

TEEM

Tribunal Electoral
del Estado de México

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RA/7/2016 Y SU
ACUMULADO RA/8/2016

ACTORES: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL Y MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE:

JORGE E. MUCIÑO ESCALONA



Toluca de Lerdo, Estado de México, a trece de septiembre dos mil

dieciséis.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

VISTOS, para resolver los autos de los expedientes **RA/7/2016** y su **acumulado RA/8/2016**, relativos a los recursos de apelación interpuestos por los **Partidos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano**, respectivamente, en contra del acuerdo **IEEM/CG/62/2016** por el que se expide el Código de Ética del Personal del Instituto Electoral del Estado de México, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México el doce de agosto de dos mil dieciséis, y

Resultando:

De las constancias que obran en los expedientes, así como de lo narrado por los apelantes se desprenden los siguientes antecedentes:

I. Solicitud de los Consejeros Electorales de incluir en la sesión de doce de agosto de dos mil dieciséis la discusión sobre el proyecto del Código de Ética del Personal del Instituto Electoral del Estado de México. Mediante oficio IEEM/CG/001/16, Consejeras y Consejeros electorales solicitaron a la Secretaría Ejecutiva del órgano electoral local la inclusión del proyecto del Código de ética del Personal del Instituto

Electoral del Estado de México, como punto a tratar en el orden del día de la próxima sesión del órgano superior de dicho instituto.

II. Acto impugnado. El doce de agosto de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México aprobó el acuerdo **IEEM/CG/62/2016** por el que se expide el Código de Ética del Personal del Instituto Electoral del Estado de México.

III. Presentación de los escritos de Apelación. Inconformes con la anterior determinación, **el Partido Acción Nacional y Movimiento Ciudadano**, respectivamente, a través de sus representantes ante el Consejo General del instituto local, interpusieron sendas demandas de apelación¹.

IV. Trámite ante la autoridad electoral responsable. Mediante acuerdos de recepción de los recursos de apelación interpuestos por los institutos políticos citados, la autoridad responsable procedió a registrar y formar los expedientes correspondientes a estos recursos, haciendo pública su presentación; asimismo, dentro del término de ley, rindió los informes circunstanciados que a su parte corresponde; precisándose que no concurrió tercero interesado alguno.

V. Remisión de constancias al Tribunal Electoral del Estado de México. El veinticinco de agosto del año que transcurre, la Oficialía de Partes del Tribunal Electoral del Estado de México, recibió los oficios **IEEM/SE/4190/2016** e **IEEM/SE/4191/2016** signados por el Secretario del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante los cuales envió los expedientes formados con motivo de la interposición de los recursos de apelación que se resuelven.

a. Radicación y Registro.

El veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, se ordenó el registro de los recursos de apelación bajo los números de expedientes **RA/7/2016** y **RA/8/2016**, procediendo a su sustanciación y por razón de turno, se designó como ponente al Magistrado Jorge E. Muciño Escalona para formular el proyecto de sentencia.

¹ Dieciocho de agosto de dos mil dieciséis.

b. Admisión.

Por acuerdo de fecha trece de septiembre de dos mil dieciséis, se admitieron a trámite los recursos de apelación y al no haber pruebas pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción y se remitieron al magistrado ponente para resolver lo que en derecho proceda, lo que se hace a continuación, dando cuenta al Pleno.

Considerando

PRIMERO. Competencia.

El Tribunal Electoral del Estado de México es competente para conocer y resolver los recursos de apelación sometidos 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, 383, 389, 390, fracción I; 405, fracción III; 406, fracción II, 407, fracción I y 410 segundo párrafo del Código Electoral del Estado de México, toda vez que el acto impugnado consiste en un acuerdo emitido por el Consejo Electoral del Instituto Electoral del Estado de México.

SEGUNDO. Acumulación. Del examen de los escritos que originaron los presentes recursos de apelación, este tribunal advierte conexidad en la causa, dado que existe identidad en:

- La autoridad responsable
- Acto impugnado

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, a fin de resolver de manera conjunta, rápida, expedita y completa, lo procedente es acumular el recurso de apelación correspondiente al expediente **RA/08/2016** al diverso recurso **RA/07/2016**, por ser éste el que se recibió en primer término, lo anterior, con fundamento en el artículo 431 del Código Electoral del Estado de México.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente resolución a los autos de los recursos de apelación que se acumulan.

TERCERO. Legitimación.

Los recursos de apelación que se resuelven fueron interpuestos por parte legítima, en términos de lo previsto en el artículo 412, fracción I del Código Electoral del Estado de México, por tratarse de partidos políticos nacionales con acreditación ante el instituto local que promueven a través de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

CUARTO. Requisitos de la demanda y presupuestos procesales.

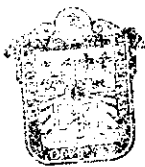
En los presentes Recursos de Apelación se satisfacen los requisitos generales de los artículos 411, 412, 413 y 419, del Código Electoral del Estado de México, como a continuación se evidencia.

a) Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable y en ellas se satisfacen las exigencias formales previstas en el artículo 419, del Código en cita a saber: el señalamiento del nombre del actor, el domicilio para oír y recibir notificaciones, la identificación del acuerdo impugnado y de la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios en que se basa la impugnación, el ofrecimiento y aportación de pruebas, además que aparecen al calce, el nombre y la firma autógrafa de los actores.

b) Oportunidad. Los presentes medios de impugnación se presentaron de manera oportuna.

Ello es así en atención a que de los expedientes se desprende que el acuerdo combatido por los actores fue emitido por la responsable el doce de agosto de dos mil dieciséis, en este sentido, si los medios de impugnación fueron interpuestos el dieciocho de agosto del mismo año, es evidente que ello ocurrió dentro de los cuatro días que prevé el artículo 415 del Código electivo de la entidad, por lo que se presentaron dentro del plazo concedido por la ley.

