por los representantes de los partidos políticos y coaliciones y un secretario técnico que será designado por el Consejo General en función de la Comisión de que se trate; y que toda circular, proyecto de acuerdo o dictamen que emita, deberá ser puesta a consideración del Consejo General para que tenga efectos vinculantes.

Con ello, se hace patente que de conformidad con la ley electoral de la entidad, es apegado a derecho que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, cuando lo crea pertinente, integre las Comisiones que le ayuden al cumplimiento de sus objetivos, siendo una atribución expresa del Consejo General otorgada por el legislador, además de ser un camino por medio del cual el órgano administrativo electoral puede llevar a cabo de mejor manera sus actividades, y en consecuencia, desempeñar sus atribuciones.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

Es importante destacar que las determinaciones de las Comisiones no tienen el carácter obligatorio, pues en términos del propio artículo 93 en estudio, al constituir sólo un medio para el apoyo del Consejo General, es indispensable que todo aquello que sea aprobado por cualquier comisión (previo estudio y discusión), deba ser puesto a consideración del órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de México, y éste a su vez, analice la propuesta sometida a su consideración, la discuta y la vote.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido jurisprudencia con el rubro siguiente: **COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE**

## RESOLUCIÓN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS<sup>3</sup>.

De esta forma, resulta evidente que si bien las Comisiones son órganos formados con la finalidad de apoyar al Instituto Electoral del Estado de México, es el órgano superior de dirección quien de manera directa decide y ejerce las atribuciones encomendadas por la legislación electoral mexiquense.

Ahora bien, en el caso concreto se advierte que:

- El Órgano Técnico de Fiscalización mediante oficio IEEM/OTF/136/2012 remitió a la Secretaria Ejecutiva General, propuestas de reforma al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de ciudadanos que pretenden constituirse como Partidos Políticos y sus anexos.
- Derivado de lo anterior, el Consejo General mediante sesión extraordinaria del doce de abril de dos mil doce, emitió el acuerdo IEEM/CG/116/2012 denominado Integración de la Comisión Especial para atender la propuesta de reforma al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos.

Sentado lo anterior, el Consejo General en el acuerdo impugnado, decidió ejercer la facultad establecida en el artículo 93 del Código Electoral de la entidad, con la finalidad de analizar las propuestas de reforma remitidas por el Órgano Técnico de Fiscalización, a efecto de que la Comisión Especial creada propusiera lo que estime conducente, lo que a juicio de este órgano jurisdiccional resulta apegado a derecho.

<sup>3</sup> Jurisprudencia 7/2001

Lo anterior se justifica debido a que el hecho de que un órgano central haya remitido propuestas de reforma al Reglamento citado, no impide al Consejo General ejercer la facultad contenida en el mencionado artículo; pues en la misma normatividad electoral no existe prohibición alguna para que el órgano superior de dirección, en caso de conocer propuestas de algún otro órgano central, integre las comisiones que considere necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Por el contrario, la legislación en la materia faculta al Consejo General para que en cualquier caso, de estimarlo pertinente, constituya las Comisiones Especiales, con el objeto de coadyuvar con el órgano superior de dirección en la atención de sus actividades sustantivas, lo que en el caso acontece; puesto que la actividad concerniente a las reformas del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretendan obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos, deben ser consideradas como actividades sustantivas, ya que responde a la necesidad advertida por el legislador, de asegurar que las organizaciones de ciudadanos que participan en la vida política de la entidad, se sujeten al sistema de rendición de cuentas, con el objeto de que la sociedad mexiquense, tenga pleno conocimiento de la forma en que los actores que pretendan constituir un partido político obtienen sus ingresos y aplican sus recursos, y así verificar que dichos recursos provengan de fuentes lícitas y sujetos permitidos por la ley, y de esta manera dar certeza de que dicha organización de ciudadanos cumple con los requisitos necesarios para poder constituir un ente político en la entidad.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

Establecido lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que la integración de la Comisión Especial mencionada, de manera alguna transgrede las facultades expresas del Consejo General, en el sentido de analizar directamente la propuesta de reformas al Reglamento, presentada por el Órgano Técnico de Fiscalización, sino que constituye una forma de análisis especializado y minucioso, en el que se tratan temas específicos, con el objetivo de entregar al Consejo General un estudio más elaborado, para que éste a su vez, cuente con las herramientas necesarias para tomar

una **decisión definitiva** sobre su aprobación o modificación; se reitera, el dictamen que al respecto emita la comisión cuya constitución se controvierte, no tiene efectos vinculantes para el órgano superior de dirección, quién en todo caso cuenta con la facultad para rechazar, modificar o aprobar lo sometido a su potestad.

