

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

EXPEDIENTE: SUP-CDC-1/2016

DENUNCIANTE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ.

SUSTENTANTES: SALAS REGIONALES CORRESPONDIENTES A LA PRIMERA Y TERCERA CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO Y XALAPA, VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIOS: FERNANDO RAMÍREZ BARRIOS Y MERCEDES DE MARÍA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Ciudad de México, treinta de marzo de dos mil dieciséis.

Resolución de la contradicción de criterios entre la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco y la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, derivada de lo

resuelto en los expedientes SG-JLI-12/2015, SG-JLI-14/2015 y SX-JLI-20/2015, respectivamente, y

ANTECEDENTES

Del análisis de la denuncia de contradicción de criterios y de las constancias que obran en el expediente que se tiene a la vista, se desprende lo siguiente:

1. Criterio de la Sala Regional Guadalajara. El veinticuatro y veintisiete de noviembre de dos mil quince, al resolver los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral identificados con las claves SG-JLI-12/2015 y SG-JLI-14/2015, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco, determinó, entre otras cosas, reencauzar dichos juicios a recurso de inconformidad¹ por considerarlo la vía idónea para controvertir determinaciones de desechamiento dictadas en los procedimientos disciplinarios.

2. Criterio de la Sala Regional Xalapa. El cuatro de febrero de dos mil dieciséis, al resolver el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave SX-JLI-20/2015, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz,

¹ Recurso previsto en los artículos 283, 284, 285, 286, 287 y 288 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral.

consideró que dada la ambigüedad del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral, los acuerdos de desechamiento son impugnables mediante recurso de inconformidad, el cual puede agotarse de manera optativa aunque en el caso determinó sobreseer dicho juicio al actualizarse la causal de improcedencia consistente en la presentación extemporánea de la demanda.

3. Denuncia de posible contradicción de criterios.

Mediante oficio TEPJF-PRESIDENCA-SRX-33/2016, de tres de marzo de dos mil dieciséis, la Sala Regional Xalapa denunció la posible contradicción de criterios derivada de las resoluciones descritas.

4. Turno a Ponencia. El siete de marzo siguiente, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-CDC-1/2016 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza. Por oficio de la misma fecha, la Secretaria General de Acuerdos dio cumplimiento al referido acuerdo y remitió a la Ponencia del Magistrado Instructor el expediente, a efecto de que procediera a su sustanciación.

5. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la denuncia aludida, y al no existir diligencia pendiente de desahogar declaró cerrada la instrucción. Por lo tanto, ordenó formular el respectivo proyecto de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer del presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 186, párrafo primero, fracción III, inciso e); 189, fracción I, inciso g, y 232, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de la denuncia de una posible contradicción de criterios entre Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. Legitimación. En términos de lo previsto en los artículos 232, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 119, párrafo primero, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la denuncia proviene de parte legitimada, toda vez que la formula el Magistrado Presidente de la Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.

TERCERO. Contradicción de criterios. Esta Sala Superior detecta la existencia de contradicción de criterios.

La contradicción de criterios se centra exclusivamente en determinar si en contra del auto de desechamiento emitido por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral en un procedimiento

disciplinario, es necesario agotar o no el recurso de inconformidad previsto en el artículo 283 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, porque de los criterios tanto de la Sala Xalapa, como de la Sala Guadalajara se aprecian las siguientes particularidades.

a) Determinación de la Sala Regional Guadalajara en los juicios SG-JLI-12/2015 y SG-JLI-14/2015. Concluyó que, en contra del auto de desechamiento emitido por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral en un procedimiento disciplinario, era necesario agotar el recurso de inconformidad previsto en el artículo 283 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, previo acudir al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, en esos dos asuntos, la Sala Regional mencionó que el artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé, como un requisito, el agotar en tiempo y forma las instancias que establece el citado Estatuto; también precisó que el plazo que el Estatuto prevé para presentar el recurso de inconformidad es de diez días hábiles.

Además, en el SG-JLI-14/2015 sostuvo que agotar esa instancia previa no era optativa, sino necesaria.

Ante tal postura, en esas resoluciones, se ordenó reencauzar el juicio promovido por la parte actora a recurso de inconformidad.

b) Determinación de la Sala Regional Xalapa en el juicio SX-JLI-20/2015. Concluyó que en contra del auto de desechamiento emitido por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral en un procedimiento disciplinario, era optativo para el actor agotar el recurso de inconformidad previsto en el artículo 283 del multicitado Estatuto, o acudir al juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, al considerar que la procedencia de ese recurso previo se encuentre sujeta a una interpretación adicional.

Advirtió que esta postura no rechaza la existencia de esa instancia previa, sino que deja el actor la decisión de optar entre agotar el recurso de inconformidad previsto en el Estatuto o presentar su demanda de juicio laboral.

Ante tales premisas, la sala regional señaló que una interpretación literal podría llevar a concluir que el supuesto que prevé la fracción I del artículo 283 del Estatuto, relacionado con la procedencia del recurso de inconformidad, se limita a aquellas resoluciones que emita el Secretario Ejecutivo, y no así respecto a las emitidas por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, puesto que la hipótesis establece expresamente que procede contra

determinaciones emitidas por el referido Secretario Ejecutivo.

En ese sentido, la sala determinó que el actor se encontraba en un estado de incertidumbre jurídica ante la posibilidad de controvertir el desechamiento emitido por el referido Director Ejecutivo a través de dos diferentes medios de impugnación.

Así también, determinó que si el actor formuló su demanda tratando de ajustarse a los requisitos de un juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, en el supuesto de ordenar el reencauzamiento a la figura jurídica de recurso de inconformidad, con requisitos distintos, podría tornar el medio de impugnación reencauzado a un recurso no apto, no por negligencia del actor, sino por una imprecisión normativa.

Además, la Sala Regional consideró que, debido a que el acuerdo de desechamiento no es de naturaleza intraprocesal, sino un acto que da por concluido el procedimiento disciplinario, esto es, una determinación final de la autoridad electoral administrativa, el principio de definitividad debía interpretarse con un criterio más amplio, a fin de no vulnerar el derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo.

En conclusión, consideró que puede haber supuestos que permiten no agotar la instancia previa, como es el caso del auto de desechamiento dictado por la DESPE.

Descrito el contexto particular de la contradicción de criterios, esta Sala Superior considera que el criterio que debe prevalecer es el de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco.²

En primer lugar, esta Sala Superior considera necesario determinar algunas características y aspectos que rigen al procedimiento disciplinario, para poder así abundar en los artículos en los cuales se basó la decisión.

Al respecto, los artículos del procedimiento disciplinario contenidos en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral, son del tenor siguiente:

**“TITULO SEPTIMO
PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO PARA EL PERSONAL DEL
SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL
CAPITULO PRIMERO
REGLAS GENERALES**

Artículo 233. Se entiende por **procedimiento disciplinario**, la serie de actos desarrollados por la autoridad competente, dirigidos a resolver sobre la eventual aplicación de sanciones al personal de carrera del Instituto que infrinja las normas previstas en el Estatuto y en el Código.

Artículo 234. Tendrán la calidad de **partes** en el procedimiento disciplinario para la aplicación de sanción, el probable infractor y, en su caso, el denunciante.

Artículo 235. Los miembros del Servicio que incurran en violaciones a las normas previstas en el Estatuto, se sujetarán al procedimiento disciplinario, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones aplicables.

...

Artículo 240. La autoridad que conozca y substancie el procedimiento disciplinario señalado en el Estatuto podrá suplir las deficiencias de la queja o denuncia y de los fundamentos de

² Con fundamento en el artículo 121 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Derecho, así como dictar las medidas que a su juicio sean necesarias para mejor proveer el desarrollo del procedimiento.

...

Artículo 242. En lo no previsto en las disposiciones del Estatuto y para efectos del procedimiento disciplinario, se podrá aplicar en forma supletoria y en el orden señalado:

- I. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;
- II. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- III. La Ley Federal del Trabajo;
- IV. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- V. Ley Federal del Procedimiento Administrativo;
- VI. El Código Federal de Procedimientos Civiles;
- VII. Las leyes de orden común, y
- VIII. Los principios generales de Derecho.

...

Artículo 245. La DESPE será la autoridad instructora en el procedimiento disciplinario para la eventual aplicación de una sanción en contra del personal de carrera.

En caso de ausencia o impedimento del funcionario que deba constituirse como autoridad instructora, el Secretario Ejecutivo designará al funcionario competente para actuar con tal carácter.

Artículo 246. En auxilio de la autoridad instructora y cuando así lo solicite, los Vocales Ejecutivos y los titulares de las Direcciones Ejecutivas estarán facultados para la recepción de quejas y contestaciones, ejecución de notificaciones, así como el desahogo de diligencias y actuaciones del procedimiento disciplinario en los términos que les sea requerido.

Artículo 247. Corresponderá al Secretario Ejecutivo resolver el procedimiento disciplinario en contra del personal de carrera, previo dictamen de la Comisión del Servicio.

CAPÍTULO TERCERO

DEL INICIO DE OFICIO O A INSTANCIA DE PARTE

Artículo 248. El procedimiento disciplinario podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte.

Artículo 249. El procedimiento disciplinario iniciará de oficio:

- I. Cuando la autoridad instructora, de manera directa, tenga conocimiento de la infracción, y
- II. Cuando otro órgano, área o unidad del Instituto que conozca de la infracción lo comunique a la autoridad instructora. Dicha comunicación deberá efectuarse por escrito en un plazo máximo de cinco días hábiles a partir de que haya tenido conocimiento y deberá acompañarse de acta circunstanciada. Asimismo, dicho órgano, área o unidad, deberá preservar las pruebas relacionadas con la presunta infracción.

Artículo 250. El procedimiento disciplinario iniciará a instancia de parte, cuando medie la presentación de queja o denuncia que satisfaga los siguientes requisitos:

- I. Autoridad a la que se dirige;

- II. Nombre completo del denunciante y domicilio para oír y recibir notificaciones; en caso de que el denunciante sea personal del Instituto, deberá señalar el cargo o puesto que ocupa y el área de adscripción;
- III. Nombre completo, cargo o puesto y adscripción del probable infractor;
- IV. Hechos en que se funda la queja o denuncia;
- V. Pruebas que acrediten los hechos referidos;
- VI. Fundamentos de Derecho, y
- VII. Firma autógrafa.

En caso de la presentación de una queja o denuncia en forma oral, el personal del Instituto deberá informar y proporcionar al denunciante los requisitos mínimos establecidos en el presente artículo, así como el instrumento formal en el que se deberán consignar dichos requisitos.

CAPÍTULO CUARTO DE LA ACTUACIÓN INICIAL DE LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

Artículo 251. La autoridad instructora se sujetará a lo siguiente:

I. Cuando tenga conocimiento directo o por conducto de otro órgano, área o unidad del Instituto de la comisión de una presunta infracción imputable al personal de carrera, procederá, en su caso, a realizar las diligencias de investigación previas al inicio del procedimiento disciplinario respectivo.

En caso de considerar que existen elementos de prueba suficientes de una probable infracción, deberá determinar el inicio del procedimiento disciplinario y su sustanciación.

