

**ACUERDO DE COMPETENCIA**

**ASUNTO GENERAL**

**EXPEDIENTE: SUP-AG-113/2016**

**PRMOVENTE: TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL ESTADO DE  
MÉXICO**

**MAGISTRADA PONENTE: JANINE  
M. OTÁLORA MALASSIS**

**SECRETARIO: GENARO ESCOBAR  
AMBRIZ**

Ciudad de México, a veintitrés de noviembre de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite acuerdo en el cual determina que el Tribunal Electoral del Estado de México es el competente para conocer y resolver el medio de impugnación interpuesto por el partido político nacional denominado MORENA, para controvertir el acuerdo identificado con clave IEEM/CG/88/2016, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México por el que aprobó el *“Convenio General de Coordinación y Colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral del Estado de México, con el fin de establecer las bases de coordinación para hacer efectiva la relación del Proceso Electoral Local 2016-2017 en el Estado de México”*.

**I. ANTECEDENTES:**

De lo expuesto por el promovente y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

**1. Inicio del proceso electoral.** El siete de septiembre de dos mil dieciséis inició el proceso electoral en el Estado de México, para la elección de Gobernador.

**2. Acuerdo IEEM/CG/88/2016.** El veinte de octubre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México emitió el acuerdo identificado con la clave **IEEM/CG/88/2016**, por el cual aprobó el "*Convenio General de Coordinación y Colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral del Estado de México, con el fin de establecer las bases de coordinación para hacer efectiva la relación del Proceso Electoral Local 2016-2017 en el Estado de México*", asimismo autorizó a su Presidente y Secretario Ejecutivo a suscribirlo en su oportunidad.

**3. Recursos de apelación.** El veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, los partidos Movimiento Ciudadano y MORENA promovieron sendos recursos de apelación, por conducto de sus representantes ante el mencionado Consejo General, para controvertir el acuerdo precisado en el punto 2 anterior.

Con los aludidos medios de impugnación en el Tribunal Electoral del Estado de México se integraron, respectivamente,

los expedientes identificados con las claves RA/15/2016 y RA/16/2016.

**4. Acumulación.** Por acuerdo de treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, el citado Tribunal Electoral local determinó acumular el recurso de apelación identificado con clave RA/16/2016 al diverso RA/15/2016.

**5. Consulta competencial.** Mediante acuerdo de treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, el Tribunal Electoral del Estado de México acordó lo siguiente:

**PRIMERO.** Se **SOMETE A LA CONSIDERACIÓN** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la consulta competencial para conocer del presente medio de impugnación.

**SEGUNDO.** Se **ORDENA** al Secretario General de Acuerdos de este Tribunal Electoral, previa expedición de copia certificada de los expedientes, remita de inmediato a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la documentación respectiva y realice los trámites atinentes a efecto de dar cumplimiento al punto primero de este acuerdo.

**6. Asunto General.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, mediante proveído de cuatro de noviembre del año en curso, la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis acordó integrar el expediente SUP-AG-113/2016 y turnarlo a su Ponencia.

**7. Radicación.** Por acuerdo de once de noviembre de dos mil dieciséis, la Magistrada Janine M. Otálora Malassis acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del asunto general que motivó la integración del expediente al rubro indicado.

## **II. CONSIDERACIONES:**

### **PRIMERO. Actuación colegiada.**

De conformidad con el criterio sostenido por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia, cuyo rubro es: **ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO**<sup>1</sup>, la cuestión competencial que se plantea debe ser resuelta por este órgano jurisdiccional mediante un asunto general, ya que propiamente no se promueve un medio de impugnación, pues lo que se solicita es la intervención de esta Sala Superior, a fin de que determine cuál es el órgano jurisdiccional competente para resolver la impugnación hecha por un partido político, a fin de controvertir un acto relacionado con la organización del proceso electoral en el Estado de México.

Por lo cual, la determinación se debe adoptar mediante actuación colegiada, en términos del artículo 10, fracción VI, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional, así como de la jurisprudencia sustentada por la Sala Superior, con el rubro

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia 1/2012. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2013, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia volumen 1, páginas ciento cuarenta y cinco a ciento cuarenta y seis.