En este sentido, en el caso que se analiza, será el Consejo General el que conozca en definitiva de la propuesta de reforma realizada por el Órgano Técnico de Fiscalización, sin que la integración de la Comisión Especial implique que ésta tenga atribuciones para decidir sobre la viabilidad o no de las propuestas, pues ella sólo está ejerciendo una actividad auxiliar que deriva de un mandato que la autoridad superior de dirección ejerció en uso de sus facultades legales y reglamentarias al emitir el acuerdo impugnado.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

Así, no obstante la creación de la Comisión Especial que analizará las reformas propuestas por el Órgano Técnico de Fiscalización, el proyecto o determinación que emita dicha comisión debe ser sometido a consideración del Consejo General, el cual de conformidad con los artículos 92, 93 y 95 del Código Electoral de la Entidad, será a través de la sesión correspondiente, en la que se convoque a los miembros del consejo aludido, para el efecto de que se analice y discuta el proyecto emitido por la Comisión Especial, y si lo cree pertinente, apruebe las reformas propuestas por el órgano fiscalizador.

Con lo que se hace patente que será el Consejo General el que dará eficacia y obligatoriedad a las propuestas de reforma del Órgano Técnico de Fiscalización, a través del análisis y discusión que en la sesión correspondiente se tenga sobre las propuestas de reforma citadas, cumpliendo con sus atribuciones y no dando lugar a omisión alguna, como lo pretende hacer valer el recurrente en el presente asunto.

Aunado a lo anterior, contrario a lo aducido por el actor, con la creación de la Comisión Especial en estudio, no se modifica al ente que de manera originaria planteó dichas reformas, esto es, de ninguna forma se desvirtúa la circunstancia de que fue el Órgano Técnico de Fiscalización el que remitió al Consejo General diversas propuestas de reforma al citado

**TEEM**Tribuna Electoral  
del Estado de México

reglamento, sino que sólo queda demostrado que el Consejo General consideró pertinente que la Comisión Especial lo apoyara en el análisis de las propuestas de reforma, para que una vez estudiadas, se remita el proyecto correspondiente al órgano superior electoral para que de considerarlo necesario, apruebe las reformas propuestas.

2. Ahora bien, por lo que respecta al agravio concerniente a la aseveración del recurrente en el sentido de que se vulnera el artículo 62, fracción II, párrafo tercero, inciso a), del Código Electoral del Estado de México, en el sentido de que el ente fiscalizador es quien a partir del despliegue de sus atribuciones que se sustentan en su autonomía de gestión compete elaborar el reglamento en cuestión; este órgano resolutor lo considera **INFUNDADO**.

Para evidenciar lo incorrecto de la afirmación del apelante, es necesario señalar el contenido del artículo 62, fracción II, párrafo tercero, inciso a) del Código comicial de la entidad:



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

*“Artículo 62.- ...El Órgano Técnico de Fiscalización contará con la estructura administrativa que determine el Reglamento Interior del Instituto, con los recursos presupuestarios que apruebe el Consejo General, y tendrá las siguientes atribuciones:*

- a) *Elaborar su normatividad interna y sus manuales de organización y funcionamiento, así como los Lineamientos Técnicos para la presentación de los informes, origen y monto de los ingresos y egresos de los partidos políticos, para someterlos a consideración del Consejo General para su aprobación...”*

Del precepto transcrito destaca la facultad expresa que tiene el Órgano Técnico de Fiscalización para elaborar su normatividad interna, sus manuales de organización y funcionamiento, así como los Lineamientos Técnicos para la presentación de informes, origen y monto de los ingresos y egresos de los partidos políticos; atribuciones que derivan de su autonomía de gestión, pues ésta solamente implica la facultad de regularse en la cuestión interna del organismo fiscalizador, tanto administrativamente, como para el ejercicio de sus funciones.

Ello es así, ya que tratándose de autonomía de gestión de órganos fiscalizadores, la doctrina señala que ésta debe ser entendida como los actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y



suministro, traduciéndose en el conjunto de diligencias que un órgano debe realizar para el logro de los objetivos o metas que tiene asignadas; además de su capacidad de decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la constitución y en las leyes.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 02/2011, con motivo de reformas a la legislación electoral del Distrito Federal, señaló en relación al tópico en estudio que “son órganos con autonomía técnica y de gestión: la Contraloría General y la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización; y que se entiende por autonomía técnica y de gestión, la facultad para realizar sus actividades sin injerencia de algún servidor público del Instituto Electoral o representante de los partidos políticos o grupos parlamentarios y sin presión para resolver en un determinado sentido.”