Lo anterior en virtud a que el inicio del periodo para impugnar el acuerdo IEEM/CG/62/2016 comenzó a partir del lunes quince de agosto del



presente año y feneció el jueves dieciocho del mismo mes y año²². De manera que, es evidente que los actores interpusieron las demandas de apelación dentro del periodo a que alude el Código Electoral del Estado de México.

c) **Personería.** Los partidos políticos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano promueven a través de sus representantes suplente y propietario, respectivamente, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Calidades que se encuentran corroboradas en autos en tanto que en ambos expedientes obran las copias certificadas del nombramiento de:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO

- Rubén Darío Díaz Gutiérrez como representante suplente del Partido Acción Nacional
- César Severiano González Martínez como representante propietario del Partido Movimiento Ciudadano

Y, en adición, la autoridad responsable en los informes circunstanciados reconocen dichas calidades, de ahí que se encuentra acreditada la personería de cada uno de los ciudadanos nombrados.

d) **Interés Jurídico.** Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; que los partidos políticos, pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra los actos emitidos por la autoridad electoral. Ello a partir de la interpretación sistemática de los artículos 41 y 99 de la Constitución Federal, de los que se advierte que los partidos políticos poseen el carácter de entidades de interés público que intervienen en el proceso electoral, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares.

Lo anterior tiene sustento en la Jurisprudencia 10/2005, de rubro: **"ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS**

²² El trece y catorce de agosto del dos mil dieciséis no deben computarse al haber sido sábado y domingo, esto es, días inhábiles

NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.”

Por tanto, los Partidos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano tienen interés suficiente para controvertir el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, toda vez que, poseen el carácter de entidades de interés público, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa de este tipo de interés.

De ahí que no sea acertada la aseveración de la autoridad responsable al rendir sus informes circunstanciados, en los que manifiesta que desde su perspectiva se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 426, fracción IV del Código Electoral del Estado de México relativa a la falta de interés jurídico, en tanto que, el Código de Ética es un acto administrativo que solamente trasciende y regula actos concretos de los servidores públicos del Instituto Electoral del Estado de México, lo que no impacta a la esfera de derechos de los partidos políticos o algún otro ciudadano.

Premisa que este órgano jurisdiccional no considera correcta en atención a que, si bien el código impugnado por los partidos políticos mencionados tiene como finalidad guiar la conducta de los servidores públicos electorales, ello no es obstáculo para que los institutos políticos (que forman parte de la autoridad que aprobó dicho código) puedan controvertir la conformación de la nombrada normatividad, en virtud a que, ésta al constituir lineamientos como referentes para la actuación de los servidores electorales en su función posee una importancia que permite a los partidos políticos, en su calidad de garantes de la actuación del Instituto Electoral del Estado de México y en beneficio del interés público, poner a debate en vía jurisdiccional, el Código de Ética mencionado.

De modo que, contrario a lo sostenido por la autoridad responsable, los Partidos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano tienen el interés suficiente para controvertir el acuerdo IEEM/CG/62/2016 en el que se aprobó el Código de Ética de los Servidores Públicos del Instituto Electoral del Estado de México.

QUINTO. Síntesis de Agravios.

- RA/7/2016 interpuesto por el Partido Acción Nacional

El Partido Acción Nacional manifiesta que el acuerdo IEEM/CG/62/2016 a través del cual el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México aprobó el Código de Ética, transgrede el artículo 16 constitucional, en relación con los artículos 168, 175 y 183 del Código Electoral del Estado de México, además de ser violatorio del acuerdo IEEM/CG/50/2016 mediante el cual se aprobó la comisión especial para la revisión y actualización de la normativa del instituto.

Ello porque, bajo su perspectiva, la aprobación del acuerdo que por esta vía se impugna debía ser analizado y discutido por la comisión especial creada para revisar y actualizar la normatividad del instituto local, dado que el motivo de creación de esa comisión consistió en *"La necesidad de revisar y adecuar la normatividad que rige al Instituto Electoral del Estado de México, dada la proximidad del Proceso Electoral Ordinario 2017-2018 para elegir al titular del Poder Ejecutivo de la Entidad, así como el subsecuente 2017-2018, para elegir Diputados y miembros de Ayuntamientos; asimismo, atender y adecuar disposiciones relacionadas con el buen funcionamiento del propio instituto"*

Mientras que su objetivo consistía fundamentalmente en revisar los instrumentos normativos del instituto electoral local, que resulten aplicables para el adecuado desarrollo y regulación de los próximos procesos electorales, y los relacionados con el correcto funcionamiento del instituto, teniendo como tiempo de funcionamiento desde la aprobación del acuerdo de creación y hasta la conclusión de la revisión, adecuación o reforma, y, en su caso, expedición de los instrumentos normativos objeto de la misma.

Disposiciones, que bajo el enfoque del Partido Acción Nacional, implican necesariamente que el Código de Ética aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México el doce de agosto de la anualidad que transcurre, debió ser analizado, discutido y formulado por la comisión creada para la revisión y actualización de la normatividad electoral del órgano administrativo electoral, puesto que a ésta le compete

su elaboración, al tener como objeto de creación y objetivos revisar los instrumentos normativos del instituto local.

Bajo este contexto, el apelante considera que el hecho de que el Código de Ética cuestionado haya sido llevado al Consejo General del Instituto electoral local, únicamente con la solicitud de inclusión en la orden del día de una sesión del mismo por parte de los consejeros electorales, vulnera el principio de legalidad que dispone que las autoridades solamente pueden hacer aquello que expresamente les autoricen las leyes.