**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR<sup>2</sup>.**

**SEGUNDO. Análisis de la cuestión competencial.**

El Tribunal electoral local remitió el asunto, por las siguientes razones:

Considera que si bien el acto impugnado en el recurso de apelación local, en principio, es atribuido al Instituto Electoral del Estado de México, su origen es el convenio de coordinación y colaboración celebrado entre el propio instituto electoral local y el Instituto Nacional Electoral, lo que desde su perspectiva, implica que cualquier sentencia que se emita al respecto surtirá efectos en ambos órganos.

Además, estima que los motivos de agravio se dirigen a atacar la legalidad del mencionado convenio, en específico, las atribuciones que, a decir del partido político promovente, son exclusivas de la autoridad administrativa electoral nacional, y cuya aplicación causaría un detrimento presupuestal al organismo público local del Estado de México.

El tribunal local precisa que los impetrantes se inconforman con el contenido de algunos apartados del

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia 11/99. *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, páginas cuatrocientas cuarenta y siete a cuatrocientas cuarenta y siete.

## **SUP-AG-113/2016**

convenio de coordinación y colaboración y no únicamente con la suscripción del mismo por parte del instituto electoral local, lo que, a su juicio, implica la revisión de un acuerdo suscrito entre autoridades de distintas instancias y con diferentes órganos revisores de la constitucionalidad y legalidad de sus actuaciones.

En ese orden, considera que la materia de controversia en el medio de impugnación local tiene estrecha relación con la competencia originaria del Instituto Nacional Electoral para ejercer sus atribuciones en procesos electorales locales en relación con la integración del padrón y la lista de electores.

De ese modo, el tribunal local concluye que del análisis del acto reclamado y de los agravios planteados, se advierte que de pronunciarse en el caso, impactaría en las atribuciones del Instituto Nacional Electoral y en la distribución de competencias entre las autoridades administrativas electorales en materia de padrón electoral y presupuesto, lo que en su concepto, pone de manifiesto la necesidad que la instancia federal determine qué autoridad jurisdiccional es la competente para dilucidar la controversia planteada.

### **Marco normativo de los convenios de colaboración.**

La reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, supuso una reconfiguración del esquema institucional electoral en el país y una redistribución de las

atribuciones y funciones de las autoridades administrativas electorales.

En cuanto al Instituto Nacional Electoral, son destacables las nuevas facultades que se le otorgaron para los procesos electorales de orden local.

En términos del artículo 41, párrafo segundo, Base IV, apartado B, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció que para los procesos electorales federales y locales, le corresponde llevar a cabo lo siguiente:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
- 3. El padrón y la lista de electores;**
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

## **SUP-AG-113/2016**

7. Las demás que determine la ley.

Además, se precisó que **el Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio** con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, **la organización de procesos electorales locales.**

Por otra parte, en la citada disposición constitucional se dispuso que, en las entidades federativas, las elecciones locales estarán a cargo de una autoridad administrativa electoral denominada Organismo Público Local Electoral, la cual ejercerá sus funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;



**8.** Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos;

**9.** Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

**10.** Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral;

**11.** Las que determine la ley.

De acuerdo al marco normativo previsto por la Constitución Federal, es posible advertir en primer término, una definición expresa en la distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas.

También, se observa que dada la trascendencia de la función estatal de organizar las elecciones y sobre todo, el ineludible impacto de su ejercicio en los intereses de la colectividad y en el desarrollo de la vida democrática, se previó la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral asuma **mediante convenio** con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales.

En esa orientación normativa, en el artículo 32, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se replicó el citado esquema de distribución de competencias y en el artículo 119, del referido ordenamiento legal se estableció un

## **SUP-AG-113/2016**

**esquema de colaboración** entre el Instituto y los Organismos Públicos Locales, con lo cual se previó de manera expresa la posibilidad de **coordinar** actividades de diversa índole.

La mencionada disposición legal dispone que la coordinación de actividades entre el Instituto y los Organismos Públicos Locales estará a cargo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y del Consejero Presidente de cada Organismo Público Local, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales.

De igual modo, señala que para la realización de las funciones electorales que directamente le corresponde ejercer al Instituto en los procesos electorales locales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto presentará a consideración del Consejo General, el proyecto de Plan Integral que contenga los mecanismos de coordinación para cada proceso electoral local.