II. Cuando medie la presentación de una queja o denuncia, deberá analizarla y valorar si cuenta con elementos de prueba suficientes para iniciar el procedimiento disciplinario o, si requiere realizar diligencias de investigación previas para determinar el inicio, en su caso.

Artículo 252. Cuando la queja o denuncia sea presentada ante un órgano distinto al facultado para conocer del procedimiento disciplinario, deberá ser turnada a la autoridad instructora dentro de los tres días hábiles siguientes a su recepción.

Artículo 253. Cuando la autoridad instructora determine el inicio del procedimiento disciplinario deberá emitir auto de admisión, observando los siguientes requisitos:

- I. Número de expediente;
- II. Fecha de emisión del auto;
- III. Autoridad que lo emite;
- IV. Nombre completo, cargo o puesto y lugar de adscripción del probable infractor;
- V. Fecha de conocimiento de la presunta infracción o, en su defecto, de la recepción de la queja o denuncia;
- VI. Indicar si el procedimiento se inicia de oficio o a instancia de parte;
- VII. Relación de los hechos en que se basa el inicio del procedimiento disciplinario;

VIII. Pruebas que sustentan el inicio del procedimiento disciplinario;

IX. Fundamentación y motivación;

X. Precisión de la presunta infracción atribuida;

XI. Preceptos legales que se estiman violados, y

XII. Plazo para dar contestación y formular alegatos, así como el apercibimiento en caso de no hacerlo.

Artículo 254. El auto de admisión es la primera actuación con la que da inicio formal el procedimiento disciplinario, interrumpiendo el plazo para la prescripción.

CAPÍTULO QUINTO

DEL DESECHAMIENTO Y DEL SOBRESEIMIENTO

Artículo 255. Se determinará el desechamiento de la queja o denuncia cuando:

I. No existan elementos suficientes que acrediten la existencia de la probable infracción;

II. La conducta atribuida no se relacione con las causas de imposición de sanciones;

III. El probable infractor sujeto a investigación presente su renuncia o fallezca, y

IV. El denunciante se desista de su pretensión.

En el supuesto del desechamiento por renuncia, la autoridad instructora lo hará del conocimiento de la Contraloría General.

Artículo 256. En el supuesto de que la autoridad instructora determine el desechamiento de la queja o denuncia deberá emitir un auto que observe los siguientes requisitos:

I. Número de expediente;

II. Fecha de conocimiento de la presunta infracción o, en su defecto, de la recepción de la queja o denuncia;

III. Fecha de emisión del auto;

IV. Autoridad que lo emite;

V. Nombre completo, cargo o puesto y lugar de adscripción del probable infractor;

VI. Fundamentos de Derecho, y

VII. Relación de hechos y razonamientos que sustenten la determinación.

Artículo 257. La autoridad instructora desechará de plano las quejas o denuncias notoriamente improcedentes, así como las de carácter anónimo que se formulen en contra del personal de carrera. En caso de que la autoridad advierta la existencia de indicios sobre una infracción derivado de la denuncia anónima, estará obligada a iniciar de oficio el procedimiento, siempre y cuando se advierta una probable afectación a los intereses del Instituto.

Artículo 258. Podrá sobreseerse el procedimiento disciplinario en los siguientes supuestos:

I. Desistimiento expreso del denunciante, el cual deberá ser ratificado por escrito ante la autoridad instructora, y

II. Renuncia o fallecimiento del probable infractor.

En el supuesto del sobreseimiento por renuncia, la autoridad instructora lo hará del conocimiento de la Contraloría General.

No procederá el desistimiento del denunciante, en los casos en que la supuesta infracción afecte las actividades o intereses institucionales directos.

**CAPITULO SEXTO
DE LAS PRUEBAS**

Artículo 259. Podrán ser ofrecidas y, en su caso, admitidas en el procedimiento disciplinario, las siguientes pruebas:

- I. Documentales públicas y privadas;
- II. Testimonial;
- III. Técnicas;
- IV. Pericial;
- V. Presuncional, y
- VI. Instrumental de actuaciones.

Artículo 260. Cada una de las pruebas que se ofrezcan, deberán estar relacionadas con los hechos que se pretendan acreditar; en caso de incumplir este requisito no serán admitidas.

**CAPÍTULO SÉPTIMO
DE LA INSTRUCCIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

Artículo 261. El procedimiento se dividirá en dos etapas: la de instrucción y la de resolución. La primera comprende el inicio del procedimiento hasta el cierre de instrucción; la segunda comprende la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento.

Artículo 262. La autoridad instructora, dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al que se dicte el auto de admisión, notificará personalmente al probable infractor el inicio del procedimiento disciplinario.

Para ello, le correrá traslado con copia simple del auto de admisión, de la queja o denuncia, en su caso, y de las pruebas que sustenten el inicio del procedimiento disciplinario.

Artículo 263. El probable infractor dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a la notificación de inicio del procedimiento disciplinario, deberá hacer entrega a la autoridad instructora de su escrito de contestación y alegatos; y en su caso ofrecer pruebas de descargo.

En caso de no producir su contestación ni ofrecer pruebas dentro del plazo señalado, precluirá su derecho para hacerlo.

Artículo 264. No se admitirán pruebas que no se hayan ofrecido en tiempo, salvo que fueran supervenientes, hasta antes de que se dicte el auto de cierre de instrucción.

Artículo 265. La autoridad instructora dictará el auto en el que resolverá sobre la admisión o el desechamiento de las pruebas, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción del escrito de contestación o, en su defecto, al día siguiente en el que fenezca el plazo para que el probable infractor presente dicha contestación.

De ser necesario, en el mismo auto se ordenará la preparación de las pruebas que conforme a Derecho proceda y, así lo requieran, indicando el día y la hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas.

Artículo 266. El auto de admisión de pruebas deberá notificarse a las partes dentro de los tres días hábiles siguientes a su emisión.

Artículo 267. La audiencia de desahogo de pruebas se llevará a cabo dentro de los diez días hábiles siguientes a la emisión del auto de admisión de pruebas, en el lugar que previamente señale la autoridad instructora, pudiendo intervenir en ella exclusivamente quienes sean parte en el procedimiento disciplinario.

Artículo 268. Las pruebas que por su propia y especial naturaleza requieran de preparación estarán a cargo de las partes que las ofrezcan, procediéndose a declarar desiertas en la audiencia de desahogo aquellas que no hayan sido debidamente preparadas.

Artículo 269. La audiencia de desahogo de pruebas sólo podrá diferirse o suspenderse por causas debidamente justificadas a juicio de la autoridad instructora.

Artículo 270. Concluida la audiencia de desahogo de pruebas, comparezcan o no las partes, la autoridad dictará de inmediato el auto en el que determine el cierre de instrucción.

En el auto se referirán de forma sucinta las pruebas que se hayan desahogado durante la audiencia y, en su caso, las que se declararon desiertas.

Artículo 271. La autoridad instructora dentro del plazo de diez días hábiles siguientes al día en que se dicte el auto de cierre de instrucción, enviará el expediente original debidamente integrado con todas sus constancias al órgano competente a efecto de que elabore el proyecto de resolución correspondiente.

Artículo 272. El Secretario Ejecutivo, a través de la Dirección Jurídica, deberá elaborar el proyecto de resolución dentro de los quince días hábiles siguientes al que reciba el expediente.

La Dirección Jurídica presentará el proyecto de resolución al Secretario Ejecutivo, quien lo remitirá para su dictamen a la Comisión del Servicio.

Emitido el dictamen, la Comisión del Servicio lo hará del conocimiento del Secretario Ejecutivo para su consideración.

Artículo 273. La Dirección Jurídica deberá notificar la resolución a las partes dentro de los cinco días hábiles posteriores a su aprobación.

Artículo 274. Para determinar la sanción deberán valorarse, entre otros, los siguientes elementos:

- I. La gravedad de la falta en que se incurra;
- II. El nivel jerárquico, grado
- III. La intencionalidad con que realice la conducta indebida;
- IV. La reincidencia en la comisión de infracciones o en el incumplimiento de las obligaciones;
- V. La reiteración en la comisión de infracciones o en el incumplimiento de las obligaciones, y
- VI. Los beneficios económicos obtenidos por el responsable, así como el daño y el menoscabo causado al Instituto.

...

CAPÍTULO OCTAVO DE LAS SANCIONES

Artículo 278. Podrán aplicarse las sanciones de amonestación, suspensión, destitución del cargo o puesto y multa, previa sustanciación del procedimiento disciplinario previsto en el Estatuto.

En caso de no acreditarse responsabilidad en contra del personal de carrera por la conducta que originó el inicio del procedimiento disciplinario, se determinará absolverlo de la aplicación de cualquiera de las sanciones mencionadas.

...

CAPÍTULO NOVENO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Artículo 283. Serán competentes para resolver el recurso de inconformidad:

I. La Junta tratándose de las resoluciones emitidas por el Secretario Ejecutivo que pongan fin al procedimiento disciplinario previsto en este ordenamiento, y

II. El Consejo General respecto de los Acuerdos que determinen el cambio de adscripción de los miembros del Servicio.

Artículo 284. El recurso de inconformidad deberá interponerse ante el Presidente del Instituto.

Artículo 285. El plazo para interponer el recurso de inconformidad será de diez días hábiles, contados a partir del siguiente día al que surta efectos la notificación de la resolución o Acuerdo que se recurra.

...

Artículo 287. El recurso se desechará cuando se presente fuera del plazo que establece este Estatuto para interponerlo.

Artículo 288. El recurso se tendrá por no interpuesto en los siguientes supuestos:

I. Cuando el recurrente no firme el escrito;

II. Cuando no se acredite la personalidad jurídica correspondiente;

III. Cuando no se presente en contra de las resoluciones del procedimiento disciplinario o en contra del dictamen de readscripción;

IV. Cuando no se pruebe la existencia del acto impugnado, y

V. Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos de procedencia señalados en el artículo siguiente.

Artículo 289. El escrito mediante el cual se interponga el recurso deberá contener los siguientes elementos:

I. El órgano administrativo al que se dirige;

II. Nombre completo del recurrente y domicilio para oír y recibir notificaciones;

III. La resolución administrativa o Acuerdo de cambio de adscripción que se impugne, así como la fecha en la cual fue notificada;

IV. Los agravios que le causa la misma, los argumentos de Derecho en contra de la resolución o Acuerdo de cambio de adscripción que se recurre y las pruebas que el recurrente ofrezca, y

V. La firma autógrafa del promovente.

Artículo 290. En el recurso sólo podrán ofrecerse y admitirse aquellas pruebas de las que no tenga conocimiento el recurrente durante la secuela del procedimiento disciplinario.

En el caso de los recursos en contra de los Acuerdos de cambios de adscripción, el escrito se acompañará de las pruebas y alegatos que el promovente estime convenientes.