Acorde con la definición apuntada por nuestro máximo tribunal, este órgano colegiado ha establecido que la autonomía de gestión otorgada a los órganos fiscalizadores implica que estos cuenten con garantía para poder iniciar cualquier procedimiento fiscalizador que consideren oportuno desarrollar, con parámetros técnicos, contables y jurídicos en cuya determinación y valoración no pueden intervenir órganos diversos; elaborar y ejercer su propio presupuesto, determinar su estructura administrativa, así como contar con facultades exclusivas en todo lo concerniente a su gobierno, régimen interior y personal a su servicio.<sup>4</sup>

De lo anterior es posible colegir que, la autonomía de gestión del Órgano Técnico de Fiscalización tiene dos vertientes:

- La consistente en las diligencias que un órgano debe realizar para el logro de sus objetivos (capacidad para decidir su administración, organización, custodia y manejo de sus recursos)



<sup>4</sup> Razonamiento incluido en la sentencia recaída al expediente RA/05/2010, resuelto por unanimidad de votos por este Tribunal el doce de abril de dos mil diez

- La relativa a la capacidad de iniciar cualquier procedimiento fiscalizador que considere oportuno, siempre respetando las normas aplicables.

Con lo anterior es dable señalar que no le asiste razón al apelante cuando sostiene que el Órgano Técnico de Fiscalización a partir de su autonomía de gestión es al que le corresponde elaborar el reglamento para la fiscalización de las organizaciones políticas que pretendan constituirse como partido político.

Precisado el alcance de autonomía de gestión, ésta no le permite la elaboración de una norma que reglamente cuestiones diversas a su régimen interior, o lo relativo a disposiciones que regulen cuestiones vinculantes a los sujetos fiscalizados.



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

Lo anterior en virtud de que como ya ha quedado establecido, la autonomía de gestión del Órgano Técnico de Fiscalización no es absoluta, sino que se restringe a las libertades que la autoridad fiscalizadora tiene para regularse en su régimen interior y de incoar cualquier procedimiento fiscalizador a los entes sujetos de esta actividad, encontrando sus límites en las facultades que la ley otorga al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en materia de fiscalización, como por ejemplo la atribución de éste de conocer y resolver sobre los informes que rinda el Órgano Técnico de Fiscalización.

De ahí que la autonomía de gestión de este órgano, nada tenga que ver con la facultad implícita de proponer reformas de reglamentos concernientes a la fiscalización de las agrupaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político; pues el carácter de dicha normatividad no tiene relación alguna con actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro del ente fiscalizador, o con la garantía para poder iniciar cualquier procedimiento fiscalizador.

Sino que la atribución del Órgano Técnico de Fiscalización relativa a la propuesta de reformas del Reglamento para la Fiscalización de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido

político, deriva de una atribución de las llamadas implícitas y no del artículo 62, fracción II, inciso a) del Código Electoral del Estado de México.

Puesto que si bien esta facultad no se encuentra expresamente en el Código de la materia, dicha atribución se justifica con el hecho de que al ser un ente investido de especialidad en materia de fiscalización, además de tener encomendado a su favor la vigilancia y fiscalización de los recursos de las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político, es inconcuso que dicho ente, dada su especial naturaleza, tiene las atribuciones necesarias para remitir al Consejo General propuestas de reforma a los reglamentos vinculados con fiscalización.

Con ello, se evidencia que la facultad del Órgano Técnico de proponer reformas al Consejo General, respecto al Reglamento de Fiscalización, no tiene relación alguna con su autonomía de gestión, ya que mediante esta tarea no se está regulando ninguna actividad relativa al régimen interno de la autoridad fiscalizadora, sino que se está coadyuvando para una mejora en la Reglamentación en materia de Fiscalización, la cual de conformidad con los artículos 39; y 95, fracción I del Código Electoral del Estado de México, corresponde únicamente al Consejo General del Instituto local.

Resultando inconcuso que no es el Órgano Técnico de Fiscalización, el ente al que a partir del despliegue de sus atribuciones sustentadas en su autonomía de gestión, le compete elaborar el reglamento aludido.

3.- La falta de atribución del Titular del órgano Técnico de Fiscalización para fungir como Secretario Técnico de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como Partido Político Local, y si derivado de la integración de la comisión se vulnera la autonomía de gestión de dicho órgano.