Adicionalmente, el precepto legal invocado indica que, a solicitud expresa de un Organismo Público Local, el Instituto asumirá la organización integral del proceso electoral correspondiente, **con base en el convenio que celebren**, en el que se establecerá de manera fehaciente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que justifique la solicitud para organizar el proceso electoral local correspondiente.

Ahora bien, en el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, se establecieron de manera específica, las bases para la coordinación, así como para la elaboración,

tramitación, firma, implementación, ejecución y seguimiento de los instrumentos jurídicos de coordinación y cooperación que suscriban el Instituto y los Organismos Públicos Locales (en los sucesivos OPLES).

El artículo 26 del citado ordenamiento reglamentario, dispone que la coordinación entre el Instituto y los OPLES **tiene como propósito esencial concertar la actuación entre ambas autoridades**, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias, para elevar la calidad y eficacia en la organización y operación de los procesos electorales, y optimizar los recursos humanos y materiales a su disposición, bajo un estricto apego al marco constitucional y legal aplicable y en un marco de colaboración, respeto y reconocimiento mutuo.

El artículo 28 del Reglamento de Elecciones señala que los OPLES, en cuyas entidades se lleve a cabo un proceso electoral local, deberán participar con el Instituto Nacional Electoral en la elaboración, revisión, tramitación, implementación, ejecución y seguimiento de los instrumentos jurídicos que se suscriban, y para ello, autoriza la organización de talleres, reuniones de trabajo y mesas de diálogo entre los funcionarios del Instituto y los OPLES.

El artículo 29 del invocado reglamento establece **los rubros que, al menos, se deberán considerar como materia de coordinación** entre el Instituto y los OPLES:

**a)** Integración de consejos municipales y distritales de los OPLES;

- b) Campañas de actualización y credencialización;**
- c) Listas nominales de electores;**
- d) Insumos registrales;**
- e) Capacitación y asistencia electoral;**
- f) Casillas electorales;**
- g) Documentación y materiales electorales;**
- h) Integración de mesas directivas de casilla;**
- i) Observadores electorales;**
- j) Candidaturas independientes;**
- k) Candidaturas comunes, coaliciones y alianzas de ámbito local;**
- l) Registro de candidaturas;**
- m) Representantes generales y de casilla;**
- n) Encuestas y sondeos de opinión;**
- o) Organización de debates;**
- p) Desarrollo de jornada electoral;**
- q) Promoción de la participación ciudadana;**

- r) Mecanismos de recolección de paquetes electorales;
- s) Conteos rápidos;
- t) PREP;
- u) Cómputo de las elecciones locales;
- v) Sistemas informáticos;
- w) Acceso a radio y televisión;
- x) Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos;
- y) Voto de los mexicanos residentes en el extranjero;
- z) Visitantes extranjeros;
- aa) Medidas cautelares en materia de radio y televisión, y
- bb) Las demás que determine el Consejo General o se acuerden con el OPL.

El artículo 35 prevé el **procedimiento para la elaboración, integración y suscripción del convenio general de coordinación**, en los términos siguientes:

- a) Dos meses antes del inicio del proceso electoral que corresponda, la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales (en lo sucesivo UTVOPL), generará una propuesta de modelo de convenio general de

## **SUP-AG-113/2016**

coordinación, anexos técnicos y financieros, la cual se enviará a las áreas ejecutivas y técnicas del Instituto para que emitan sus observaciones;

**b)** Realizadas las observaciones, la UTVOPL deberá impactarlas en el proyecto preliminar;

**c)** Posteriormente, la UTVOPL integrará el proyecto preliminar de convenio general de coordinación y sus anexos, y deberá remitir los documentos respectivos al vocal ejecutivo de la junta local ejecutiva correspondiente para que de manera inmediata se entreguen a la presidencia del Organismo Público Local (OPL);

**d)** El vocal ejecutivo de la junta local ejecutiva y el consejero presidente del OPL, se coordinarán para revisar e integrar de común acuerdo, la versión definitiva del proyecto de convenio general de coordinación y sus anexos. Hecho lo anterior, el proyecto y sus anexos deberán devolverse a la UTVOPL por conducto del vocal ejecutivo;

**e)** Recibidos los proyectos de convenio general de coordinación y anexos, y en su caso, adendas, la UTVOPL los enviará a las áreas ejecutivas y técnicas del Instituto que tengan injerencia en los temas objeto del convenio, a fin que se pronuncien sobre el contenido de los mismos;