Artículo 291. El recurso será sobreseído cuando:

I. El promovente se desista expresamente, debiendo ratificar ante la autoridad correspondiente el escrito respectivo;

II. El promovente renuncie o fallezca durante el procedimiento, y

III. La resolución impugnada sea modificada o revocada por otra autoridad competente.

Artículo 292. El órgano que substancie el recurso deberá dictar auto en el que se admita o deseche el recurso, así como tener por ofrecidas las pruebas de mérito, señalando en su caso, fecha y lugar para su desahogo. El auto que tenga por no interpuesto el recurso o lo sobresea, será inatacable.

Artículo 293. La instancia competente deberá resolver el recurso dentro de un plazo de veinte días hábiles siguientes a la fecha de su admisión; o en su caso, a la fecha en la que hayan terminado de desahogarse las pruebas supervenientes.

La resolución deberá notificarse personalmente a las partes a través de la Dirección Jurídica.

Artículo 294. Las resoluciones del recurso que se emitan podrán revocar, modificar o confirmar los actos o resoluciones impugnadas.”

De los artículos transcritos, se advierte que el procedimiento disciplinario se encuentra conformado por una serie de actos sucesivos y concatenados en los cuales cada uno sirve de sustento al siguiente, los cuales se desarrollan por la autoridad instructora y la resolutora a fin de determinar lo procedente sobre la aplicación de sanciones al personal de carrera del Instituto Nacional Electoral que viole las normas contenidas en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La autoridad que conozca y resuelva dicho procedimiento, puede suplir las deficiencias de la queja o denuncia y los fundamentos de Derecho, así como también puede dictar

medidas necesarias para el desarrollo del mismo, basándose siempre en razonamientos lógicos-jurídicos, para así formar un registro de Criterios Orientadores, en sus resoluciones.

En el procedimiento disciplinario se podrá aplicar de manera supletoria al citado Estatuto, para efectos del procedimiento disciplinario; en el orden mencionado: la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; la Ley Federal del Trabajo; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; el Código Federal de Procedimientos Civiles; las leyes de orden común, y los principios generales de Derecho.

En dicho procedimiento tendrán la calidad de partes: el probable infractor y el denunciante; el primero, conformado por los miembros del Servicio Electoral de Carrera del Instituto Nacional Electoral a los que se atribuye alguna conculcación a las normas previstas en el mencionado Estatuto.

El procedimiento disciplinario puede ser iniciado de oficio cuando la autoridad instructora de manera directa tenga conocimiento de la infracción o cuando otro órgano, área o unidad del instituto lo comunique a la autoridad instructora, o bien, a instancia de parte, cuando medie la presentación de queja o denuncia, la cual debe reunir determinados requisitos.

El Estatuto determina que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional constituye la autoridad instructora en el procedimiento disciplinario y faculta al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral la resolución del mismo.

La autoridad instructora al tener conocimiento de la infracción imputable al personal de carrera, o bien, cuando medie la presentación de una queja o denuncia, deberá analizarla y valorar si cuenta con pruebas suficientes para iniciar el procedimiento disciplinario, o en su caso, procederá a realizar las diligencias de investigación previas.

Derivado de dicho análisis o de la realización de la investigación previa, la autoridad instructora es la competente para emitir auto de admisión o de desechamiento de la queja para lo cual deberá cumplir determinados requisitos.

En caso de considerar que existen elementos probatorios suficientes de la probable infracción, deberá determinar el inicio del procedimiento disciplinario y su sustanciación.

Cuando la autoridad administrativa determine el inicio de procedimiento disciplinario, deberá emitir auto de admisión, el cual se notificará al probable infractor, dentro de los cinco días hábiles de que se haya emitido.

El probable infractor dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a la notificación de inicio de procedimiento disciplinario deberá presentar ante autoridad instructora, su

escrito de contestación y alegatos; y en su caso ofrecer pruebas de descargo.

El procedimiento se divide en dos etapas: de instrucción y de resolución:

- ❖ De instrucción: Inicio del procedimiento hasta el cierre de instrucción.
- ❖ De resolución: La emisión de la resolución de ponga fin al procedimiento.

Ahora bien, se determinará el auto de desechamiento de la queja o denuncia cuando: no existan elementos suficientes que acrediten la existencia de la probable infracción; la conducta atribuida no se relacione con las causas de imposición de sanciones, el probable infractor sujeto a investigación presente su renuncia o fallezca, y el denunciante se desista de su pretensión. La autoridad instructora desechará de plano las quejas o denuncias notoriamente improcedentes.

Podrá sobreseerse el procedimiento disciplinario cuando se desista expresamente el denunciante, ratificado ante autoridad responsable y cuando renuncie o fallezca el probable infractor.

Respecto a las pruebas en el procedimiento disciplinario:

- ❖ Podrán ser ofrecidas las: documentales públicas y privadas; las testimoniales; las técnicas; las periciales; la presuncional, y la instrumental de actuaciones.

- ❖ Dichas pruebas deberán estar relacionadas con los hechos que se pretendan acreditar, sino es así, no serán admitidas.
- ❖ No se admiten pruebas fuera del plazo legal, salvo supervenientes.
- ❖ Se dictará auto sobre la admisión o desechamiento de las pruebas (notificado a las partes dentro de los tres días hábiles siguientes a su emisión).
- ❖ La audiencia de desahogo de pruebas se llevará a cabo dentro de los diez días hábiles siguientes a la emisión del auto de admisión de pruebas.
- ❖ Concluida la audiencia de desahogo de pruebas, comparezcan o no las partes, la autoridad dictará inmediatamente el auto de cierre de instrucción.

La autoridad instructora dentro del plazo de diez días hábiles siguientes al día en que se dicte el auto de cierre de instrucción, enviará el expediente debidamente integrado con todas las constancias al órgano competente a efecto que elabore el proyecto de resolución correspondiente.

El Secretario Ejecutivo, a través de la Dirección Jurídica, deberá elaborar el proyecto de resolución dentro de los quince días hábiles siguientes al que reciba el expediente.

La Dirección Jurídica deberá notificar la resolución a las partes dentro de los cinco días hábiles posteriores a su aprobación.

En la resolución se deberá dar cumplimiento a los principios de legalidad, congruencia, exhaustividad, imparcialidad, justicia y equidad.

Podrán aplicarse las sanciones de amonestación, suspensión, destitución del cargo o puesto y multa, previa sustanciación del procedimiento disciplinario. Para la aplicación de dichas sanciones se deberán cumplir determinados requisitos.

Ahora bien, el multicitado Estatuto establece la creación de un recurso a través del cual, el denunciado o el denunciante pueden controvertir las resoluciones que al efecto se dicten en el procedimiento disciplinario.

Respecto al recurso de inconformidad, el citado Estatuto determina expresamente que serán competentes para resolverlo:

- ❖ La Junta General Ejecutiva tratándose de las resoluciones emitidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral que pongan fin al procedimiento disciplinario.
- ❖ El Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de los acuerdos que determinen el cambio de adscripción de los miembros del Servicio.

Para interponer dicho recurso el plazo será de diez días hábiles, a partir del siguiente día que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se recurra, ante el Presidente del Instituto.

El recurso se desechará cuando se presente fuera del plazo que establece el Estatuto para interponerlo.

El recurso se tendrá por no interpuesto en los siguientes supuestos:

- ❖ Cuando el recurrente no firme el escrito;
- ❖ Cuando no se acredite la personalidad jurídica correspondiente;
- ❖ Cuando no se presente en contra de resoluciones del procedimiento disciplinario o en contra del dictamen de readscripción;
- ❖ Cuando no se pruebe la existencia del acto impugnado, y
- ❖ Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos de procedencia (éstos son: órgano administrativo a quien se dirige; nombre y domicilio para oír notificaciones; la resolución administrativa o acuerdo de cambio de adscripción que se impugne y su notificación, los agravios, argumentos de derecho y las pruebas, y la firma autógrafa del promovente).

El órgano que substancie el recurso deberá dictar auto en el que se admita o deseche el recurso, así como tener por ofrecidas las pruebas de mérito. Dicho órgano es la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en términos de lo dispuesto en el artículo 51, apartado 1, inciso o), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las resoluciones del recurso que se emitan pueden revocar, modificar o confirmar los actos o resoluciones impugnadas.

Como se advierte, el Estatuto es claro en establecer que tanto en el caso del procedimiento disciplinario, como en el supuesto del recurso de inconformidad, existen dos etapas claramente diferenciadas, cada una de las cuales es competente para realizarla una autoridad distinta.

En efecto, tanto en el procedimiento disciplinario como en el recurso de inconformidad, la normatividad aplicable distingue la etapa de substanciación de la resolución.

En la etapa de substanciación, la autoridad instructora competente debe realizar diversos actos y diligencias a fin de poner en estado de resolución el procedimiento disciplinario o el recurso.

Al respecto, importa resaltar que en ambos casos, la autoridad instructora es la facultada para determinar la admisión o improcedencia de la denuncia o del recurso, según sea el caso.

En cambio, en la etapa de resolución, la autoridad encargada de determinar el fondo de la cuestión, tiene la facultad de dictar la resolución por la cual declare o no fundado el procedimiento disciplinario, y, en su caso, imponga la sanción correspondiente, o bien, confirme, modifique o revoque los actos o resoluciones impugnadas en virtud del recurso de inconformidad.

Como se ha visto, en el procedimiento disciplinario, la autoridad instructora es la DESPE; en tanto, que la autoridad resolutora es el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.

Por su parte, en el recurso de inconformidad, la autoridad instructora es el citado Secretario Ejecutivo, o bien, el integrante de la Junta General Ejecutiva que designe para tal efecto dicho órgano; mientras que el órgano encargado de la resolución será la Junta General Ejecutiva o el Consejo General, según corresponda.

En este punto, importa resaltar que la normatividad aplicable en forma alguna establece expresamente los actos o resoluciones dictadas en el procedimiento disciplinario que puedan ser impugnados mediante recurso de inconformidad, sino que lo regula como un medio de defensa genérico que puede interponerse a efecto de que dichos actos o resoluciones puedan ser revisados por un órgano jerárquicamente supremo.

Establecido lo anterior, esta Sala Superior considera que el criterio que debe prevalecer es el sostenido por la Sala Regional Guadalajara en el que se determina que en contra del auto de desechamiento emitido por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral en un procedimiento disciplinario, es necesario agotar el recurso de inconformidad previsto en el artículo 283 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal de Instituto Nacional Electoral , previo acudir al

juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior es así, porque con dicha interpretación se salvaguarda el derecho de las partes de contar con un recurso efectivo en virtud del cual puedan impugnar la resolución que, en su concepto, les causa un perjuicio, a fin de estar en posibilidad de que una instancia distinta revise tal determinación y que la misma pueda ser modificada, revocada o confirmada por la autoridad *ad quem*.

Asimismo, se considera que con tal interpretación se garantiza el derecho al debido proceso y a la obtención de una justicia pronta, completa e imparcial, sin colocar en estado de indefensión al denunciante cuya queja en el procedimiento disciplinario se ve desechada por la autoridad instructora y que, al pretender la revisión de tal determinación mediante el recurso de inconformidad, ve obstaculizada su pretensión al considerarse, como lo hizo la autoridad responsable, que dicho recurso no procede contra este tipo de determinaciones que no resuelven el fondo del asunto.