Así, el instituto político impugnante estima que una interpretación contraria implicaría que cualquier normatividad se pusiera en conocimiento del Consejo General del instituto electoral de la entidad, sin necesidad de un acuerdo o dictamen previo y al menos con el voto de dos integrantes de la comisión y preferentemente con el consenso de los partidos políticos.

RA/08/2016 interpuesto por el Partido Movimiento Ciudadano

Por su parte el Partido Movimiento Ciudadano en su escrito de demanda asevera que le causa afectación el considerando IX del acuerdo combatido, en la porción que establece que: *“el Código de Ética pretende servir como un instrumento que oriente las decisiones y compromisos institucionales del personal del Instituto Electoral...toda vez que se estima necesario delimitar los principios institucionales y valores éticos que el personal del Instituto debe observar en el desempeño de su encargo”*.

Ello porque, bajo su apreciación, el Consejo General del instituto electoral local, pretende que un ordenamiento no vinculatorio jurídicamente determine la actuación de los servidores públicos de dicho órgano, fijando a su criterio los principios electorales, los cuales ya han sido regulados en infinidad de ordenamientos en la materia, y contrario al acuerdo impugnado sí es obligatorio su cumplimiento.

Bajo esta premisa, el partido apelante sostiene que el máximo órgano de dirección del Instituto electoral local, supone que la conducta de los servidores públicos electorales sea orientada por sus principios éticos individuales, sin prever las disposiciones legales que regulan el actuar de los mismos, como lo es el principio de legalidad.

En este sentido el Partido Movimiento Ciudadano asevera que el acuerdo impugnado carece de fundamentación y motivación que justifiquen la necesidad de emitir un Código de ética, dado que ya existen instrumentos jurídicos de carácter vinculatorio que sirven como mecanismos de conducta en materia de ética y moral de los servidores públicos, citando entre ellos los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 98 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 11 de la Constitución local y 168 del Código Electoral local, de manera que bajo el enfoque del partido actor no sea necesaria la emisión de un ordenamiento que contenga reglas de conducta de los servidores públicos, pues su actuar ya se encuentra regulado en diversas legislaciones, además de que su implementación implicaría desconfianza por parte de la ciudadanía y falta de credibilidad en las instituciones electorales.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

Sobre el mismo tema, el recurrente manifiesta que el Código de Ética aprobado por el Consejo General constituye un instrumento de carácter vinculatorio al incluir en su articulado verbos como: desempeñará, cumpliré, realizaré, daré ejerceré etc, circunstancia que aleja a dicho instrumento de ser una guía de reflexión ética y moral, convirtiéndose en un dispositivo coactivo.

Finalmente adiciona que, lo regulado en el Código de Ética (aprobado) ya se encuentra reglamentado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, lo cual vulnera los principios de certidumbre y certeza jurídica.

SEXTO. Pretensión y causa de pedir. La pretensión del Partido Acción Nacional (**RA/7/2016**) estriba en la revocación del acuerdo impugnado para el efecto de que el proyecto del Código de Ética se estructure desde la Comisión Especial para la revisión y actualización de la Normatividad del Instituto Electoral del Estado de México.

Siendo importante destacar que la causa de pedir radica en que, desde el enfoque del actor, de conformidad con los artículos 168, 175 y 183 del Código Electoral del Estado de México, en relación con el acuerdo IEEM/CG/50/2016, corresponde a la Comisión Especial citada el expedir el

Código de Ética del instituto electoral local y no directamente al Consejo General del instituto electoral de la entidad.

Por otra parte, la pretensión del Partido Movimiento Ciudadano (RA/8/2016) radica en revocar el acuerdo IEEM/CG/62/2016 en el que se aprobó el Código de Ética, dado que con dicha actuación se vulnera el principio de certeza y seguridad jurídica dado que, desde la visión del inconforme, el código de referencia en nada abona a la debida actuación del órgano electoral local.

SÉPTIMO. Fijación de la *litis*. Relativo al RA/7/2016 el asunto se circunscribirá a determinar si a la Comisión Especial para la revisión y actualización de la Normatividad del Instituto Electoral del Estado de México creada a través del acuerdo IEEM/CG/50/2016 le correspondía expedir el Código de Ética del nombrado instituto electoral.

En relación al RA/8/2016 la temática converge en dilucidar si la expedición del Código de Ética vulnera el principio de certeza y seguridad jurídica al ya existir en la legislación tanto electoral como administrativa, las directrices que deben seguir los servidores públicos electorales en su actividad pública.

OCTAVO. Estudio de fondo

- **Estudio concerniente al RA/7/2016 interpuesto por el Partido Acción Nacional.**

Como ya se indicó en el apartado correspondiente, el Partido Acción Nacional se duele de que el acuerdo combatido, antes de ponerse bajo la consideración de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México para su aprobación, debió ser analizado y discutido por la comisión que el mismo órgano electoral creó a través del acuerdo IEEM/CG/50/2016, dado que ésta tuvo como motivo y objeto de creación la revisión y adecuación de la normatividad de dicho instituto.

Sobre el tema el impugnante manifiesta que el hecho de que el Código de Ética cuestionado haya sido llevado al Consejo General del Instituto electoral local, únicamente con la solicitud de inclusión en el orden del día de una sesión por parte de los consejeros electorales, vulnera el principio de legalidad, así como los artículos 16 constitucional, en relación con los

artículos 168, 175 y 183 del Código Electoral del Estado de México, además de ser violatorio del acuerdo IEEM/CG/50/2016 mediante el cual se aprobó la comisión especial para la revisión y actualización de la normativa del instituto.

Ello porque, bajo su perspectiva, la aprobación del acuerdo que por esta vía se impugna debía ser analizado y discutido por la comisión especial creada para revisar y actualizar la normatividad del instituto local, puesto que a ésta le compete su elaboración, al tener entre sus finalidades la de revisar los instrumentos normativos del instituto local.