En este tópico, el incoante señala como motivo de disenso que es inexacto encomendarle al Órgano Técnico de Fiscalización, dotado de autonomía de gestión, una actividad sustantiva del Instituto como lo es integrarlo como Secretario Técnico de la Comisión Especial que atenderá la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

**TEEM**Instituto Electoral  
del Estado de México

Organizaciones de Ciudadanos que pretenden obtener su registro como Partido Político Local.

Sobre ello el actor manifiesta que el órgano superior de dirección se sustenta en una indebida fundamentación y una falta de motivación, porque no existe norma expresa que funde la causa por la cual a la autoridad fiscalizadora se le encomiende una actividad distinta a la de fiscalizar los recursos de los partidos políticos, por lo que considera el impugnante, que esta actividad debe ser encomendada a un área distinta del Instituto Electoral de la entidad, que sí cuente con facultades expresas e implícitas para actuar como Secretario Técnico de la Comisión Especial.

Asimismo, el apelante señala que la creación de la Comisión Especial constituye un acto ilegal y arbitrario, toda vez que el Consejo General pasa por alto la naturaleza jurídica del Órgano Técnico de Fiscalización al señalar en el punto primero del acuerdo impugnado que la citada comisión se integra por tres consejeros electorales, un representante de cada partido político, y como Secretario Técnico al Titular del Órgano Técnico de Fiscalización, circunstancia que a juicio del apelante distorsiona y vulnera la autonomía de gestión de la autoridad fiscalizadora en virtud de haber sido creada por el legislador para fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, más no para subordinar su autonomía de gestión a las determinaciones de una comisión.

Por lo que el incoante considera que la comisión apuntada si bien no tiene facultades decisorias recibirá información, deliberará e incluso podría asumir la posibilidad de hacer recomendaciones a un órgano central del Instituto dotado de autonomía de gestión, situación que lo convertiría en una instancia supervisora de los actos de la autoridad fiscalizadora.

Finalmente considera el apelante que en términos del artículo 84, 300, 301 y 302 bis del Código Electoral de la entidad, al ser el Órgano Técnico de Fiscalización un órgano central del Instituto, los actos, omisiones y resoluciones que este realice al seno de la comisión especial, serían susceptibles de impugnación, dada su naturaleza jurídica de órgano central dotado de autonomía de gestión para el desarrollo de sus funciones



**RIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

Ahora bien, respecto a la afirmación del apelante en el sentido de que el titular del Órgano Técnico de Fiscalización no tiene facultades para integrar la Comisión Especial para la atención de las propuestas de reforma al Reglamento de fiscalización, este órgano jurisdiccional considera que no le asiste la razón.

Ello en atención a que contrario a lo manifestado por el incoante, de la normatividad electoral se evidencia que el Titular del Órgano Técnico de Fiscalización sí se encuentra en aptitud de formar parte de la Comisión Especial que por esta vía se impugna.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

Las razones que sustentan dicha aseveración, se derivan de lo estipulado por los artículos 62, fracción II, inciso m); 93 del Código Electoral del Estado de México; 1.3 y 1.9 del Reglamento para el Funcionamiento de las Comisiones del Consejo General del Estado de México; puesto que de la interpretación de dichos preceptos se colige que el Órgano Técnico de Fiscalización, además de las atribuciones expresas establecidas en el artículo 62 del código comicial local, debe cumplir con aquéllas que le establezca el Consejo General en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; tales como, que el órgano fiscalizador si bien es un órgano central del Instituto, también es un ente auxiliar del órgano superior de dirección; además de que el Secretario Técnico que integrará las comisiones será designado por el Consejo General en función de la comisión de que se trate; lo que le permite aseverar que el titular del Órgano Técnico de Fiscalización, pueda realizar actividades relacionadas con la fiscalización, tanto de los partidos políticos como de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como éstos, en los términos que el Consejo General establezca.

Con ello se hace patente que es una atribución implícita del Órgano Técnico de Fiscalización coadyuvar con el órgano superior de dirección en las actividades que éste le encomiende, en temas relacionados a la fiscalización, tanto de partidos políticos, como de organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener su registro.

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

Atendiendo a ello, este resolutor considera que el hecho de que el Consejo General haya determinado en el acuerdo impugnado que el Titular del Órgano Técnico de Fiscalización debe fungir como Secretario Técnico de la Comisión que por ese medio se creó, no se erigió en desapego al marco normativo aplicable, pues si bien no existe precepto expreso que señale la atribución del Titular del Órgano Técnico de formar parte de una comisión en calidad de Secretario Técnico; dicha atribución resulta de la especialidad y objetivos que persigue el Órgano Técnico de Fiscalización, además de las atribuciones que el Consejo General tiene de nombrar al Secretario Técnico de las comisiones en función de la naturaleza que revista la comisión y la materia de que se trate.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

Lo cual resulta lógico, si se parte de la base de que el Órgano Técnico de Fiscalización es la autoridad especializada en dicha materia y la comisión fue creada para la atención de las propuestas de reforma al Reglamento de Fiscalización de las organizaciones que pretenden constituirse como partidos políticos.