Al respecto, importa destacar el artículo 17 Constitucional que señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, entre otras, de manera "completa"; y, del que derivan, la existencia de dos principios fundamentales o requisitos de fondo que deben observarse en el dictado de la resolución reclamada: el de congruencia y el de exhaustividad, los cuales deben ser observados tanto por las autoridades administrativas como judiciales en materia electoral, según lo

establecido en las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002, de rubros: **"EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE"**³ y **"PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN"**⁴.

Asimismo, de la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 1, 14, 17, 41, base VI; 99; 116, fracción IV, inciso I), y 122, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, párrafo 1, y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; así como 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se desprende la obligación de salvaguardar y maximizar el derecho fundamental de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Si en los Estados Unidos Mexicanos todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, resulta inconcuso que todos los órganos administrativos o jurisdiccionales, en la esfera de sus atribuciones, deben proveer lo necesario a fin de hacer realidad, en dichos términos y conforme a tales principios, el derecho de acceso a la impartición de justicia y a un recurso efectivo, toda vez

³ Disponible en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 324 y 325. Las jurisprudencias y tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden consultarse en la página oficial del mismo órgano jurisdiccional: www.te.gob.mx

⁴ Publicada en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 492 y 493.

que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo que conlleva el deber de adecuar las normas y prácticas internas a efecto de garantizar tales derechos.

Por tanto, las autoridades administrativas y judiciales en materia electoral al resolver los procedimientos o procesos, respectivamente, sometidos a su conocimiento deben interpretar la normatividad aplicable en el sentido de otorgar la protección más amplia, observando las formalidades esenciales del debido proceso, a fin de abocarse en plenitud de jurisdicción al conocimiento y resolución del asunto.

Lo anterior, porque el procedimiento tiene básicamente carácter instrumental, de tal forma que las normas relativas a la improcedencia deben interpretarse en sentido estricto, y solamente decretarse cuando de manera clara e indubitable se actualice la causal correspondiente sin que sea válido para la autoridad ampliar o determinar mayores requisitos que los exigidos por la reglamentación aplicable, pues de lo contrario se obstaculizaría a los gobernados de la posibilidad de defender sus derechos a través de la garantía de acceso a la justicia efectiva, aunado a que dicha postura es acorde con una interpretación que favorece la protección más amplia a las personas y privilegia la garantía del citado derecho fundamental conforme a los principios *pro persona* y *pro actione*.

De no ser así, se negaría a los recurrentes la instancia administrativa para controvertir los actos emitidos en los procedimientos disciplinarios, cancelando una instancia impugnativa, con lo cual se le privaría de la oportunidad de controvertir ante la autoridad jerárquicamente superior el acto o resolución dictada por una autoridad inferior.

El artículo 283 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral señala:

“Artículo 283. Serán competentes para resolver el recurso de inconformidad:

I. La Junta tratándose de las resoluciones emitidas por el Secretario Ejecutivo que pongan fin al procedimiento disciplinario previsto en este ordenamiento, y

II. El Consejo General respecto de los Acuerdos que determinen el cambio de adscripción de los miembros del Servicio.”

Al respecto, importa precisar que el citado artículo no establece la procedencia del recurso de inconformidad, sino los supuestos de competencia de los órganos encargados de emitir la resolución de fondo en dicho medio de impugnación.

Lo anterior es así, porque incluso el artículo 292 del propio Estatuto dispone que la autoridad instructora es la encargada de emitir la resolución de improcedencia del recurso en cuestión, por lo que es claro que el citado artículo 283 no constituye un catálogo cerrado de los supuestos de procedencia del recurso de inconformidad.

Al respecto, si bien la redacción del artículo en cuestión es ambigua y una interpretación literal conduciría a estimar que no se contempla el supuesto relativo a actos que no sean las resoluciones emitidas por el Secretario Ejecutivo del citado

Instituto que pongan fin al procedimiento disciplinario, lo cierto es que de la interpretación sistemática y funcional realizada se observa que la autoridad competente para instruir el procedimiento es la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral y, por tanto, al ser la autoridad competente para instruir el mismo, puede emitir un acuerdo por el que considere desechar la queja o denuncia en los supuestos establecidos por la normatividad aplicable.

La interpretación literal del precepto señalado conduciría a excluir de la instancia impugnativa en sede administrativa a múltiples actos que ponen fin al procedimiento sin resolver el fondo del asunto, lo que se traduciría en privar de dicha instancia a las partes en el procedimiento disciplinario, de tal manera que perderían una oportunidad para impugnar una resolución que afecta sus intereses.

En ese sentido, a efecto de hacer efectivo el derecho fundamental consignado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la administración de justicia de manera pronta, completa e imparcial, se considera que la procedencia del recurso de inconformidad contemplado en el artículo 283, debe de ampliarse en contra de las determinaciones del Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral que ponen fin al procedimiento, máxime que la autoridad sustanciadora del recurso de inconformidad sí podría ser el Secretario Ejecutivo, pues en el medio de impugnación se revisaría la actuación del Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral.

Esto es así, porque la finalidad de toda instancia impugnativa es la generación de un recurso eficaz en virtud del cual las partes se encuentren en posibilidad de controvertir los actos o resoluciones que afecten de manera trascendental su interés jurídico, tal y como lo es cualquier resolución que ponga fin al procedimiento resuelva o no el fondo del asunto.

Además, la interpretación literal de dicho artículo resultaría insostenible, pues con ella la expresión “resoluciones que ponen fin al procedimiento” se identificaría única y exclusivamente con aquellas determinaciones que resuelven el fondo de la litis, puesto que ello implicaría realizar una interpretación restrictiva de tal expresión que colocaría en estado de indefensión a la parte perjudicada, al privársele de la instancia administrativa para dejar sin efectos una resolución que sin ser de fondo, da por terminado el procedimiento disciplinario, como son los autos en los que la autoridad instructoras determina la improcedencia del mismo.

Esto es así, porque hacer equivalente dicha expresión con las resoluciones de fondo implicaría que cualquier otro tipo de determinación que formalmente da por concluido el procedimiento administrativo o el proceso judicial no pueden ser materia de revisión por la instancia competente, bajo el argumento falaz de que no se trata de una resolución que puso fin al procedimiento.

Bajo esa perspectiva, se considera que la expresión “resolución que pone fin al procedimiento” debe entenderse referida a cualquier determinación que material o

formalmente da por concluido dicho procedimiento en el sentido que impide o paraliza su prosecución, sin importar si con la misma se resuelve o no el fondo del asunto.

Por tanto, la correcta interpretación con esta expresión implica la referencia a cualquier determinación que en cualquier forma: desechamiento, sobreseimiento, caducidad, prescripción, no interposición, resolución de fondo, entre otras, den por terminado o finalicen formalmente el procedimiento.

Esto es así, porque con dicha interpretación se salvaguarda el derecho de las partes de contar con un recurso efectivo en virtud del cual puedan impugnar la resolución que, en su concepto, les causa un perjuicio, a fin de estar en posibilidad de que una instancia distinta revise tal determinación y que la misma pueda ser modificada, revocada o confirmada por la autoridad *ad quem*.

Finalmente, la equiparación que realiza la interpretación literal de dicho precepto entre “resoluciones que ponen fin al procedimiento” y resoluciones de fondo es injustificada y carece de sustento, ya que cuando el legislador pretende establecer una restricción de esta magnitud utiliza expresiones en virtud de las cuales no dejan lugar a dudas en sentido de establecer un recurso extraordinario que solo proceda contra resoluciones que resuelven el fondo de la cuestión, tal y como sucede, por ejemplo, en el apartado 1, del artículo 61, de la Ley General del Sistema de Medios de

Impugnación en Materia Electoral en lo relativo al recurso de reconsideración.

De esta manera, es claro que el auto de desechamiento finaliza el procedimiento disciplinario, aunque no haya resuelto el fondo materia de la *litis*.

El auto de desechamiento sí es una resolución que pone fin al procedimiento disciplinario, pues con dicha actuación la autoridad determina no dar trámite a la queja originalmente presentada, lo que supone dar por terminado el dicho procedimiento sin resolver el fondo de la cuestión planteada.

En efecto, el desechamiento es la institución jurídica cuya actualización impide admitir un libelo u ocurso debido al incumplimiento de uno o más requisitos de procedibilidad legalmente establecidos y que en consecuencia da por concluido el procedimiento o proceso en cuestión sin resolver la cuestión de fondo.

En ese orden de ideas, este órgano jurisdiccional considera que la expresión “resoluciones que ponen fin al procedimiento” en forma alguna puede ser identificada única y exclusivamente con aquellas determinaciones que resuelven el fondo de la *litis*, puesto que ello implicaría realizar una interpretación restrictiva de tal expresión que colocaría en estado de indefensión a la parte perjudicada.

Además, la interpretación que se realiza de la expresión “resoluciones que ponen fin al procedimiento” coadyuva al debido funcionamiento del sistema integral de justicia

electoral, que tiene como uno de sus principales objetivos el que todos los actos y resoluciones en la materia se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Por ello, considerar que la procedencia del recurso de inconformidad estaría limitada para combatir aquellas resoluciones que pongan fin al procedimiento disciplinario exclusivamente en cuanto a las emitidas por el Secretario Ejecutivo; y por ende, no ser la vía para combatir actos impugnables que deriven del Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral, esta Sala Superior establece que es limitativo tal pronunciamiento, pues como ya se señaló el citado Estatuto determina que la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional constituye la autoridad instructora en el procedimiento disciplinario y faculta al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral la resolución del mismo, razón por la cual debe considerarse como una unidad.

Por todo lo expuesto, se estima que el recurso de inconformidad debe agotarse en todos aquellos casos en los cuales la autoridad competente haya dictado o emitido un acto o resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario, sin importar si el mismo, determinó su improcedencia o analizó el fondo de la cuestión, de tal manera que en todos estos supuestos la interposición del recurso debe ser considerada obligatoria a efecto de observar el principio de definitividad que establece el artículo 96, apartado 2, de la

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

Bajo esa perspectiva se estima que el agotamiento de dicho recurso no puede considerarse optativo sino que su interposición constituye un requisito de procedibilidad para la promoción del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral.

Considerar lo contrario conduciría a una falta de sistematicidad en el procedimiento disciplinario regulado en el multicitado Estatuto, ya que, como se ha visto, el mismo se encuentra establecido como un procedimiento que a nivel administrativo contempla dos instancias, la del procedimiento propiamente dicho y la del recurso de inconformidad.

En ese orden de ideas, la interpretación literal del citado artículo 283, además de ser restrictiva, implicaría contemplar al recurso de inconformidad como optativo en determinados supuestos -por ejemplo en los desechamientos- y como obligatorio en otros- por ejemplo en resoluciones de fondo-, con lo cual en primer término generaría confusiones innecesarias para las partes en el procedimiento y, en segundo lugar, produciría la falta de sistematicidad a que se ha hecho referencia.

Consecuentemente, si la interpretación sistemática y funcional que se realiza en el presente asunto del citado artículo 283 conduce a considerar como procedente dicho recurso respecto de cualquier acto o resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario, sea que se determine la

improcedencia o bien se resuelva el fondo, entonces esta Sala Superior considera que el agotamiento de dicho medio de impugnación resulta obligatorio en todos los casos a efecto de observar el principio de definitividad.