Así, el instituto político impugnante estima que una interpretación contraria implicaría que cualquier normatividad se pusiera en conocimiento del Consejo General del instituto electoral de la entidad, sin necesidad de un acuerdo o dictamen previo y al menos con el voto de dos integrantes de la comisión y preferentemente con el consenso de los partidos políticos.

En consideración de este órgano jurisdiccional el motivo de disenso reseñado deviene **infundado**, en razón de que, contrario a lo manifestado por el impetrante, el Código de Ética aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México no forma parte de la normatividad que podía expedir la Comisión Especial para la revisión y actualización de la normatividad del Instituto local, dado que dicho código **no constituye un ordenamiento de naturaleza jurídica** que esté vinculado con los procesos electorales de gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos y tampoco se trata de normatividad relacionada con la estructura o el buen funcionamiento del órgano público electoral local de orden vinculatorio.

Para explicar la anterior conclusión es necesario precisar que como lo indica el Partido Acción Nacional, el ocho de abril de dos mil dieciseises, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, aprobó por unanimidad de votos el acuerdo IEEM/CG/50/2016, denominado "Por el que se crea la Comisión Especial para la revisión y actualización de la Normatividad del Instituto Electoral del Estado de México".

En dicho documento, el Consejo General del instituto electoral de la entidad, estableció que la creación de la comisión especial obedecía a la necesidad de ajustar y actualizar la normatividad del instituto electoral del

estado ante la proximidad de los procesos comiciales de gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos, y derivado de las nuevas disposiciones emitidas por el Instituto Nacional Electoral y los criterios jurisdiccionales dictados por el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación con motivo de la aplicación de la reforma política-electoral de dos mil catorce.

Asimismo se determinó que, la normatividad que sería objeto de modificaciones y actualizaciones se constituiría por aquella que fuera aplicable a los procesos comiciales que se celebrarán en los periodos de 2016-2017 (gobernador) y 2017-2018 (diputados y ayuntamientos), así como la relativa a la estructura y funcionamiento del órgano público local.

Adicionalmente, en el considerando XVI, el Consejo General determinó que previo al inicio del proceso electoral de Gobernador, se requería adecuar la normativa interna del instituto local que resulte aplicable a dicho proceso y subsecuente, así como la relativa a su estructura y funcionamiento; estableciendo también que para dar cumplimiento a esa tarea, era imprescindible contar con una comisión de carácter especial encargada de revisar los diversos instrumentos normativos que rigen al instituto, y realizar las propuestas de adecuaciones o reformas que resulten necesarias o, en su caso, la emisión de nuevos ordenamientos que sean aplicados en los procesos electorales de gobernador, diputados y ayuntamientos.

Patentizando que la aludida comisión tendría la facultad de **revisar y realizar las propuestas de modificación o expedición de los instrumentos normativos relacionados con el funcionamiento o estructura del instituto.**

En relación con el motivo de creación de la comisión especial, sus objetivos y tiempo de funcionamiento, el máximo órgano de dirección del instituto electoral local estatuyó que:

El motivo de la creación era la necesidad de revisar y adecuar la normativa que rige al instituto Electoral del Estado de México, dada lo proximidad de los procesos electorales, así como atender y adecuar

disposiciones relacionadas con el buen funcionamiento de dicho órgano electoral.

Sus objetivos estribarían en:

- 1) Revisar los instrumentos normativos del instituto local que resulten aplicables para el adecuado desarrollo y regulación de los próximos procesos comiciales y los relacionados con el correcto funcionamiento del instituto.
- 2) Presentar al consejo general del instituto, las propuestas de adecuación, reforma o expedición de los instrumentos normativos que emerjan del proceso de revisión de los mismos.
- 3) Emitir, o, en su caso, requerir opinión sobre el contenido de las propuestas que presenten las diversas unidades administrativas del instituto, relativas a la adecuación, reforma o expedición de la normatividad que será aplicable para los procesos de gobernador, diputados y ayuntamientos.

El tiempo del funcionamiento de la comisión especial sería a partir de la aprobación del acuerdo y hasta la conclusión de revisión, adecuación o reforma y, en su caso, la expedición de la normativa aplicable a los comicios venideros, así como la concerniente al correcto funcionamiento del instituto electoral.

En vista de las prescripciones contenidas en el acuerdo IEEM/CG/50/2016 y de la interpretación que se hace de ellas en relación con el **objeto de su creación**, este órgano jurisdiccional considera que, contrario a lo aseverado por el Partido Acción Nacional, la comisión especial para la revisión y actualización de la normatividad del Instituto Electoral del Estado de México, no debía analizar y discutir el código de ética aprobado a través del acuerdo que por esta vía se impugna, dado que no poseía facultades que le permitieran expedirlo.

Lo anterior se explica en razón de que, la comisión especial en cita fue creada con la finalidad de ajustar, adecuar y expedir la normatividad jurídica del institutito electoral local que sería aplicada a los procesos electorales de gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos, así como la relativa a la estructura y funcionamiento del órgano

administrativo, con las disposiciones emitidas por el Instituto Nacional Electoral y de los nuevos criterios adoptados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debido a la aplicación de la reforma política-electoral de dos mil catorce.