**f)** Recibidas las observaciones de las áreas ejecutivas y técnicas del Instituto, la UTVOPL integrará la versión definitiva

con los cambios propuestos, y la remitirá a la Dirección Jurídica del Instituto a efecto que ésta proceda a su revisión;

**g)** Efectuada la revisión, y si la Dirección Jurídica ya no hiciere más observaciones, procederá a la impresión de cuatro tantos de los proyectos de convenio general de coordinación y anexos, mismos que deberán contar con el sello de validación respectivo;

**h)** Los documentos con sello de validación se devolverán a la UTVOPL para que informe a la Secretaría Ejecutiva y se proceda a la formalización del convenio general de coordinación, en su caso, en un acto protocolario<sup>3</sup>, y

**i)** Formalizado el convenio, la UTVOPL conservará un tanto del mismo y sus anexos y adendas en original; y dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha de su firma, remitirá un tanto a la Dirección Jurídica para su resguardo; un tanto al vocal ejecutivo de la junta local respectiva, que lo hará del conocimiento de los integrantes del consejo local que corresponda; y uno más, al consejero presidente del OPL respectivo.

De lo expuesto, se advierte que en la citada normativa electoral se desarrollaron y precisaron cada una de las atribuciones que corresponden a un esquema de coordinación entre el Instituto Nacional Electoral y el Organismo Público

---

<sup>3</sup> En términos del artículo 45, inciso ee), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **es atribución del Consejo General del INE aprobar la suscripción de convenios, respecto de procesos electorales locales.**

## **SUP-AG-113/2016**

Local del Estado de México, que en esencia, y de acuerdo a la reglamentación citada, están inmersas en un contexto de colaboración.

### **Caso.**

En la especie, se advierte que el acto impugnado es el acuerdo **IEEM/CG/88/2016**, dictado por el Instituto Electoral del Estado de México en el que el Consejo General aprobó el Convenio General de Coordinación y Colaboración celebrado con el Instituto Nacional Electoral, el cual contiene las bases generales de coordinación para hacer efectiva la organización del Proceso Electoral Local 2016-2017 en el Estado de México.

De ahí que, **contrariamente a lo considerado por el tribunal local, en el sentido que los temas de la impugnación tienen relación con facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral, la Sala Superior concluye que el tema a dilucidar está vinculado con una materia en la que intervienen de manera colaborativa y coordinada las autoridades administrativas electorales local y nacional.**

Por tanto, como el acto controvertido consiste **en la aprobación** del convenio de coordinación por parte del Instituto Electoral del Estado de México, **la impugnación se encuentra inmersa en el proceso de validación del acuerdo en el ámbito local y está relacionada con la facultad del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México de aprobarlo.**



**Tesis de la decisión.**

En consecuencia, la Sala Superior considera que el Tribunal Electoral del Estado de México es el órgano competente para conocer y resolver, en el ámbito de sus atribuciones, la controversia planteada en el recurso de apelación interpuesto por MORENA, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 406 y 408, fracción II, inciso a), del Código Electoral del Estado de México.

**Justificación de la decisión.**

En efecto, en términos del artículo 13, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Tribunal Electoral del Estado es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral que le corresponde resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones en contra de los actos y resoluciones del Instituto Electoral del Estado de México a través de los medios establecidos en la ley de la materia.

En la disposición jurídica de referencia, también se prevé que el sistema de medios de impugnación dará certeza y definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales estatales y municipales.

Asimismo, los artículos 406, fracción II y 408, fracción II, inciso a) del citado Código, establecen que el Tribunal Electoral del Estado de México le corresponde conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra del Instituto

## **SUP-AG-113/2016**

Electoral local a fin de controvertir los actos o resoluciones que emita.

En el caso, el partido MORENA interpuso recurso de apelación local ante el Tribunal Electoral del Estado de México, para controvertir el acuerdo identificado con clave IEEM/CG/88/2016, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Conforme con lo expuesto, el Tribunal Electoral del Estado de México es competente para conocer y resolver el medio de impugnación interpuesto por MORENA.