Lo anterior, con la circunstancia de que en situaciones extraordinarias, resulte admisible que el órgano jurisdiccional competente conozca directamente del medio de impugnación interpuesto por el interesado mediante el ejercicio de la acción *per saltum* cuando el agotamiento de la cadena impugnativa pueda traducirse en una merma al derecho tutelado.

Por lo que hace a que el actor se encontraba en un estado de incertidumbre jurídica ante la posibilidad de controvertir el desechamiento emitido por el Director Ejecutivo a través de dos diferentes medios de impugnación, esta Sala Superior considera que no se actualiza dicho supuesto, ya que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral establece que ante tal situación procederá el recurso de inconformidad.

CUARTO. Criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia⁵

RECURSO DE INCONFORMIDAD. PROCEDE CONTRA EL DESECHAMIENTO DICTADO EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO REGULADO EN EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. La interpretación sistemática y funcional de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 94 y 96 de la Ley General del

⁵ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 232, fracción III, párrafo penúltimo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 283 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral, que establecen los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, lleva a concluir que el recurso de inconformidad es procedente para impugnar el auto de desechamiento emitido por la autoridad competente en el procedimiento disciplinario regulado por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral y su agotamiento es obligatorio para las partes a fin de observar el principio de definitividad que rige en materia electoral, toda vez que con ello se salvaguarda plenamente el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías mínimas procesales y el derecho a un recurso efectivo, privilegiándose la garantía del citado derecho fundamental conforme a los principios *pro persona* y *pro actione*.

En consecuencia, notifíquese a todos los destinatarios⁶.

Por lo expuesto, y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Existe contradicción entre los criterios sustentados por la Sala Regional Guadalajara y la Sala Regional Xalapa, ambas de este Tribunal Electoral.

SEGUNDO. Debe prevalecer, como jurisprudencia, el criterio sustentado por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco.

Notifíquese como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y devuélvanse los documentos correspondientes.

⁶ Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 232, párrafo cuarto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Salvador Olimpo Nava Gomar, quienes formulan voto particular, ante la Subsecretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-CDC-1/2016.

Porque el suscrito no coincide con el criterio asumido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al resolver la contradicción de criterios identificada con la clave de expediente **SUP-CDC-1/2016**, integrado con motivo de la denuncia presentada por la Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, formula **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes:

El suscrito no comparte el criterio postulado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al resolver el fondo de la cuestión planteada con motivo de la probable contradicción de criterios existente entre la tesis sustentada por la Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Estado de Jalisco y el criterio sostenido por la Sala Regional del mismo Tribunal, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Xalapa, Estado de Veracruz, derivada de lo resuelto en sendos juicios para dirimir los

conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, identificados con las claves de expediente SG-JLI-12/2015, SG-JLI-14/2015 y SX-JLI-20/2015, respectivamente.

Lo anterior, dado que, a juicio del suscrito, esta Sala Superior no debe resolver la contradicción de criterios al rubro indicada, al ser una materia que no es de la competencia de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la temática de la probable contradicción de criterios denunciada no corresponde a la materia electoral sino a la materia comprendida en el ámbito del Derecho Disciplinario, también identificado como Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos, expresión esta última más común en el Derecho Mexicano, materia que es competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y no de los tribunales electorales.

Para arribar a la anotada conclusión, es importante destacar los antecedentes del caso:

1. El veinticuatro y veintisiete de noviembre de dos mil quince, al dictar sendas sentencias incidentales en los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral identificados con las claves de expediente SG-JLI-12/2015 y SG-JLI-14/2015, la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal Electoral determinó, entre otras cosas, reencausar esos **juicios, promovidos para controvertir el auto de desechamiento emitido** por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional

Electoral del aludido Instituto **en un procedimiento disciplinario**, al considerar que era necesario agotar el recurso de inconformidad previsto en el artículo 283, del entonces vigente Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral, por ser la vía idónea para controvertir esas determinaciones, previo a acudir al mencionado juicio laboral electoral.

De manera ejemplificativa se expone que, en la sentencia incidental dictada en el juicio identificado con la clave SG-JLI-14/2016, la Sala Regional Guadalajara consideró lo siguiente:

En ese sentido, ha sido criterio de este Tribunal que el agotamiento de los medios de impugnación locales, resulta una carga procesal y un requisito de procedibilidad, necesario para ocurrir a la jurisdicción federal.

Así, en términos del artículo 283 del Estatuto, el recurso de inconformidad procede contra las resoluciones que pongan fin a los procedimientos disciplinarios, así como contra los acuerdos que determinen el cambio de adscripción de los miembros del Servicio.

De igual forma se establece que el recurso de inconformidad debe interponerse ante el Presidente del Instituto, en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente día a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se recurra; ello, en el entendido de que las resoluciones del recurso que se emitan podrán revocar, modificar o confirmar los actos o resoluciones impugnadas.

Con base en lo anterior, este órgano colegiado estima que el principio de definitividad no fue agotado dado que, previo a la promoción del presente juicio existe un recurso o medio de impugnación apto para modificar, revocar o nulificar el acto aquí controvertido, cuya promoción no resulta optativa, sino necesaria, para estar en posibilidad jurídica de agotar los medios extraordinarios de impugnación.

2. El cuatro de febrero de dos mil dieciséis, al resolver el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de

los servidores del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave de expediente SX-JLI-20/2015, la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral consideró que, dada la ambigüedad del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Nacional Electoral, para controvertir **similar acuerdo de desechamiento emitido** por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral de ese Instituto Nacional **en un procedimiento disciplinario**, era optativo para el actor agotar el mencionado recurso de inconformidad, dado que la norma se encuentra sujeta a una interpretación adicional. Al respecto, la Sala Regional Xalapa consideró:

Así, respecto al principio de definitividad, puede haber supuestos que excluyen la observancia del mismo, por ejemplo, tal regla no operara cuando en el caso específico, la procedencia del medio ordinario de impugnación se encuentre sujeta a una interpretación adicional, lo cual permitirá válidamente al impugnante acudir al recurso o directamente al juicio; esto es, el justiciable puede optar en ese caso por acudir al recurso, cumpliendo las reglas específicas para éste, o acudir al juicio, con las reglas de este otro.

En esa hipótesis de una interpretación adicional, se actualizará cuando el significado de la norma no queda claro en el contexto específico en que se ha de aplicar y el intérprete se encuentra frente a dos o más soluciones posibles, de suerte que ha de enfrentarlas y decidir cuál de ellas es la que encuentra mayor apoyo, justificando de manera adicional el porqué se opta por esa interpretación, dando así origen a lo que en la doctrina jurídica se denomina interpretación adicional.

Así, en esa hipótesis, no se surtirá la carga procesal de agotar el medio ordinario de defensa, ya que obligar a ello genera, por un lado, una falta de seguridad jurídica en la elección del medio impugnativo, cuyas reglas procesales entre recurso y juicio pueden no ser coincidentes; además, de la posibilidad de dejar al justiciable en un estado de indefensión derivado de un defecto legislativo o normativo.

[...]

Esto es así en el caso concreto, porque el artículo 283 del Estatuto señala lo siguiente:

(...)

Artículo 283. Serán competentes para resolver el recurso de inconformidad:

I. La Junta tratándose de las resoluciones emitidas por el Secretario Ejecutivo que pongan fin al procedimiento disciplinario previsto en este ordenamiento, y

II. El Consejo General respecto de los Acuerdos que determinen el cambio de adscripción de los miembros del Servicio.

(...)

De la literalidad del dispositivo transcrito, se colige que el recurso de inconformidad procede para combatir:

1. Acuerdos que conlleven al cambio de adscripción de miembros del servicio profesional electoral.

2. Resoluciones emitidas por el Secretario Ejecutivo que le den fin al procedimiento disciplinario para el personal del servicio profesional electoral.

[...]

En esa tesitura, si bien es cierto que el desechamiento de la queja presentada por el ahora actor podría entenderse como una resolución que le puso fin al procedimiento disciplinario, cubriendo así el primer elemento que compone la norma de procedibilidad; lo cierto es que tal determinación fue emitida por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional, quien actuó como autoridad instructora, en términos de los artículos 245 y 251, fracción II, del Estatuto. De ahí que, de una interpretación literal, los justiciables podrían pensar que no se actualiza el segundo de los elementos, es decir, que haya sido emitida por el Secretario Ejecutivo.

[...]

Es cierto que se podría realizar también una interpretación sistemática y/o funcional respecto a la procedencia del recurso de inconformidad, y concluir que sí procede respecto de los actos emitidos por autoridades distintas al Secretario Ejecutivo, como en algunos precedentes de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; pero ello requiere para el justiciable de una interpretación adicional.

Por ende, con base en ello, para efectos del principio de definitividad previsto en el artículo 96, apartado 2, de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se puede sostener que: a) Es obligatorio agotar el recurso de inconformidad, antes de acudir al juicio, cuando se esté en los casos expresamente previstos en el artículo 283 del Estatuto; b) El actor puede optar entre agotar el recurso de inconformidad previsto en el Estatuto o presentar su demanda de juicio, cuando la procedencia de la instancia previa se encuentre sujeta a una interpretación adicional.

Así, en el caso, ante la deficiencia normativa antes aludida del Estatuto, el actor se encontraba ante dos escenarios, el primero es el de optar por controvertir el desechamiento a través del recurso de inconformidad, bajo el riesgo de que éste se desechara ante la inexistencia de supuesto legal expreso para su procedencia; y el segundo, es el de acudir directamente ante esta instancia jurisdiccional por medio del juicio laboral electoral.

En ese sentido, es inconcuso que **el actor se encontraba en un estado incertidumbre jurídica** ante la posibilidad de controvertir el desechamiento emitido por el referido Director Ejecutivo a través de dos diferentes medios de impugnación.

Por lo tanto, el actor válidamente podía optar por controvertir el desechamiento de su denuncia por cualquiera de las dos vías ya mencionadas.

3. Mediante oficio TEPJF-PRESIDENCA-SRX-33/2016, de tres de marzo de dos mil dieciséis, la Sala Regional Xalapa denunció la posible contradicción de criterios derivada de las resoluciones mencionadas en los apartados precedentes.

4. Al resolver la contradicción de criterios al rubro identificada, la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior determinó lo siguiente:

PRIMERO. Existe contradicción entre los criterios sustentados por la Sala Regional Guadalajara y la Sala Regional Xalapa, ambas de este Tribunal Electoral.

SEGUNDO. Debe prevalecer, como jurisprudencia, el criterio sustentado por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera

Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco.

Precisados los antecedentes y el sentido de la resolución mayoritaria, el suscrito considera pertinente señalar que la denuncia formulada por la Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, debió ser desechada, al no corresponder, la posible contradicción, a la materia electoral, sino a la materia del Derecho Disciplinario o Derecho de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que la temática de la probable contradicción de criterios planteada, está vinculada, de manera inmediata y directa, con procedimientos disciplinarios, es decir, con procedimientos de responsabilidades administrativas, instauradas en contra de servidores públicos adscritos al Instituto Nacional Electoral, conforme a lo previsto en la legislación aplicable.