Premisa que pone de manifiesto que la intención del instituto local era hacer coherente su normatividad jurídica con las nuevas disposiciones emergidas en virtud de los criterios derivados de la reforma política-electoral de dos mil catorce, adecuando éstas a las nuevas disposiciones emitidos por el Instituto Nacional Electoral y los criterios dictados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con ese propósito, el máximo órgano de dirección del instituto local, determinó en el acuerdo IEEM/CG/50/2016 que la normatividad sujeta a la adecuación requerida por los criterios emergidos de la aplicación de la reforma electoral de dos mil catorce, sería:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

- La aplicable a los procesos electorales de gobernador, diputados y ayuntamientos.
- La relativa a la estructura y funcionamiento del Instituto Electoral del Estado de México

Circunstancia que patentiza que la finalidad de la creación de la comisión especial, estribó sustancialmente en la necesidad de adecuación de la **normatividad de naturaleza jurídica** del instituto que estuviera relacionada con:

- Los procesos electorales de gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos
- La estructura y funcionamiento del instituto electoral local

De manera que, el objeto de la creación de la comisión especial tiene origen en el examen de la **estructura jurídica** que compete aplicar al instituto electoral del Estado de México, es decir, en la normatividad de carácter coercitivo que dicha autoridad debe implementar en el desarrollo de las elecciones próximas a celebrarse y aquéllas relacionadas con su estructura y funcionamiento, a la luz de los principios y reglas reguladas constitucional y legalmente y no en lineamientos de índole orientativo que

únicamente sirvan de guía conductual en el desempeño de las funciones de los servidores públicos de ese órgano.

Así, atendiendo a los instrumentos que serían objeto de análisis por la comisión especial, es dable afirmar que la actividad del órgano especial se circunscribía a adecuar el marco normativo que el instituto electoral local aplica en los procesos electorales de la entidad incluidos los relativos a su funcionamiento y estructura, esto es, aquellos reglamentos o lineamientos que rigen de forma vinculatoria más no aquellos que no tienen ese carácter y que sólo constituye una referencia valorativa sobre actuaciones deseadas.

Lo hasta aquí expuesto pone de relieve que el instrumento referente al Código de Ética aprobado por el Consejo General del instituto local, no podía ser objeto de conocimiento de la comisión especial para la revisión y actualización de la normatividad electoral, dado que dicho ordenamiento no tiene relación alguna con la finalidad de creación de dicha comisión, es decir, con la revisión, adecuación y expedición de los instrumentos normativos (vinculatorios) que serán de aplicación estricta en los procesos electorales de gobernador, diputados y ayuntamientos; y tampoco con la concerniente a la estructura y funcionamiento del instituto.

Lo anterior en virtud de que un código de ética si bien constituye una declaración o guía de conductas deseadas respecto del comportamiento humano sobre lo bueno y lo malo, su implementación no puede considerarse coercitiva para las personas sujetas a él, dado que su relación con la ética profesional sólo implica que su existencia se erija en pautas conductuales que no poseen las características de un principio jurídico con carácter vinculatorio, como acontece con la ley.

En el caso que se analiza, de la lectura del Código de Ética aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, se advierte que éste es un ordenamiento encaminado a delinear la conducta de los servidores públicos de dicho órgano, en tanto que se instauró como una guía de reflexión que busca influir positivamente en la conciencia de los servidores electorales y en el cual, se delimitaron los principios y valores éticos que el personal debía observar en el desempeño de su encargo, por lo que no puede constituir un instrumento que revista las características de

obligatoriedad y por lo tanto coercitivo en su observancia, ya que sólo se trata de parámetros ideales basados en principios éticos, lo que indica que éste no está formado por normas jurídicas.

Es este sentido, el Código de Ética aprobado por el Consejo General del Instituto local no puede considerarse como un instrumento normativo de observancia obligatoria que deba aplicarse en los siguientes comicios, al ser sólo una guía conductual de observancia ética para los servidores públicos, circunstancia que evidencia que no podía ser objeto de elaboración, análisis y discusión de la comisión especial para la revisión de la normatividad del instituto electoral local, pues ésta, como ya se indicó sólo fue creada para revisar, actualizar y expedir instrumentos normativos de índole jurídica que deben ser aplicados en los procesos electorales de gobernador, diputados y ayuntamientos y los cuales por su propia naturaleza legal y reglamentaria tienen la característica de obligatoriedad para los sujetos a quienes estén dirigidos.

Entonces, si el Código de Ética en mención, no posee la característica de coercitividad que le permita ser aplicado en los procesos electorales para renovar los poderes ejecutivo estatal y municipal y legislativo de la entidad, es inconcuso que no podía pasar por el tamiz de la comisión especial creada mediante acuerdo IEEM/CG/50/2016, en tanto que la finalidad de la implementación de ésta únicamente se limitó a la revisión y actualización de los instrumentos normativos que poseían la característica de coercitividad, más no para la elaboración, análisis y revisión de otro tipo de normas que no tienen el carácter de obligacionales y que por lo tanto, pueden o no ser aplicadas.

Afirmación que además se sustenta en el hecho de que la comisión en comento, fue instaurada con el carácter de especial, con el único objeto de hacer coherente la normatividad del instituto electoral local con las disposiciones emitidas por el Instituto Nacional Electoral y los criterios adoptados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación derivados de la reforma de dos mil catorce, esto es, la comisión especial sólo se enfocaría a armonizar los instrumentos normativos que resultaran afectados por las determinaciones de las autoridades administrativa y jurisdiccional federales o a elaborar los necesarios para hacer posible la

ejecución de esas disposiciones y criterios, lo que en el caso concreto no sucede, puesto que el Código de ética para los servidores públicos del institutito local no puede considerarse un instrumento que implique su elaboración por la comisión debido a que sólo constituye una guía de reflexión sobre el actuar de los servidores públicos de ese órgano electoral, y por lo tanto no puede edificarse como una norma que amerite revisión o expedición derivado de las disposiciones emitidas por el Instituto Nacional Electoral o los criterios adoptados por el Tribunal Electoral Federal.

Asimismo, la conclusión anterior se corrobora con el acta de la primera sesión de "Comisión Especial para la revisión y adecuación de la normatividad del Instituto Electoral del Estado de México" de nueve de mayo de dos mil dieciseises, en el cual sus integrantes determinaron el listado de la normatividad del instituto local que sería objeto de revisión y actualización por parte de esa comisión.