Por lo que se estima apegado a derecho que el Titular del Órgano Técnico de Fiscalización, funja como Secretario Técnico de la Comisión creada por el acuerdo que por esta vía se impugna.

Por otra parte, referente a la aseveración del apelante en el sentido de que al ser parte el Titular del Órgano Técnico de Fiscalización de la Comisión Especial, se distorsiona y vulnera la autonomía de gestión de la autoridad fiscalizadora, en virtud de haber sido creada por el legislador para fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, más no para subordinar su autonomía de gestión a las determinaciones de una Comisión; este órgano jurisdiccional considera que tampoco le asiste la razón al impugnante.

Lo anterior puesto que como ya se ha apuntado el titular del Órgano Técnico de Fiscalización sí puede fungir como Secretario Técnico de la Comisión creada por el Consejo General, sin que dicho desempeño vulnere la autonomía de gestión de la autoridad fiscalizadora, debido a que las actividades que se llevan a cabo dentro de la Comisión Especial, no se realizan con el carácter de órgano central, sino por el contrario, como

# TEEM

Tribunal Electoral  
del Estado de México

órgano auxiliar de las actividades del Instituto Electoral del Estado de México, lo que denota la separación de la naturaleza propia del Órgano Técnico de Fiscalización en relación con la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que pretenden obtener su registro como Partido Político Local.

Por lo que debe entenderse que las actividades realizadas por el Órgano Técnico de Fiscalización, como órgano central, son distintas a las que éste puede realizar como integrante de una comisión, pues dentro de ésta sólo se encuentra sujeto a las disposiciones que el mismo Código Electoral señala respecto de las mismas.

En este sentido, la integración de la comisión por el Titular de la autoridad fiscalizadora, como Secretario Técnico no transgrede la autonomía de gestión del órgano de fiscalización, puesto que sus actividades dentro de la comisión nada tienen que ver con las facultades conferidas a éste respecto de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y organizaciones de ciudadanos que pretendan erigirse como tales.

Lo anterior se hace evidente si se toma en cuenta las facultades que el Secretario Técnico de una comisión especial tiene, siendo de conformidad con el Reglamento para el funcionamiento de las Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, las siguientes:

- Auxiliar a la Comisión y a su Presidente en el ejercicio de sus atribuciones;
- Acordar con el Presidente de la Comisión la elaboración del orden del día de las sesiones y reuniones de trabajo;
- Integrar los expedientes de los asuntos que deben tratarse en las sesiones reuniones de trabajo, solicitando previamente por escrito la documentación correspondiente;



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

De lo anterior se advierte que las funciones que tiene que desempeñar el Secretario Técnico dentro de una comisión, se encuentran relacionadas a actividades operativas que coadyuvan a un buen funcionamiento de la comisión de que se trate.

Con ello se hace evidente que la razón de ser de que el titular del órgano Técnico de Fiscalización actúe como Secretario Técnico de la comisión radica en que éste, como sujeto especializado en la materia aludida, auxilie al Consejo General por medio de la Comisión Especial en el estudio y análisis de las propuestas de reforma del Reglamento citado, para que éste posteriormente, pueda aprobar o no dichas propuestas.

De acuerdo a lo argumentado, tampoco asiste la razón a la manifestación del apelante en el sentido de que en términos del artículo 84, 300, 301 y 302 bis del Código Electoral de la entidad, al ser el Órgano Técnico de Fiscalización un órgano central del Instituto, los actos, omisiones y resoluciones que este realice al seno de la comisión especial, serían susceptibles de impugnación, dada su naturaleza jurídica de órgano central dotado de autonomía de gestión para el desarrollo de sus funciones.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

En virtud de que como ya se ha venido razonando, las actividades que realice el Órgano Técnico de Fiscalización dentro de la Comisión Especial, no son sujetas de impugnación, ya que éste no actúa en su calidad de órgano central, sino solamente como auxiliar del Consejo General, circunstancia que lo sitúa no como órgano central, sino como un integrante de una Comisión que no puede emitir determinaciones de carácter vinculante.

En razón de lo expuesto, el agravio analizado en este apartado deviene **INFUNDADO**.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1, 2, 3, 282, 289 fracción I, 300, 301 fracción II, 302 bis fracción II,



inciso a), 304, 305, fracción I, inciso a) 311, 319, 326, 327, 328, 333, 337, 339 y 342 del Código Electoral vigente en esta entidad federativa, se:



**RESUELVE:**

**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE MÉXICO**

**UNICO.** Se confirma el acuerdo **IEEM/CG/116/2012**, aprobado en sesión extraordinaria de fecha doce de abril de dos mil doce por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, denominado Integración de la Comisión Especial para atender la propuesta de reformas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones de Ciudadanos que Pretendan Obtener su Registro como Partido Político Local y sus respectivos anexos: a) catálogo de cuentas e instructivo de registro contable; y b) nuevos formatos.

**Notifíquese** la presente sentencia a las partes en términos de ley y fíjese copia íntegra de la misma en los estrados de este Órgano Jurisdiccional.

Así, lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en sesión pública celebrada el dieciséis de mayo de dos mil doce, aprobándose por mayoría, con los votos a favor de los Magistrados Jorge E. Muciño Escalona, Luz María Zarza Delgado, Raúl Flores Bernal y Crescencio Valencia Juárez, y con el voto en contra del Magistrado Héctor Romero Bolaños, siendo ponente el primero de los nombrados, quienes firman ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE MÉXICO**

  
**JORGE E. MUCIÑO ESCALONA**

**LA MAGISTRADA DEL TRIBUNAL**

  
**LUZ MARÍA ZARZA DELGADO**

**EL MAGISTRADO DEL TRIBUNAL**

  
**RAÚL FLORES BERNAL**

42

EL MAGISTRADO DEL TRIBUNAL

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

EL MAGISTRADO DEL TRIBUNAL

CRESCENCIO VILLALBA JUÁREZ

EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ ANTONIO VALADEZ MARTÍN



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

**Voto particular que, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 339, fracción IV, del Código Electoral del Estado de México y 18, fracción VI, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de México, emite el magistrado Héctor Romero Bolaños, relativo a la sentencia dictada en el Recurso de Apelación RA/25/2012.**

Con el respeto debido y por no compartir el sentido de la ejecutoria aprobada por la mayoría de los magistrados del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, formulo el presente voto particular en el Recurso de Apelación RA/25/2012.

Sustenta el presente voto particular el hecho de que, a juicio de la ponencia a mi cargo, se dejaron de estudiar planteamientos medulares expuestos por el actor en su escrito de impugnación, tal es el caso del que hizo consistir como "fuente del agravio" en donde señaló, de manera específica, que el Consejo General omitió estudiar e interpretar, en los considerandos del acuerdo impugnado, los alcances del ámbito competencial de dicho órgano, "vinculantes" con el ámbito de atribuciones del Órgano Técnico de Fiscalización.

En relación con lo anterior, en el citado medio de impugnación se advierte a foja 09 (nueve) del expediente en análisis, que el actor se duele de la vulneración al principio de legalidad, derivado de la omisión del Consejo General de analizar, estudiar y razonar acerca de la esfera jurídica de atribuciones que el legislador ordinario dotó al ente electoral responsable de la fiscalización.



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

A mi juicio dichas consideraciones en las que, el actor basó sus agravios no fueron objeto de análisis o razonamiento alguno en la resolución mayoritaria, y de haberse hecho, la conclusión final de la resolución al medio de impugnación hubiese sido otra.

En efecto, a juicio del suscrito, asistía razón a la parte recurrente, pues del contenido íntegro del acuerdo impugnado, no existe un análisis de los alcances del ámbito competencial del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, frente al ámbito de atribuciones del Órgano Técnico de Fiscalización.

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

44

Situación que a juicio de la ponencia a mi cargo debía justificarse en el acuerdo impugnado, pues por una parte, conforme a lo dispuesto por el artículo 92 fracción II inciso b) del Código Electoral del Estado de México, es atribución del citado órgano técnico elaborar las propuestas de reformas a los documentos que sirven de base para el desarrollo de su función fiscalizadora; y por otra, de acuerdo con la norma jurídica, para efecto de otorgarles validez, deben pasar por el tamiz del máximo órgano de dirección del Instituto Electoral del Estado de México, procedimiento que no requiere la intervención de ningún órgano diverso, sino que debía realizarse de manera directa.