A fin de dar mayor claridad a lo sustentado en este voto particular, cabe citar lo dispuesto en los artículos 480, 482, 483 y 486, de la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor siguiente:

Artículo 480.

1. El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto a que se refiere este Título se iniciará de oficio o a petición de parte, por queja o denuncia, presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o, en su caso por el Ministerio Público Federal. No se admitirán denuncias anónimas. Las responsabilidades

administrativas a que se refiere este artículo, prescribirán en tres años.

Artículo 482.

1. Para la determinación de las responsabilidades a que se refiere este Capítulo deberá seguirse el siguiente procedimiento:

a) Recibida la queja o denuncia, y de no encontrarse ninguna causa de improcedencia o de desechamiento, se enviará copia de la misma, con sus anexos, al servidor público presunto responsable para que, en un término de cinco días hábiles, formule un informe sobre los hechos, ofrezca las pruebas correspondientes y exponga lo que a su derecho convenga. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore, por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se presumirán ciertos los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no se pronuncie, salvo prueba en contrario. La aceptación de los hechos no entraña la aceptación de la responsabilidad administrativa que se le imputa;

b) Recibido el informe y desahogadas las pruebas, se resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes, y se notificará la resolución al servidor público y, en su caso, al denunciante, dentro de las setenta y dos horas cuando se trate de los casos de responsabilidad señalados en los incisos b), d) al f), y h) al k) del artículo 479 de esta Ley;

c) Cuando se trate de los casos comprendidos en los incisos a), c) y g) del artículo 479 de esta Ley, el contralor general citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia, y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. Entre la fecha de citación y la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

d) Si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de

investigaciones y acordar, en su caso, la celebración de otra u otras audiencias;

e) Con excepción del Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario del Consejo General, la Contraloría General podrá determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, siempre que así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones; la suspensión cesará cuando así lo resuelva la propia Contraloría. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute al servidor público, lo cual se hará constar expresamente en la resolución respectiva;

f) Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de la falta que se le imputa, será restituido en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo en que hubiere estado suspendido, y

g) Cuando se compruebe la existencia de la infracción motivo de la denuncia, el titular de la Contraloría impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato.

Artículo 483.

1. Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente Capítulo y a las cometidas en contravención del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos consistirán en:

- a) Apercibimiento privado o público;
- b) Amonestación privada o pública;
- c) Sanción económica;
- d) Suspensión;
- e) Destitución del puesto, y

f) Inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

2. Tratándose del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General, solo por infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas, el contralor general notificará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acompañando el expediente del asunto fundado y motivado, a fin de que dicha Cámara, por el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes, resuelva sobre la responsabilidad.

3. Tratándose del Secretario Ejecutivo y de los directores ejecutivos del Instituto, para la aplicación de las sanciones por las infracciones a que se refiere el párrafo anterior, el contralor general presentará ante el Consejo General el expediente respectivo a fin de que resuelva sobre la procedencia de la sanción.

Artículo 486.

1. Las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas a través de los medios de defensa que establezcan el Estatuto y los demás ordenamientos de carácter reglamentario; los interesados podrán optar por la impugnación directa de aquéllas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos que fije la ley correspondiente.

Al caso, cabe señalar que los artículos 245 y 247, del entonces vigente Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, expresamente establecen:

Artículo 245. La DESPE será la autoridad instructora en el procedimiento disciplinario para la eventual aplicación de una sanción en contra del personal de carrera.

En caso de ausencia o impedimento del funcionario que deba constituirse como autoridad instructora, el Secretario Ejecutivo designará al funcionario competente para actuar con tal carácter.

Artículo 247. Corresponderá al Secretario Ejecutivo resolver el procedimiento disciplinario en contra del personal de carrera, previo dictamen de la Comisión del Servicio.

En este orden de ideas, para el suscrito, es claro que las sentencias emitidas por las aludidas Salas Regionales de este Tribunal Electoral, a partir de las cuales fue denunciada la posible contradicción de criterios, tienen su origen en procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos adscritos al Instituto Nacional Electoral, que pretendieron iniciar diversos ciudadanos, con las

respectivas quejas administrativa que fueron presentadas en cada caso; por tanto, toda la secuela procedimental, de actuaciones, impugnaciones y resoluciones, que anteceden a los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, así como a la denuncia por la probable contradicción de criterios, actualiza los supuestos del citado artículo 486 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que se está ante un caso de Derecho Disciplinario o Derecho de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ante un denegado procedimiento disciplinario que se pretendió instaurar con motivo de una queja administrativa presentada por diversos ciudadanos, en contra de servidores públicos adscritos al Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, con independencia de que la resolución impugnada en los respectivos juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, resueltos por las Salas Regionales en contradicción, sea de desechamiento y no de imposición de sanciones por responsabilidad administrativa, toda vez que el citado artículo 486 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se debe interpretar conforme a los métodos sistemático, funcional y teleológico, no solamente aplicando el método literal, porque resulta del todo ilógico y sin sustento jurídico que por el sentido de la determinación administrativa se considere que esta Sala Superior tiene competencia para conocer de las controversias promovidas para impugnar las resoluciones administrativas de ese tipo y resolver la litis planteada en cada caso, siempre

que no se imponga una sanción por responsabilidad administrativa de los servidores públicos, careciendo de competencia para el caso contrario, es decir, cuando se trate de una determinación sancionadora, caso este último en el que se pretendiera reconocer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el órgano jurisdiccional competente para resolver el medio de impugnación incoado por el interesado.

Sólo para dar mayor certeza a lo aseverado cabe reproducir el texto de los artículos 283, 284 y 292, del citado Estatuto, que a la letra establecen:

Artículo 283. Serán competentes para resolver el recurso de inconformidad:

I. La Junta tratándose de las resoluciones emitidas por el Secretario Ejecutivo que pongan fin al procedimiento disciplinario previsto en este ordenamiento, y

II. El Consejo General respecto de los Acuerdos que determinen el cambio de adscripción de los miembros del Servicio.

Artículo 284. El recurso de inconformidad deberá interponerse ante el Presidente del Instituto.

Artículo 292. El órgano que substancie el recurso deberá dictar auto en el que se admita o deseche el recurso, así como tener por ofrecidas las pruebas de mérito, señalando en su caso, fecha y lugar para su desahogo. El auto que tenga por no interpuesto el recurso o lo sobresea, será inatacable.

Aunado a cuanto ha quedado expuesto, resulta aplicable el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los conflictos competenciales identificados con las claves 146/2012, 7/2013 y 8/2013, suscitados entre diversas Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Sala Superior de este Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación, lo cual motivó la integración de la tesis identificada con la clave P.XIII/2014, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tomo I, abril de 2014 (dos mil catorce), página 414 (cuatrocientas catorce), la cual es al tenor siguiente:

SANCIONES ADMINISTRATIVAS. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUESTAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

El Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia estableció en el artículo 387, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocer de la impugnación a las resoluciones en las que se determinen sanciones administrativas a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, lo que resulta congruente con lo previsto en los artículos 73, fracción XXIX-H, 79, fracción IV, párrafo segundo, 108, 109, fracción III, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cuya interpretación sistemática se desprende que los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos están sujetos al régimen de responsabilidades administrativas establecido por el Congreso de la Unión, el cual tiene a su cargo el diseño para determinarlas y, consecuentemente, el establecimiento de los recursos que procedan en su contra y las autoridades competentes para su conocimiento, aunado a que tiene la atribución constitucional de regular los procedimientos que se instruyan ante los tribunales de lo contencioso administrativo, a los que la propia Ley Fundamental les otorga competencia para dirimir controversias entre la administración pública y los particulares, así como para conocer de las sanciones administrativas impuestas por un órgano con autonomía constitucional como el Instituto Federal Electoral.

En este orden de ideas, a juicio del suscrito, como la materia de la sentencias emitidas por las Salas Regionales,

cuya probable contradicción de criterios es denunciada, tienen su origen en un denegado procedimiento disciplinario de los servidores públicos, adscritos al Instituto Nacional Electoral, con independencia de que no se hubiera iniciado y que, por ende, no se hubiese impuesto sanción administrativa alguna, resulta perfectamente claro, para el suscrito, que la determinación impugnada no forma parte de la materia electoral, que es competencia de las Salas Regionales y de la Sala Superior de este Tribunal Electoral.

Por tanto, en este particular, no existe razón alguna, conforme a Derecho, para resolver la probable contradicción de criterios planteada por la Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, por no corresponder a la materia electoral y, por ende, no ser de la competencia de este órgano jurisdiccional especializado.

Por lo expuesto y fundado, el suscrito emite el presente **VOTO PARTICULAR.**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

VOTO PARTICULAR QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-CDC-1/2016.

Con el debido respeto a la postura mayoritaria, expongo las razones que me llevan a emitir voto particular en la sentencia aprobada por los integrantes de este órgano jurisdiccional.

Contexto de la contradicción de tesis

La contradicción de criterios surge de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales Guadalajara y Xalapa en los juicios laborales siguientes:

SG-JLI-12/2015 y SG-JLI-14/2015

El veinticuatro y el veintisiete de noviembre de dos mil quince, la Sala Regional Guadalajara dictó sentencia en los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral SG-JLI-12/2015 y SG-JLI-14/2015, promovidos para **impugnar los autos de desechamiento** dictados por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional, en los diversos procedimientos disciplinarios originados por las quejas interpuestas en contra de Martha Alejandra Miranda Reyes, Vocal de Capacitación y Educación Cívica, y Héctor Manuel Bojórquez Montaña, Vocal de Organización Electoral, ambos adscritos a la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Estado de Sonora.

En dichas sentencias, la Sala Regional Guadalajara consideró, esencialmente, lo siguiente:

No se encontraba en condiciones de conocer ni sustanciar tales medios de impugnación, en virtud de que no se surtían los requisitos de

procedencia que exige el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

En ambos casos consideró que el **principio de definitividad**, como requisito de procedencia del juicio, no se encontraba colmado, en tanto que no se agotó el recurso de inconformidad previsto en el artículo 283 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual, consideró apto para modificar, revocar o nulificar el acto combatido.

Señaló que ha sido criterio de este Tribunal Electoral que el agotamiento de los medios de impugnación locales constituye una carga procesal y un requisito de procedibilidad, necesario para ocurrir a la jurisdicción federal.

Indicó que en el artículo 96 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establece que el servidor del Instituto Nacional Electoral que considere ha sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala competente del Tribunal Electoral; no obstante, se precisa que constituye un requisito de procedibilidad de juicios como el que nos ocupa, que el servidor involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las instancias que establezcan, entre otros, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, al ser uno de los instrumentos que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 de la propia Constitución Federal, norman las relaciones laborales del Instituto Nacional Electoral con sus servidores.

La Sala Regional precisó que, de conformidad con lo previsto en el artículo 283 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el recurso de inconformidad es procedente para impugnar las resoluciones que pongan fin a los procedimientos disciplinarios, así como contra los acuerdos que determinen el cambio de adscripción de los miembros del Servicio.