Catálogo en el que se incluyeron los siguientes instrumentos normativos:

- Lineamientos para el Registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular.
- Lineamientos para el buen funcionamiento de la oficialía electoral
- Reglamento para la sustanciación de Quejas y Denuncias
- Reglamento para el registro de candidaturas independientes
- Reglamento de sesiones de la Junta General
- Reglamento de sesiones del Consejo General
- Reglamento Interno
- Reglamento para el funcionamiento de las comisiones del Consejo General.

Como se muestra, en la compilación que la comisión especial realizó a efecto de especificar qué normatividad sería objeto de revisión y actualización en relación con el objeto de su creación, incluyó regulación únicamente de índole jurídica que en forma forzosa tiene que ser aplicada en los próximos procesos comiciales, como lo son, los lineamientos para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular, el reglamento para el registro de candidaturas independientes y el reglamento para la sustanciación de quejas y denuncias; incluyendo además instrumentos normativos relativos a la estructura y funcionamiento del

propio instituto, lo cual resulta coherente con el objeto de creación de la comisión ya que éste, como ya se indicó, estribó en armonizar la normatividad jurídica que sería aplicable a los próximos procesos comiciales y aquella relativa a su funcionamiento que también fuera necesaria para el adecuado desarrollo de las elecciones, todo ello bajo el eje rector de que la totalidad de la normatividad que sería objeto de análisis de la comisión tenía el carácter de norma vinculatoria, pues se trataba de lineamientos y reglamentos que la autoridad electoral emitió con la finalidad de hacer operativos mandatos que se encuentran prescritos tanto constitucional como legalmente, de ahí que posean la característica de vinculantes.

De manera que, de la interpretación del acuerdo IEEM/CG/50/2016 y del catálogo emitido por la comisión especial se hace palpable que el objeto de dicho órgano especial sólo irradió en el análisis de las normas de contenido jurídico en relación con los procesos electorales y con la estructura y funcionamiento del propio instituto.

Así, el hecho de que en el acuerdo IEEM/CG/50/2016 se incluyan instrumentos relativos a la estructura y funcionamiento del instituto electoral local, es a partir de las reglas que sobre dichos temas se establecen en la constitución federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el Código Electoral de la entidad, dado que de dicho andamiaje jurídico se observan las competencias, integración y atribuciones de los organismos públicos locales electorales, por lo que la adecuación de la normativa citada, constituye un proceso de adaptación entre los lineamientos y reglamentos expedidos por el órgano electoral local sobre su estructura y las nuevas disposiciones y criterios que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales federales emitieron en consecuencia de la implementación de la reforma electoral de dos mil catorce.

Premisas que hacen patente que el objeto del acuerdo mencionado (IEEM/CG/50/2016) no se encuentra enfocado a dotar de facultades a la comisión especial de expedir normatividad de carácter orientativo o reflexivo, sino que sus atribuciones se dirigen a revisar, adecuar y expedir regulaciones que tuvieran la característica de vinculatorias dentro de los

procesos electorales, así como en la estructura y funcionamiento del instituto electoral local, a la luz de la constitución y leyes generales y locales aplicables.

En este sentido, el hecho de que la comisión especial de referencia no haya incluido en su listado de normatividad a revisar, analizar y expedir, el código de ética, se justifica en la circunstancia de que ese instrumento no constituye una norma jurídica, sino una declaración de principios éticos que sirven de referente en el actuar de los servidores públicos del instituto, por lo cual no resultaba dable que se integrara al catálogo jurídico sujeto a revisión de la comisión especial

Lo anterior es así, en tanto que el código de ética no impacta en la estructura y funcionamiento jurídico de ese órgano, dado que estos aspectos se encuentran regulados tanto en la constitución federal, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Código electoral local, ordenamientos que por su naturaleza sí constituyen normas jurídicas que implican coercitividad en relación con la organización (estructura) y atribuciones (funcionamiento) del instituto, de manera que el acuerdo IEEM/CG/50/2016 que otorgaba facultades a la comisión especial para revisar y expedir los instrumentos normativos relativos a la estructura y funcionamiento del instituto electoral local únicamente estaba dirigido a aquellas reglas que impactaran en los aspectos mencionados (estructura y funcionamiento del instituto local) de manera constitucional y legal, sin que ello le permitiera ocuparse de instrumentos de carga valorativa que plasmaran las acciones éticas que el personal del órgano administrativo debía implementar en el ejercicio de sus encargos.

En este sentido, el listado de normatividad que la comisión especial determinó como sujeta a revisión corrobora la afirmación relativa a que ésta únicamente tenía facultades para revisar normas de carácter jurídico y no valorativas, como lo es el Código de Ética, pues el catálogo emitido por la nombrada comisión sólo incluyó documentos que gozan de las características de coercitividad.

Bajo este panorama, este órgano jurisdiccional considera que no asiste razón al Partido Acción Nacional cuando asevera que la comisión especial para la revisión y actualización de la normatividad del instituto local, era la

competente para expedir el código de ética, ya que de la interpretación del acuerdo se colige que si bien ésta sí tiene facultades para expedir ordenamientos, dicha atribución se encuentra delimitada por el objeto de creación de la misma, ya que éste consistió en revisar, actualizar y expedir instrumentos que debían ser aplicados en los procesos electorales para la renovación del poder ejecutivo, legislativo, así como a los miembros de los ayuntamientos, además de aquella normativa relacionada con la estructura y funcionamiento del propio instituto, todo ello, bajo la premisa de que esa normatividad gozaba de la característica de coercitividad de las normas jurídicas, en tanto que su adecuación derivaba de un proceso de armonización entre las disposiciones emitidas por el Instituto Nacional Electoral, y los criterios adoptados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación originados por la reforma electoral de dos mil catorce.