Lo anterior, es acorde al principio de federalismo jurisdiccional, en cumplimiento estricto a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución general, toda vez que la sentencia que se emita puede ser impugnada ante este órgano jurisdiccional especializado, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV de la propia Constitución Federal y 86 y demás relativos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Además, de remitir el presente asunto al Tribunal Electoral del Estado de México, se permitiría agotar de manera natural el principio de definitividad, y se haría efectiva la garantía de tutela judicial efectiva, otorgando al promovente la posibilidad de acudir en primera instancia al tribunal local y posteriormente, a la justicia electoral federal.

En ese sentido, la esencia de la presente determinación se inserta en un esquema de impugnación integral que reconoce un diseño acorde con el principio de definitividad y favorable a una tutela judicial efectiva que posibilita agotar la doble instancia.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho de recurrir el fallo es una garantía primordial que se debe respetar en el marco del debido proceso legal, en aras de permitir que una sentencia adversa pueda ser revisada de manera integral por un juez o tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica<sup>4</sup>, y de esa manera, se garantice de forma efectiva la protección del derecho de defensa<sup>5</sup>.

De igual modo, ha indicado que la doble conformidad judicial, expresada mediante el acceso a un recurso que otorgue la posibilidad de una revisión íntegra de la sentencia condenatoria, confirma el fundamento y otorga mayor credibilidad al acto jurisdiccional del Estado<sup>6</sup>.

En ese orden, la presente decisión está orientada al cumplimiento de la garantía de brindar al justiciable la posibilidad de recurrir el fallo de primera instancia y con ello, asegurar el efectivo ejercicio de su derecho de acceso a la justicia.

---

<sup>4</sup> Cfr. Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, párrs. 97-98; Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 158.

<sup>5</sup> Cfr. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 158, y Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 88.

<sup>6</sup> Cfr. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 89.

## **SUP-AG-113/2016**

Finalmente, la Sala Superior estima que no asiste la razón al tribunal local cuando afirma que conocer del asunto invadiría el ámbito de atribuciones del Instituto Nacional Electoral; toda vez que como se ha explicado, el ámbito esencial de la controversia se centra en el examen de la aprobación del convenio de coordinación en lo tocante a la autoridad administrativa electoral del Estado de México, lo que revela que la definición en torno a la jurisdicción del caso particular atiende al esquema de coordinación trazado en el orden normativo.

Lo anterior se considera así, porque la impugnación de MORENA tiene como planteamiento central la presunta afectación financiera al Instituto Electoral del Estado de México, al tener que cubrir el costo por el desarrollo de las eventuales campaña de reforzamiento para credencialización, así como para la impresión y distribución de los listados nominales de lectores que se entregarán al citado Instituto.

No obsta que el acuerdo controvertido se refiera a un convenio en el que participó de manera directa el Instituto Nacional Electoral, ya que, para efectos de determinar la competencia, en la especie, el elemento sustancial radica en que la controversia está vinculada con una materia en la que intervienen de manera colaborativa y coordinada las autoridades administrativas electorales local y nacional, para la instrumentación de aspectos operativos en la organización del proceso electoral del Estado de México, y no puede privilegiarse como aspecto determinante en la decisión, la participación formal del citado Instituto, puesto que ello equivaldría asumir de manera general la competencia en todos

los convenios de la propia naturaleza, de lo que deriva que deba examinarse el contenido esencial de la impugnación. De modo que lo conducente es atender a la materia del acto controvertido y no a la calidad formal del citado Instituto.

**Efectos.**

En consecuencia, a juicio de la Sala Superior, lo procedente es remitir las constancias del asunto general al rubro indicado al Tribunal Electoral del Estado de México, para efecto de que conozca y resuelva, en plenitud de jurisdicción, lo que en Derecho corresponda respecto del recurso de apelación promovido por MORENA, sin que esta resolución prejuzgue sobre el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de ese medio de impugnación.

**III. ACUERDO**

**PRIMERO.** El Tribunal Electoral del Estado de México es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por el partido político MORENA.

**SEGUNDO.** Remítanse las constancias que correspondan al Tribunal Electoral del Estado de México a efecto de que resuelva lo que en Derecho proceda.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda. Hecho lo anterior, remítase el expediente al archivo jurisdiccional, como asunto concluido.

**SUP-AG-113/2016**

Así, por **mayoría** de votos, lo acordaron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular de manera conjunta. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZANA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN  
CONJUNTAMENTE LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO Y LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN  
EN LOS ASUNTOS GENERALES SUP-AG-112/2016 Y SUP-  
AG-113/2016.**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulamos el presente voto particular en relación con los asuntos al rubro citado, pues consideramos que la competencia para conocer de las impugnaciones presentadas por Movimiento Ciudadano y Morena, respectivamente, corresponde a la Sala Superior en términos de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**Razones del disenso.**

## SUP-AG-113/2016

La mayoría de los integrantes del Pleno de la Sala Superior consideró que el Tribunal Electoral del Estado de México debe conocer del referido asunto, dado que el acto reclamado fue aprobado formalmente por el Instituto Electoral del Estado de México; se refiere a aspectos operativos en la organización del proceso electoral del Estado de México, y, de acuerdo con la legislación electoral local, los actos de dicha autoridad administrativa son revisables por el Tribunal Local a través del recurso de apelación.

No compartimos dicho criterio, pues, a partir del contenido esencial de tales impugnaciones, consideramos que la Sala Superior es competente para conocer del caso tomando en cuenta lo siguiente:

- El acto reclamado es la aprobación del Convenio de Colaboración suscrito por el INE y el Instituto Electoral del Estado de México para hacer efectiva la realización del proceso electoral local 2016-2017.
- Los agravios planteados se dirigen a cuestionar **exclusivamente el actuar del INE al celebrar el referido Convenio.**

Movimiento Ciudadano sostiene esencialmente que dicho Instituto indebidamente: a) Se excedió en sus facultades para celebrar tales convenios, y b) Delegó en los organismos públicos electorales locales atribuciones relacionadas con la integración del padrón electoral y la lista de electorales.



Además, ambos partidos alegan que es ilegal delegar al Instituto Electoral local el costo de la implementación de la campaña de reforzamiento en los módulos de atención ciudadana de campañas de actualización y credencialización.

- El hecho de que se suscriba un convenio relacionado con la organización del proceso electoral local en el Estado de México no implica, por sí mismo, que la competencia para conocer de cualquier impugnación al respecto corresponda al Tribunal Electoral local, pues, en el caso, los temas controvertidos no se asocian con aspectos concretos derivados de dicho proceso electoral, sino con las atribuciones de la autoridad nacional.

Por ende, la interpretación que se realice al respecto repercutirá en los convenios de colaboración que el INE celebre a futuro con los organismos públicos electorales locales de otras entidades federativas.

En este sentido, advertimos que la causa de pedir de los recurrentes consiste en controvertir las facultades del Consejo General del INE, por lo que, al resolver sus planteamientos, deberá analizarse el alcance de la competencia originaria de dicho Instituto y de sus facultades delegatorias. Al respecto, se destacan particularmente los cuestionamientos vinculados con la ampliación de los plazos relativos a los periodos de credencialización o registro en el padrón electoral. Por lo cual, estimamos que la competencia para conocer del presente asunto corresponde a la Sala Superior en la vía del recurso de apelación previsto en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la

## **SUP-AG-113/2016**

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Estimar lo contrario implicaría, por una parte, aceptar que un Tribunal local puede revisar la constitucionalidad y legalidad de los actos de una autoridad nacional y, por otro lado, que exista la posibilidad de que simultáneamente diversos tribunales estatales conozcan de impugnaciones en contra de convenios de colaboración celebrados en términos similares, con el riesgo de que se emitan criterios contradictorios.

Por otra parte, consideramos que el presente asunto no se relaciona con la posible violación a derechos humanos, sino con la definición de cuál es la autoridad competente para conocer de las referidas impugnaciones, lo que no supone una posible afectación al derecho de acceso a la justicia y, en todo caso, contribuye a dar certeza, coherencia y funcionalidad a los sistemas –federal y locales– de medios de impugnación en materia electoral.

Finalmente, advertimos que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación prevé ciertos medios de impugnación que excluyen el concepto de la doble conformidad judicial, o bien, la posibilidad de recurrir el fallo en una segunda instancia, sin que ello se traduzca por sí mismo en una afectación a alguna de las garantías del debido proceso legal.

Ello acontece, por ejemplo, con los recursos de apelación y de revisión del procedimiento especial sancionador, así como con el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, los cuales fueron

diseñados para que la Sala Superior revise, en única instancia, la constitucionalidad y legalidad de los actos controvertido.

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ  
SOTO FREGOSO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES  
BARRERA**

**REYES  
RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**