Estimó que el acuerdo que desecha se considera como una resolución final, que puede recurrirse a través del recurso de inconformidad previsto en el propio Estatuto.

La Sala Regional Guadalajara **concluyó** que la **promoción de ese recurso no resulta optativa, sino necesaria para estar en posibilidad jurídica de agotar los medios extraordinarios de impugnación**, a efecto de dotar de plena eficacia y aplicación a las normas constitucionales, legales y estatutarias que conciben a dicho medio de defensa, como un mecanismo eficaz para garantizar el principio de legalidad y seguridad jurídica en el ámbito del servicio profesional electoral.

Finalmente, con fundamento en lo dispuesto en la Jurisprudencia de este Tribunal Electoral, la Sala Regional señaló que aun cuando el recurrente haya equivocado el medio para lograr la satisfacción de su pretensión, ello no era motivo suficiente para desechar de plano la demanda presentada, toda vez que la controversia planteada era susceptible de análisis en una diversa vía.

Por esa razón, **reencauzó** el escrito de demanda al citado recurso de inconformidad, sin prejuzgar sobre el surtimiento de los requisitos de procedencia del referido medio impugnativo, ya que enfatizó que es a la autoridad competente quien debe pronunciarse al respecto.

SX-JLI-20/2015

El cuatro de febrero de dos mil dieciséis, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia en el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral **SX-JLI-20/2015** promovido para **impugnar el auto de desechamiento** dictado por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional, en el procedimiento disciplinario originado por la queja interpuesta en contra

del Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del Estado de Quintana Roo.

La Sala Regional Xalapa estimó **infundada** la causa de improcedencia hecha valer por el instituto demandado, relativa a **que el medio de impugnación debía ser resuelto a través del recurso de inconformidad** previsto en el artículo 283 del Estatuto, en tanto que dicho medio de defensa debía ser agotado previamente a acudir al presente juicio, en términos de lo establecido en los artículos 10, apartado 1, inciso d), y 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La Sala Regional Xalapa estimó que el principio de definitividad establecido en el artículo 96 del citado ordenamiento, **debía interpretarse y entenderse en relación con lo previsto en el artículo 1° de la Constitución General**, que obliga a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, **conforme al cual puede haber supuestos que excluyen la observancia del mismo.**

Al respecto, la Sala Regional refirió que la regla prevista en la norma no debía operar cuando la procedencia del medio ordinario de impugnación **se encuentre sujeta a una interpretación adicional**, conforme a lo cual debe válidamente permitirse al impugnante acudir al recurso, o bien, ir directamente al juicio; esto es, el justiciable podría optar en ese caso por acudir al recurso, cumpliendo las reglas específicas para éste, o acudir al juicio, con las reglas de este otro.

Sostuvo que la hipótesis de una interpretación adicional se actualiza cuando el significado de la norma no queda claro en el contexto específico en que se ha de aplicar y el intérprete se encuentra frente a dos o más soluciones posibles, de suerte que ha de enfrentarlas y decidir cuál de ellas es la que encuentra mayor apoyo, justificando de manera adicional porqué se opta por esa interpretación, dando así

origen a lo que en la doctrina jurídica se denomina interpretación adicional.

Estimó que en esa hipótesis no se surtiría **la carga procesal de agotar** el medio ordinario de defensa, pues estimó que obligar a ello generaría, por un lado, una falta de seguridad jurídica en la elección del medio impugnativo, cuyas reglas procesales entre recurso y juicio pueden no ser coincidentes; además, de la posibilidad de dejar al justiciable en un estado de indefensión derivado de un defecto legislativo o normativo.

La Sala Regional Xalapa orientó su criterio conforme a lo sostenido en las tesis relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. INTELECCIÓN DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XVIII, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO (INTERPRETACIÓN ADICIONAL), así como SOBRESIMIENTO POR EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DECRETADO AL RESOLVER LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL INculpADO. PREVIO A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, ES INNECESARIO QUE LA VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO INTERPONGA EL RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 292 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO ABROGADO, PORQUE SU PROCEDENCIA EXIGE UNA INTERPRETACIÓN ADICIONAL (ACTUALIZACIÓN DE LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XVIII, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE LA MATERIA).

La Sala Regional Xalapa precisó que esa manera de interpretar el principio de definitividad cuando se está ante una deficiencia legislativa o normativa que precise la procedencia del recurso previo, no rechaza la existencia de esa instancia previa, sino que deja al actor la decisión de optar entre agotar el recurso de inconformidad previsto en el Estatuto o presentar su demanda de juicio, precisamente derivado de

que la procedencia de la instancia previa referida se encuentre sujeta a una interpretación adicional.

Al respecto, señaló que la interpretación adicional para la procedencia del recurso de inconformidad se actualizaba en el caso concreto, porque de la literalidad del artículo 283 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral se desprende que el recurso de inconformidad procede para **combatir acuerdos que conlleven al cambio de adscripción de miembros del servicio profesional electoral, así como resoluciones emitidas por el Secretario Ejecutivo que le den fin al procedimiento disciplinario para el personal del servicio profesional electoral.**

Si bien **el desechamiento de la queja presentada por el actor podría entenderse como una resolución que le puso fin al procedimiento disciplinario, cubriendo así el elemento que compone la norma de procedibilidad;** lo cierto es que tal determinación fue emitida por el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional, quien actuó como autoridad instructora, en términos de los artículos 245 y 251, fracción II, del Estatuto. De ahí que, de una interpretación literal, los justiciables podrían pensar que no se actualiza el segundo elemento de la norma, esto es, que haya sido emitida por el Secretario Ejecutivo. De seguir esa línea interpretativa, la procedencia del recurso de inconformidad estaría limitada para combatir aquellas resoluciones que pongan fin al procedimiento disciplinario exclusivamente en cuanto a las emitidas por el Secretario Ejecutivo; y por ende, no sería la vía para combatir actos impugnables que deriven del Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral.

Si bien, se podría realizar también una interpretación sistemática y/o funcional respecto a la procedencia del recurso de inconformidad, para concluir que sí procede respecto de los actos emitidos por autoridades distintas al Secretario Ejecutivo, ello requiere para el justiciable de una interpretación adicional.

Por ello, la Sala Regional Xalapa concluyó que, **para efectos del principio de definitividad, se puede sostener que es obligatorio agotar el recurso de inconformidad, antes de acudir al juicio**, cuando se esté en los casos expresamente previstos en el artículo 283 del Estatuto y que **el actor puede optar** entre agotar el recurso de inconformidad previsto en el Estatuto o presentar su demanda de juicio, **cuando la procedencia de la instancia previa se encuentre sujeta a una interpretación adicional.**

Asimismo, señaló que en la especie el actor se encontraba en un estado incertidumbre jurídica ante la posibilidad de controvertir el desechamiento emitido por el referido Director Ejecutivo a través de dos diferentes medios de impugnación, por lo cual válidamente podía optar por controvertir el desechamiento de su denuncia por cualquiera de las dos vías mencionadas.

Señaló que esa manera de entender el principio de definitividad, en relación con el recurso de inconformidad, tutela de manera más amplia el derecho de acceso a la justicia y de un recurso efectivo previsto en el artículo 17 constitucional así como en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 2, párrafo 3, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 25, párrafo 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos; pues si el actor formuló su demanda tratando de ajustarse a los requisitos de un juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, en el supuesto de ordenar el reencauzamiento a la figura jurídica de recurso de inconformidad, con requisitos distintos, podría tornar el medio de impugnación reencauzado a un recurso no apto, no por negligencia del actor, sino por una imprecisión normativa.

Por tanto, ultimó que ante la falta de precisión en el Estatuto respecto a la procedencia del recurso de inconformidad para combatir actos como el impugnado en ese juicio, no resulta necesario agotar medio defensa alguno previo a acudir a la instancia federal.

No obstante lo anterior, la Sala Regional Xalapa consideró que en el caso, sobrevino una causa de improcedencia, derivado de la presentación extemporánea de la demanda, razón por la cual sobreseyó el juicio.

Cuestiones a resolver en la contradicción

La lectura integral de los precedentes que integran la contradicción evidencia que en el caso se deben resolver dos cuestiones fundamentales, a saber:

- a) Determinar si se debe agotar obligatoriamente el recurso de inconformidad previsto en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral del Instituto Nacional Electoral, antes de promover el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral, y
- b) Determinar si el citado recurso de inconformidad procede contra el desechamiento emitido por la autoridad instructora en el procedimiento laboral disciplinario para el personal del instituto.

Aclaro que mi disenso solo es respecto a la obligatoriedad de agotar el recurso de inconformidad antes de acudir al juicio, pues en mi concepto, su agotamiento debe ser optativo.

Marco jurídico aplicable al caso

El artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone:

1. El servidor del Instituto Federal Electoral que **hubiese sido sancionado** o destituido de su cargo o que **considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales**, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala competente del Tribunal Electoral, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se le notifique la determinación del Instituto Federal Electoral.

2. Es **requisito de procedibilidad del juicio**, que el servidor involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las **instancias previas** que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el **Estatuto del Servicio Profesional Electoral**, instrumentos que, de conformidad con la fracción III del segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norman las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral con sus servidores.

Como se aprecia, la ley exige como requisito de procedibilidad del juicio laboral, el agotamiento de las instancias previas establecidas, entre otros ordenamientos, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral. En términos de lo previsto en el artículo 41, Base V, Apartado A, de la Constitución, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral (en adelante Estatuto) es el ordenamiento que rige las relaciones de trabajo entre las y los servidores públicos del Instituto y ese organismo.

En él se establecen los derechos y obligaciones de las y los servidores públicos que pertenecen al Instituto y se regulan los procedimientos a través de los cuales se les pueden imponer sanciones o medidas disciplinarias, cuando incumplan sus obligaciones en el desempeño de su encargo, o infrinjan las normas constitucionales, legales o reglamentarias.

El Estatuto establece que los miembros que incurran en violaciones a las normas se sujetarán al procedimiento disciplinario previsto en el propio ordenamiento, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones aplicables. Dicho procedimiento se integra con una serie de actos desarrollados por diversas autoridades del instituto, a las cuales se les otorga competencia para instruir y resolver sobre la aplicación de sanciones. Se puede iniciar de oficio o a petición de parte y se divide en dos etapas: la de instrucción y la de resolución. La primera comprende del inicio del procedimiento hasta el cierre de instrucción y, la segunda, *abarca la resolución que pone fin al*

*procedimiento*⁷ (ya sea mediante un decisión de fondo o una determinación que de por concluido el procedimiento sin resolver la cuestión de fondo planteada -desechamiento).

El Estatuto prevé el **recurso de inconformidad** como el medio de defensa que tiene el personal del Instituto para combatir, entre otros actos, las resoluciones emitidas en el procedimiento disciplinario. Este recurso lo resuelve la Junta General Ejecutiva, cuando se impugnan las resoluciones que ponen fin al procedimiento, o el Consejo General, cuando se impugna la determinación del cambio de adscripción o rotación de los miembros del Servicio. El **plazo** para interponer el recurso es de **diez días hábiles**. El Secretario de la Junta General Ejecutiva es el encargado de sustanciar el recurso, en coordinación y con el apoyo de la Dirección Jurídica o de alguna Dirección Ejecutiva.