Por lo que, este tribunal electoral concluye que la comisión especial no poseía atribuciones para analizar, discutir y formular el Código de Ética dado que éste no se encuentra impregnado de normas jurídicas.

En adición a lo expuesto, este órgano jurisdiccional estima oportuno señalar que de las constancias que obran en autos se observa que el Partido Acción Nacional, previo a la sesión del doce de agosto de la presente anualidad, tuvo conocimiento del proyecto relativo al Código de Ética, lo cual irradió en la posibilidad efectiva de que ese instituto político realizara manifestaciones y/o propuestas sobre el documento en cita, en particular acerca de su contenido, finalidad, etc.

Con lo hasta aquí reseñado este juzgador sostiene que los agravios expuestos por el actor son infundados y por lo tanto debe confirmarse el acto combatido.

- Análisis relativo al RA/8/2016 interpuesto por el Partido Movimiento Ciudadano.

Como ya quedó precisado, el Partido Movimiento Ciudadano señala que el acuerdo IEEM/CG/62/2016, específicamente en su considerando IX transgrede los principios de certeza y seguridad jurídica.

Ello en atención a que, desde su visión, con el Código de Ética el órgano administrativo electoral responsable pretende delinear la actuación de los servidores públicos electorales cuando ésta ya se encuentra regulada en varios ordenamientos en la materia, por lo que el acuerdo controvertido no posee justificación y motivación para crear un modelo orientador de la conducta de los servidores electorales.

En este sentido, el impugnante manifiesta que el Consejo General del instituto electoral local con la expedición del código de ética pretende que los servidores públicos guíen su actuar en principios éticos individuales, cuando en la normatividad electoral resalta el principio de legalidad como pilar trascendental del actuar de dichos servidores electorales.

Bajo esta misma línea, el partido accionante sostiene que el contenido del Código de Ética se encuentra regulado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, por lo que se vulnera el principio de certidumbre y certeza jurídica.

Lo anterior en atención a que en el Código de Ética se describe que dicha normatividad es obligatoria para todo el personal del instituto electoral local, mientras que en el Reglamento Interno del Instituto Electoral del Estado de México se observa que todas las actividades realizadas por éste, a través de todo su personal, se deban guiar por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y profesionalismo; por lo que con ello se incurre en incertidumbre jurídica.

Asimismo, el Partido Movimiento Ciudadano señala que si bien el Código de Ética no puede ser obligatorio, el Consejo General del instituto responsable lo transforma en vinculatorio, en tanto que, a manera de ejemplo, el código en su numeral 1.1 estatuye que se “deberá cumplir”, redacción que se dirige a constituir una norma jurídica obligatoria y no de una reflexión ética y moral.

Delineados los argumentos en los que el actor sostiene la ilegalidad del acuerdo impugnado, este órgano jurisdiccional los estima **infundados**, en tanto que, contrario a lo manifestado por el Partido Movimiento Ciudadano, el Código de Ética aprobado por el Consejo General a través del acuerdo

IEEM/CG/60/2016 no representa más que un documento que estatuye máximas doctrinarias que en un plano ideal debieran servir como guía a los servidores públicos electorales del Instituto Electoral del Estado de México; sin que de su contenido se advierta que constituya un instrumento vinculante que torne contradictorio o genere incertidumbre sobre la regulación electoral y administrativa que existe acerca de la actuación y sanciones de los servidores públicos en mención.

En este orden de ideas, este órgano jurisdiccional estima que el instituto responsable al emitir el acuerdo controvertido no dejó de lado que a nivel constitucional, legal y reglamentario ya existen directrices o principios **jurídicos** que rigen la conducta de los servidores públicos electorales del Instituto Electoral del Estado de México y, que, en caso de incumplimiento a dichas máximas se encuentra ya previsto un mecanismo de imposición de sanciones (derecho administrativo sancionador); en virtud a que, tal y como se observa del acto impugnado, el Código de Ética expedido por el órgano electoral local tuvo como objetivo:

- Servir como un instrumento que **oriente** las decisiones y compromisos institucionales del personal del órgano electoral local
- Constituir una **guía de reflexión** que busca influir positivamente en la conciencia individual de quienes lo integran

Premisa que guarda coherencia con el propio Código de Ética, del cual se advierte que:

- Pretende servir como instrumento orientador de decisiones y compromisos institucionales
- Es una guía de reflexión que busca influir positivamente en la conciencia individual del personal del instituto electoral local

De manera que, del contenido tanto del acuerdo impugnado, como del Código de Ética es claro que éste no posee como finalidad sobre-regular las obligaciones que tienen los servidores públicos del Instituto Electoral del Estado de México y con ello generar incertidumbre jurídica acerca de los principios y reglas estatuidas a nivel constitucional, legal y reglamentario acerca de las actuaciones o función electoral a la que están obligados los servidores públicos del órgano electoral local, sino sólo en

implementar un **instrumento institucional de carácter orientador** para los servidores públicos del citado instituto electoral que, por su génesis y objetivo, no es de carácter obligatorio ni posee consecuencias jurídicas en caso de su inobservancia.

En base a lo razonado es que se sostiene que, contrario a lo manifestado por el partido actor, si bien el Código de Ética impugnado, por su naturaleza, su observancia corresponde a cada uno de sus destinatarios (servidores públicos electorales), a través de la conciencia individual, ello no pugna con la circunstancia de que exista regulación constitucional, legal y reglamentaria sobre los principios que rigen la actuación de los servidores públicos electorales.