Cabe señalar, que si bien es cierto, no pasa desapercibido para el suscrito que de conformidad con el artículo 93 del Código Electoral del Estado de México, es facultad del Consejo General crear de comisiones para el desarrollo de sus actividades sustantivas, en ese contexto y de conformidad con la fracción II del citado artículo, se deben establecer los motivos de creación, objetivos y tiempo de funcionamiento de las citadas comisiones.



En ese orden de ideas, en el acuerdo impugnado debían especificarse los motivos por los que el proyecto del Órgano Técnico de Fiscalización, no podía o no debía ser analizado de manera directa por el Consejo General como lo manda la ley, por qué era necesaria la creación de una comisión para ese efecto y, en su caso, las partes específicas del proyecto de reforma al reglamento respecto de las cuáles se justificaba su análisis en una comisión.

Por otra parte, el actor expone en el escrito de impugnación, que tanto la creación de la Comisión Especial, como el haber nombrado al Titular del Órgano Técnico de Fiscalización como Secretario Técnico de aquella, subordina su autonomía de gestión a las determinaciones que acuerde; lo cual en la determinación mayoritaria se consideró infundado bajo el argumento de que la participación del aludido titular atiende a la facultad auxiliar que este órgano ejerce frente al Consejo General.

Sin embargo, en la resolución mayoritaria se hace caso omiso a diversas disposiciones contenidas en el Reglamento para el Funcionamiento de las

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, que se refieren concretamente al funcionamiento y a la participación que tiene el Secretario Técnico al interior de las comisiones.

Por una parte, el artículo 1.9 establece las atribuciones que desempeñan los secretarios técnicos al interior de las comisiones, entre las que se encuentran: **auxiliar a la comisión y a su presidente**, acordar junto con el presidente el orden del día de las sesiones y reuniones de trabajo, integrar los expedientes de los asuntos a tratarse en la comisión, **elaborar los proyectos de acuerdo, resoluciones y dictámenes de la comisión**, preparar la convocatoria, convocar, notificar, pasar lista y declarar la existencia de quórum legal en las sesiones respectivas, dar cuenta de las actuaciones y circunstancias que se susciten en dichas comisiones, recabar el sentido del consenso y de la votación de los proyectos de acuerdo, resoluciones y dictámenes emitidos por la comisión, levantar el acta de las sesiones.

Además de acuerdo con el artículo 1.18 del mismo reglamento se establece que el secretario técnico, **sólo cuenta con voz informativa**.



De lo anterior puede advertirse que la participación del Secretario Técnico al interior de las comisiones se encuentra subordinada a las decisiones que ésta adopte.

En ese sentido, en opinión del suscrito, asiste la razón al inconforme cuando afirma que el acuerdo controvertido "**subyuga la esfera jurídica del Órgano Técnico de Fiscalización**", toda vez que en la sentencia mayoritaria no se realiza el análisis de la naturaleza jurídica del Órgano Técnico de Fiscalización y, por ende, se pasa por alto su naturaleza técnica y autónoma, subordinándolo a una comisión, integrada solamente por tres consejeros electorales y representantes de partidos políticos.

La anterior conclusión se refuerza con lo dispuesto por el artículo 1.38 del citado Reglamento para el de Funcionamiento de las Comisiones, el cual señala que: en caso de la comisión considere que un proyecto de acuerdo, resolución o dictamen debe revisarse nuevamente, se regresará a la Secretaría Técnica, para su nuevo estudio, solicitando la opinión no

# TEEM

Tribunal Electoral  
del Estado de México

de la Dirección Jurídico Consultiva o de la dependencia correspondiente, para su posterior presentación en sesión de la misma Comisión.

Es decir que, conforme a la normatividad que regula el funcionamiento de las comisiones, sería factible que una comisión ordenara directamente al Órgano Técnico de Fiscalización que modificara lineamientos de fiscalización; lo cual es indebido, pues esa atribución corresponde al Pleno del Consejo General conforme al citado artículo 62 fracción II inciso b), así como el numeral 95 fracción III del Código Electoral del Estado de México.

Aunado a lo anterior, conforme a lo dispuesto por el mencionado artículo 1.38 del Reglamento para el de Funcionamiento de las Comisiones, en la revisión que haga dicha comisión respecto al proyecto de reformas al reglamento, puede hacer las modificaciones que estime pertinentes, incluso llegar a reformarlo en su totalidad, si así lo determinara. Incluyendo en dicha deliberación la participación de otras áreas, que ni siquiera se encuentran vinculadas a la función técnica desarrollada por el Órgano Técnico de Fiscalización.

De ahí que asista la razón al actor (contrario a lo sostenido en la resolución aprobada por la mayoría), cuando hace la afirmación de que la comisión especial aprobada mediante el acuerdo impugnado, **se convierte de facto en instancia supervisora de los actos de la autoridad fiscalizadora.**



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

En ese orden de ideas, causa especial preocupación el hecho de que tanto del acuerdo impugnado, como de la resolución que ahora se aprueba por mayoría, no se deja constancia o se garantiza de alguna manera, que los integrantes del Consejo General hubiesen conocido de manera íntegra la propuesta primigenia del Órgano Técnico de Fiscalización, pues como se afirmó con antelación, ésta puede ser reformada en su integridad por la Comisión Especial, llegando incluso a reducir o acotar la facultad fiscalizadora del mencionado órgano técnico.

Situación que podría ocurrir, de acuerdo a lo razonado y de ser así se vulneraría autonomía del Órgano Técnico de Fiscalización y por tanto

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

redundaría en una merma a la finalidad constitucional que le fue encomendada; lo cual, no fue considerado en la resolución de la cual disiento.

Por las razones apuntadas, no comparto el criterio mayoritario expresado en la sentencia, en el cual se afirma que la autonomía de gestión del órgano técnico no se vulnera porque ésta solamente tiene dos vertientes: a) la consistente en las diligencias que un órgano debe realizar para el logro de sus objetivos (capacidad para decidir su administración, organización, custodia y manejo de sus recursos) y, b) la relativa a la capacidad de iniciar cualquier procedimiento fiscalizador que considere oportuno.

Mi desacuerdo con lo anterior estriba en que, si bien es cierto ese análisis del término "autonomía de gestión" ha sido sostenido por este Tribunal en anteriores criterios, éste se ha realizado en un contexto diferente. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, los alcances de la autonomía de gestión deben analizarse desde una perspectiva distinta pues, como se ha explicado con antelación, permitir que una comisión del Consejo General revise los lineamientos propuestos por el Órgano Técnico de Fiscalización y le ordene directamente su modificación (sin que esta instrucción provenga del Consejo General), sí podría causar una merma en su facultad fiscalizadora y, por consecuencia, en su autonomía de gestión, la cual implica contar con los instrumentos necesarios para realizar correctamente sus atribuciones fiscalizadoras.

Máxime que, como se ha apuntado, en el caso que nos ocupa no existe constancia de que el Consejo General haya conocido y analizado la propuesta del Órgano Técnico de Fiscalización, ni se encuentra previsto algún mecanismo para que la Comisión Especial someta a consideración del Consejo General un documento en el cual distinga qué fue lo que propuso originalmente el órgano técnico y cuáles son las modificaciones acordadas por la comisión.

Adicionalmente debe considerarse que los procedimientos de revisión, discusión y deliberación que se llevan a cabo al interior de una comisión, como la creada a través del acuerdo motivo de controversia, son



RIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO

**TEEM**Tribunal Electoral  
del Estado de México

significativamente distintos a los que se siguen dentro del Consejo General, máximo órgano de dirección del Instituto.

Puesto que de conformidad con la norma legal y reglamentaria, en los artículos 86, 92, 93, del Código Electoral del Estado de México y 1.4, 1.36 del Reglamento de funcionamiento de comisiones, el Consejo General se integra con siete consejeros electorales, a diferencia de las comisiones que es de tres; las sesiones del primero son públicas del segundo privadas, y los acuerdos se aprueban por mayoría de sus integrantes, en ambos casos, es decir, que en la comisión sus acuerdos o dictámenes pueden ser aprobado con sólo dos de los consejeros integrantes.

Aunado a lo anterior, el artículo 93 párrafo tercero del Código Electoral dispone que la aprobación de todos los acuerdos y dictámenes debe ser, preferentemente, con el consenso de los partidos y coaliciones.

Todo lo anterior, evidencia que con la resolución mayoritaria se infringe la finalidad del legislador que fue dotar de mayor certeza los acuerdos que aprueba el Consejo General relacionados con la materia de fiscalización, máxime cuando con el acuerdo impugnado, ni con la resolución mayoritaria, no se establecieron de manera concreta los motivos, el objeto o finalidad de su creación, ni existe constancia de que no se vulnera o acota los parámetros de funcionamiento del Órgano Técnico de Fiscalización.

En razón de todo lo anterior, es que se considera que se debió revocarse el acuerdo impugnado, de acuerdo a las consideraciones expuestas en el presente voto particular.



**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**

Magistrado Electoral



**JOSÉ ANTONIO VALADEZ MARTÍN**

Secretario General de Acuerdos



**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE  
MÉXICO**