De acuerdo con lo anterior, el recurso de inconformidad tiene la **naturaleza** de un **recurso de carácter administrativo**, puesto que su sustanciación está a cargo de las autoridades administrativas que intervinieron como instructoras en el procedimiento disciplinario y dichas autoridades participan también en el órgano que resuelve el recurso de inconformidad. Por tanto, es claro que el recurso de inconformidad constituye una instancia auto-tutelar prevista en un ordenamiento elaborado por el Instituto, a efecto de normar las relaciones laborales entre éste y sus trabajadores.

Derecho de acceso a la justicia

En el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución se prevé el derecho fundamental de tutela judicial o de acceso efectivo a la justicia, al tenor siguiente:

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

⁷ Al respecto puede consultarse el criterio emitido por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-34/2016.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[...]

Del artículo trasunto se advierten cuatro derechos fundamentales, a saber:

1. La proscripción de la autotutela ilícita o antijurídica; es decir, que está prohibido constitucionalmente "*hacerse justicia por propia mano*".
2. El derecho a la tutela jurisdiccional o acceso efectivo a la justicia impartida por el Estado.
3. La abolición de costas judiciales.
4. La independencia judicial.

De tales derechos fundamentales cabe destacar el relativo al monopolio del Estado para impartir justicia, que constituye la finalidad sustancial de la función jurisdiccional del Estado, la cual debe ser conforme a los principios que a continuación se enlistan:

1. **Justicia pronta:** Consistente en el deber jurídico de las autoridades jurisdiccionales en principio y, por analogía, de aquellas autoridades que ejerzan facultades que impliquen materialmente la resolución de conflictos de intereses de trascendencia jurídica, de resolver esas controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes respectivas.
2. **Justicia completa:** Es el principio que tiene como premisa sustancial que la autoridad que conoce de la controversia, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos; con ello se garantiza al justiciable la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación del Derecho al caso concreto, se resuelve en

forma plena, completa e integral, si le asiste o no la razón sobre los derechos que aduce vulnerados. Consiste en la resolución total de la controversia.

3. Justicia imparcial: Este principio impone al juzgador el deber de emitir una resolución conforme a Derecho, sin desviaciones, a favor o en contra de alguna de las partes por razones subjetivas o personales; implica la inexistencia de filias o fobias de carácter personal, respecto de alguna de las partes, que impidan la impartición auténtica de justicia. La sentencia no debe constituir una arbitrariedad en contra de alguna de ambas partes.

4. Justicia gratuita: La finalidad de este principio estriba en que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda tal función, no obtengan de las partes en conflicto pago o retribución por la prestación de ese servicio público.

Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene el propósito de garantizar que las autoridades encargadas de impartir justicia lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, por lo cual las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales, material y/o formalmente, tienen el deber jurídico de observar la totalidad de los mencionados principios constitucionales.

El derecho fundamental de **acceso eficaz a la justicia** también es regulado en el Derecho Convencional, específicamente en los artículos 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8, párrafo 1 y 25, párrafo 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que establecen:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

[...]

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

[...]

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro **recurso efectivo** ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Al pronunciarse sobre el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita reconocido en el artículo 17 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que ese derecho fundamental exige la remoción de cualquier obstáculo que se interponga a la jurisdicción del Estado, en ese sentido, ha catalogado a las instancias deprovistas del imperio de la jurisdicción como obstáculos para que los justiciables acudan directamente a los tribunales a dirimir sus controversias (Contradicción de tesis 193/2007-SS resuelta el diez

de octubre de dos mil siete). También ha estimado, que los medios de defensa que carecen del imperio de la jurisdiccional deben traducirse en un beneficio para los justiciables y no en un perjuicio o trampas procesales que limiten el acceso a la justicia impartida por los tribunales jurisdiccionales (contradicción de tesis 217/2007-SS de treinta y uno de octubre de dos mil siete), por lo que su agotamiento debe ser optativo y no obligatorio para acudir a las instancias jurisdiccionales (ordinarias o extraordinarias).

Tomando como base lo anterior es factible sostener, que el requisito de procedibilidad previsto en el párrafo 2 del artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral debe interpretarse a la luz del derecho humano a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 de la Constitución, en relación con el artículo 1º de dicha Norma Fundamental; 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8, párrafo 1 y 25, párrafo 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, pues de otra manera se convertiría en un obstáculo para que los justiciables acudan directamente a este órgano jurisdiccional a dirimir sus controversias.

En tal virtud, la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 1º, 17 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8, párrafo 1 y 25, párrafo 1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 233, 235, 242, 245, 247, 261 a 282, 283, 285 y 294 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral (norma vigente para los asuntos de los cuales proviene la contradicción de criterios, los cuales coinciden sustancialmente con lo previsto en los artículos 400 a 464 del vigente Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa del Instituto Nacional Electoral) me conducen a sostener, que en casos como los que se resolvieron en los juicios laborales de donde proviene la contradicción de criterios, el

agotamiento del recurso de inconformidad debe ser optativo y no obligatorio para acudir al juicio laboral, a fin de que no se **traduzca en un obstáculo que impida el acceso a la justicia efectiva, pronta y expedita.**

En efecto, según se vio, el recurso de inconformidad tiene la naturaleza de una instancia administrativa que está prevista en el ordenamiento reglamentario para que los servidores y el resto del personal del Instituto Electoral diriman sus diferencias y que tanto en la sustanciación como en la resolución del recurso intervienen las mismas autoridades que participaron en el procedimiento disciplinario del cual proviene la resolución que será materia de impugnación en el recurso. Por ello, es correcto reconocer un carácter optativo a dicho agotamiento, pues es la misma autoridad (el Instituto) quien, a través de órganos diversos recibe, substancia y resuelve el medio de defensa, lo cual revela que no puede considerarse como un recurso efectivo, "*para la determinación de los derechos y obligaciones de orden... laboral*", porque su conocimiento y decisión no corresponden propiamente a un tribunal independiente e imparcial.

El recurso de inconformidad es un medio administrativo que, si bien es cierto que tiene la posibilidad de anular, modificar o revocar los actos o resoluciones impugnados, también lo es que el proceso de resolución requiere de un tiempo considerable, por lo cual debe tenerse claro que no se trata de una instancia que abone en beneficio del justiciable y en beneficio a la justicia pronta y expedita.

Lo anterior es importante, cuando se tiene presente que la previsión de la obligatoriedad del agotamiento del recurso de inconformidad para el personal e integrantes del servicio electoral, en casos críticos, como los que se traduzcan en la sanción o medida disciplinaria que implique la separación del servidor o personal del Instituto Electoral que involucren el pago de sus salarios, complicaría su subsistencia.

Concebir como obligatorio en todos los casos, el agotamiento del recurso de inconformidad para cumplir con el principio de definitividad en la promoción del juicio laboral previsto en el artículo 96 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se traduce en un condicionamiento injustificado del derecho de acceso efectivo a la justicia, ya que tratándose de la tutela de prerrogativas derivadas de una relación entablada entre sujetos de derecho que acuden a ella en un mismo plano, desprovistos de imperio, no existe motivo alguno que justifique obligar a alguna de las partes a agotar una instancia administrativa antes de solicitar el reconocimiento de aquellos derechos ante un tribunal.

Al respecto resulta orientador el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 45/2007 PL resuelta el cinco de enero de dos mil diez, en el cual señaló que la Primera Sala juzgó correcto que los recursos ordinarios establecidos en los procedimientos jurisdiccionales deben agotarse como requisito sine qua non, a fin de cumplir con el principio de definitividad para la procedencia del juicio de amparo; mientras que la Segunda Sala estimó que debe ser optativo para el gobernado el agotamiento de los recursos establecidos en procedimientos administrativos, antes de acudir a la jurisdicción del estado, porque el agotamiento de los recursos administrativos no tienen la exigibilidad que impone el principio de definitividad para la procedencia del juicio de amparo.

Al respecto, por ejemplo, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, señalan que “el cumplimiento de la carga de recurrir previamente a la vía administrativa, dentro, además, de plazos fugaces [...] implica un importante aplazamiento de la posibilidad de obtener una decisión en Justicia a través de un verdadero proceso y ante una instancia neutral e independiente [...] lo cual es especialmente grave si se tiene en cuenta que los actos administrativos comienzan a producir efectos desde la fecha en que se dictan [...], sin que el recurso sirva por

sí mismo para frenar o paralizar esa inmediata eficacia, que solo excepcionalmente puede ser suspendida [...].”⁸

Por supuesto, considero que es lícito y aceptable que los servidores del Instituto Electoral, afectados con determinaciones de este organismo, traten de arreglar sus conflictos laborales en la vía autotutelar, que implica interponer el recurso de inconformidad previsto en el Estatuto; empero, si la o el servidor o trabajador del Instituto estima que en un momento determinado el agotamiento del recurso no alcanza el fin pretendido, también le debe ser permisible que acuda de manera directa, mediante la demanda laboral relativa, a tratar de conseguir que la autoridad jurisdiccional competente decida el conflicto de mérito.

Por ello, desde mi punto de vista, la falta de agotamiento del recurso de inconformidad, no debe traer aparejada la improcedencia del juicio laboral que se intente con miras a obtener la decisión jurisdiccional de las cuestiones jurídicas sobre las que igualmente versa el apuntado recurso, en tanto que, la promoción del juicio laboral, pone de manifiesto el desinterés del inconforme, de que dicho recurso, entendido como una mera instancia autocompositiva, dé respuesta a sus pretensiones, cuya interposición, en todo caso, debe tenerse como no obligatoria, ante la promoción posterior del juicio laboral, que tiene como objetivo el imperio del derecho.⁹

Por lo anterior, considero que el criterio de esta Sala Superior para definir la contradicción entre los criterios emitidos por las Salas Regionales Guadalajara y Xalapa debe orientarse a sostener que es optativo y no obligatorio el agotamiento del recurso de inconformidad previsto en el Estatuto antes de acudir al juicio laboral.

⁸ *Curso de Derecho Administrativo*, T. 1, Palestra, Perú, 2006, p. 1460.

⁹ Este criterio lo sostuve también en el voto particular que emití en el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Electoral identificado con la clave SUP-JLI-32/2006 sesionado el siete de enero de dos mil siete

- b) Procedencia del recurso de inconformidad contra el desechamiento emitido por la autoridad instructora en el procedimiento laboral disciplinario para el personal del instituto.**

En este punto, tal como lo voté al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-34/2016, coincido con la mayoría, en el sentido de que el recurso de inconformidad debe ser procedente para impugnar el desechamiento emitido por la autoridad instructora en el procedimiento laboral disciplinario, si el trabajador opta por agotarlo, puesto que esas resoluciones entran dentro del supuesto de “resoluciones que ponen fin al procedimiento disciplinario”.

Por las razones, con el debido respeto para los Magistrados que integran la mayoría, formulo este voto de disenso.

MAGISTRADO

SALVADOR NAVA GOMAR