Ello en virtud a que, se debe partir de la idea de que el Código de Ética únicamente constituye **una guía**, de índole institucional, sobre la actuación de los servidores públicos electorales que recoge, en buena medida, los principios que se encuentran concentrados ya en el andamiaje constitucional y legal vigente a nivel federal y local; mientras que, la regulación estatuida en los artículos 41, 109 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en conexión con lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios e incluso el Código Electoral de la entidad conforman tanto reglas y principios de contenido obligatorio para los servidores públicos y un control de la política punitiva en materia administrativa.

Es decir, mientras que el código de ética únicamente constituye una pauta de actuación de los servidores públicos electorales (de carga valorativa o de conciencia del individuo); la constitución federal, ley de responsabilidades de los servidores públicos mexiquense y código electoral local³ establecen principios y normas jurídicas (de contenido obligatorio) que deben observar los servidores públicos electorales, así como todo un procedimiento (administrativo sancionador en materia administrativa y electoral) en caso de la desviación de la conducta de dichos destinatarios, con lo cual se pone de relieve que lo establecido a nivel constitucional y legal delimitan las obligaciones que los servidores

³ Específicamente en los artículos en los que se delimitan los principios, obligaciones y funciones que cada uno de los servidores públicos electorales deben de realizar o no.

públicos electorales poseen en el ejercicio de su función y es fundamento de la rama punitiva administrativa que permite al Estado sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, por los actos u omisiones que vulneren los principios que deben regir en el desempeño de sus funciones públicas.

En vista de lo reseñado es que a juicio de este tribunal electoral local, el hecho de que a nivel constitucional y legal se encuentren estatuidos los principios y reglas sobre la conducta de los servidores públicos electorales, así como todo un régimen de sanciones en caso de su incumplimiento; ello no implica que no exista justificación para que el Instituto Electoral del Estado de México haya emitido el Código de Ética impugnado, en virtud a que, como se ha puesto de relieve, éste se expidió como una medida de carácter institucional que tiene como único objetivo el que sea utilizado como guía de actuación de los servidores públicos electorales, en donde se delinearán las acciones de comportamiento deseado en forma institucional en relación a los principios que la propia ley estipula como rectores de la materia electoral y de los servidores públicos.

Asimismo, este órgano jurisdiccional estima incorrecto lo afirmado por el recurrente en el sentido de que el Código de Ética, por su redacción, constituye un documento de naturaleza vinculatoria, en atención a que, contrario a lo aducido por el Partido Movimiento Ciudadano, la circunstancia de que a lo largo del Código de Ética se adviertan verbos como, "cumpliré, realizaré, daré, ejerceré, etc"; ello no lo hace de índole obligatorio, dado que lo trascendental es que de acuerdo a sus propias características (contenido y objetivo) se advierte que el documento en examen únicamente obedece a forjar un referente institucional de actuación dirigido a los servidores públicos del Instituto Electoral del Estado de México, lo que torna evidente que no posee el elemento heterónomo y coercitivo que sí se encuentra impregnado en una norma de carácter jurídico.

Con lo hasta aquí expuesto es que este tribunal electoral local llega a la conclusión de que los argumentos sostenidos por el Partido Movimiento Ciudadano para sustentar la ilegalidad del acuerdo IEEM/CG/62/2016, a través del cual se aprobó el Código de Ética de los servidores públicos del

Instituto Electoral del Estado de México **no son acertados**, en virtud a que del estudio que se realiza del acto impugnado se observa que el Código de Ética sólo configura un instrumento de referente conductual y de índole institucional para los servidores públicos del órgano electoral local, lo cual no posee las características de una norma o principio jurídico (heteroaplicativa y coercitiva) y, además, tampoco pugna con la circunstancia de que a nivel constitucional y legal ya se encuentren regulados los principios y reglas (conductas obligacionales) de los servidores públicos electorales y un régimen disciplinario sancionador en el supuesto de incumplimiento, es decir, no se vulnera el principio de seguridad o certidumbre jurídica.

Asimismo, este órgano jurisdiccional estima **inoperante** la afirmación del actor en el sentido de que con la expedición del Código de Ética se crea desconfianza en la ciudadanía y falta de credibilidad en las instituciones, en razón de que constituye un enunciado sin ninguna base argumentativa que imposibilita a este tribunal electoral su estudio al carecer de sustancia.

Así, ante lo infundado e inoperante de los agravios aducidos por el partido actor lo procedente es **confirmar** el acuerdo IEEM/CG/62/2016, por el que se aprobó el Código de Ética de los servidores públicos del Instituto Electoral del Estado de México al no ser contrario a los principios de seguridad y certidumbre jurídica.

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, 383, 390, fracción I; 405, fracción III; 458 y 485 del Código Electoral del Estado de México, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se decreta la acumulación del recurso de apelación identificado con la clave **RA/8/2016** al diverso **RA/7/2016**, por ser éste el más antiguo, por lo tanto glócese copia certificada de esta resolución al recurso de apelación identificado con la clave **RA/8/2016**, de conformidad con lo establecido en el considerando segundo de la presente resolución.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en la sesión celebrada el doce de agosto de dos mil dieciséis.

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 acordó el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en sesión pública celebrada el trece de septiembre dos mil dieciséis, aprobándose por unanimidad de votos de los Magistrados Jorge E. Muciño Escalona, Jorge Arturo Sánchez Vázquez, Hugo López Díaz, Rafael Gerardo García Ruíz y Crescencio Valencia Juárez, siendo ponente el primero de los nombrados, quienes firman ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.



JORGE E. MUCIÑO ESCALONA
MAGISTRADO PRESIDENTE



JORGE ARTURO SÁNCHEZ VÁZQUEZ
MAGISTRADO



HUGO LÓPEZ DÍAZ
MAGISTRADO




RAFAEL GERARDO GARCÍA RUÍZ
MAGISTRADO



CRESCENCIO VALENCIA JUÁREZ
MAGISTRADO



JOSÉ ANTONIO VALADEZ MARTÍN
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO