

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-52/2017

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: HUGO DOMÍNGUEZ
BALBOA

Ciudad de México, a veintidós de febrero de dos mil diecisiete

Sentencia definitiva que: a) **revoca parcialmente** el Acuerdo INE/CG867/2016 de fecha veintiuno de diciembre del 2017, por el que se aprueban los Lineamientos que regulan el procedimiento en materia de inconformidades que formulen los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional con motivo de los resultados que obtengan en sus evaluaciones del desempeño del Sistema INE y b) **ordena** a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional modificar los Lineamientos en los términos indicados en la sección de “Efectos” de esta ejecutoria.

GLOSARIO

Acuerdo: Acuerdo INE/CG867/2016 por el que se aprueban los Lineamientos que regulan el procedimiento en materia de inconformidades que formulen los

SUP-RAP-52/2017

miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional con motivo de los resultados que obtengan en sus evaluaciones del desempeño del Sistema INE

Autoridad responsable:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DESPEN:	Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional
INE:	Instituto Nacional Electoral
Junta General:	Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos:	Lineamientos que regulan el procedimiento en materia de inconformidades que formulen los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional con motivo de los resultados que obtengan en sus evaluaciones del desempeño del Sistema INE
Recurrente:	MORENA

Servicio Profesional: Servicio Profesional Electoral Nacional

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto impugnado. El veintiuno de diciembre del año dos mil dieciséis el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG867/2016 por el que se aprueban los Lineamientos que regulan el procedimiento en materia de inconformidades que formulen los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional con motivo de los resultados que obtengan en sus evaluaciones del desempeño del Sistema INE.

1.2. Recurso de apelación. El veintisiete de diciembre del año dos mil dieciséis, MORENA presentó ante la Secretaría Ejecutiva del INE el presente recurso de apelación a través del cual impugna el Acuerdo.

1.3. Trámite. El trece de enero de dos mil diecisiete la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del INE remitió a la Sala Superior el expediente que se formó con motivo del presente recurso de apelación y que fue recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, en esa misma fecha. En atención a lo anterior, mediante un acuerdo emitido en esa fecha por la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional, se registró el expediente con la clave SUP-RAP-52/2017 y se turnó al Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para efectos de lo previsto en los artículos 19 y 68 de la Ley de Medios.

2. COMPETENCIA

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional en contra de un acto del Consejo General del INE, mismo que es un órgano central de dicho Instituto.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; así como 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. PROCEDENCIA

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, de conformidad con el análisis que se expone a continuación.

3.1 Oportunidad. El medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal previsto. A partir de las constancias que obran en autos, se advierte que el acuerdo impugnado se aprobó el veintiuno de diciembre del dos mil dieciséis, en tanto que el escrito de demanda

se presentó el veintisiete siguiente; es decir, dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto.

3.2 Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito, y se hizo constar el nombre del recurrente, la firma de quien promueve en su representación, y el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello. En este medio, también se identificó el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionaron los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado, los preceptos presuntamente violados y se ofrecieron pruebas.

3.3 Legitimación y personería. Estos requisitos están satisfechos en el presente medio de impugnación, porque el recurrente es un partido político nacional a través de su representante, quien está acreditado ante la autoridad responsable que, al rendir su informe circunstanciado, reconoce expresamente dicha representación.

3.4 Interés jurídico. El recurrente acreditó tener interés jurídico en el presente medio de impugnación, en virtud de que esta Sala Superior ha sostenido que los partidos políticos son entes de interés público con capacidad de iniciar acciones tuitivas de intereses difusos en contra de los actos de autoridades que puedan contravenir las disposiciones o principios jurídicos que tutelan los intereses de una determinada comunidad, que en este caso la configuran los miembros del Servicio Profesional.¹ Por lo tanto, la presente vía es idónea para que el partido político recurrente

¹ Ver jurisprudencia 10/2005, con rubro “**ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.**”

defienda los intereses de los miembros del Servicio Profesional que resulten afectados por el proceso de evaluación y, en caso de tener la razón, se puedan resarcir los derechos presuntamente vulnerados de los miembros del Servicio Profesional.

3.5 Definitividad. La resolución impugnada es definitiva y firme ya que, del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no existe ningún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional; de ahí que se cumpla el presente requisito.

En consecuencia, como este órgano jurisdiccional no advierte que se actualice alguna causa de improcedencia, procede realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Síntesis de los agravios

4.1.1. El costo de la presentación de los escritos de inconformidad resulta excesivo

El recurrente plantea que los artículos 5² y 6³ de los Lineamientos vulneran los artículos 1, 14 y 17 de la Constitución, en relación a los derechos de audiencia y de acceso a la justicia.

² Artículo 5. El escrito de inconformidad deberá presentarse en la Oficialía de partes de la DESPEN dentro de los diez días hábiles siguientes al de la publicación de los resultados de la evaluación del desempeño del ejercicio que corresponda.

³ Artículo 6. Para cumplir con el artículo anterior, el inconforme, podrá en un primer momento enviar por correo electrónico su escrito de inconformidad, y acreditar ante la DESPEN que depositó en el servicio de mensajería su escrito de inconformidad, y acreditar ante la DESPEN que depositó en el servicio de mensajería su escrito de inconformidad y las pruebas dentro del plazo establecido.

El recurrente señala que los artículos impugnados de los Lineamientos exigen que algún miembro del Servicio Profesional presente su escrito de inconformidad ante la Oficialía de Partes que se encuentra en las oficinas de la DESPEN localizadas en la Ciudad de México. Lo anterior implica que el inconforme se traslade a la Ciudad de México para presentar tales documentos.

En su defecto, los Lineamientos permiten que el escrito de inconformidad se envíe por correo electrónico. Además del correo electrónico, el inconforme deberá acreditar ante la DESPEN que el escrito y sus respectivas pruebas fueron depositados en un servicio de mensajería dentro del plazo establecido en los Lineamientos para la interposición del escrito de inconformidad.

De acuerdo con el actor, tales artículos vulneran los derechos de acceso a la justicia y de audiencia, porque el servicio de mensajería representa un costo económico al acceso del medio ordinario de defensa. En consecuencia, también se vulnera el mandato constitucional de que el acceso a la justicia sea gratuito.

En contraposición, el recurrente propone que, en lugar de trasladar este excesivo costo al inconforme, el INE podría utilizar las Juntas Locales Ejecutivas y las Juntas Distritales Ejecutivas para recibir los escritos de inconformidad y, posteriormente, remitirlos junto con sus pruebas a la DESPEN.

4.1.2. La eficacia del servicio de mensajería no depende del inconforme

El recurrente impugna una porción del artículo 6 que se incluye en un proyecto para la redacción de los Lineamientos vigentes. En esta

versión preliminar de los Lineamientos, se imponía la carga al inconforme de que se asegurara que los escritos y las pruebas llegarán dentro de un plazo razonable.⁴

Por otra parte el recurrente alega que el artículo 8, inciso c)⁵ de los Lineamientos representa un obstáculo injustificado para acceder a la justicia. Esto es así porque el artículo 8 establece que se desechará el escrito de inconformidad enviado por correo electrónico si el original, junto con las pruebas, no llega en forma posterior.

Desde el punto de vista del recurrente, lo anterior es incorrecto porque el servicio de mensajería lo presta un tercero y, por lo tanto, no depende del inconforme que los documentos se entreguen correctamente.

4.1.3. Sanción desproporcionada y omisión del estudio de la causa de pedir

El recurrente alega que los artículos 7 y 8, inciso a),⁶ de los Lineamientos transgreden los artículos 14 y 17 de la Constitución porque imponen sanciones desproporcionadas que impiden el ejercicio de la garantía de audiencia y acceso a la justicia.

El artículo 7 de los Lineamientos establece los requisitos formales que deberá de contener el escrito de inconformidad. Por su parte, el

⁴ La porción normativa del artículo 6 de los Lineamientos a que se hace referencia, pero que no forma parte de los Lineamientos vigentes, disponía: "Será responsabilidad del inconforme cerciorarse que el escrito de inconformidad junto con las pruebas que depositó en el servicio de mensajería, lleguen en un plazo razonable a la DESPEN para su oportuna y debida valoración".

⁵ Artículo 8. Serán considerados improcedentes los escritos de inconformidad, por los motivos siguientes: [...] c) Cuando se envíen por correo electrónico y no llegue el original junto con las pruebas.

⁶ Artículo 8. Serán considerados improcedentes los escritos de inconformidad, por los motivos siguientes: a) Por incumplir cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo anterior; [...]

artículo 8, inciso a), señala que, de no cumplir los requisitos formales mencionados, el escrito será considerado improcedente y será desechado por la DESPEN.

Desde el punto de vista del recurrente, los escritos de inconformidad que no cumplan con los requisitos formales de procedencia no deberían ser desechados. Por el contrario, antes de desechar un escrito de inconformidad deficiente, la DESPEN debe prevenir al inconforme para otorgarle la oportunidad de subsanar los defectos de su escrito de inconformidad. Lo anterior, para facilitar el derecho a la defensa del inconforme y que no se produzca un estado de indefensión.⁷

4.1.4. Redacción imprecisa del artículo 9 de los Lineamientos y omisión del estudio de la causa de pedir

El recurrente aduce que el artículo 9⁸ de los Lineamientos vulnera los artículos 14 y 17 de la Constitución, en relación a los derechos de audiencia y de acceso a la justicia.

En primer lugar, el recurrente alega que la redacción del artículo vulnera el principio de seguridad jurídica del inconforme por ser demasiado vaga e imprecisa. En ese sentido, según el recurrente, la redacción deja al inconforme en estado de indefensión porque no

⁷ Al respecto, el recurrente cita la tesis de jurisprudencia P./J. 25/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: "REVOCACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FISCAL. EL ARTÍCULO 123, ÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE ORDENA TENERLO POR NO INTERPUESTO SIN PREVIO REQUERIMIENTO, PARA SU REGULARIZACIÓN, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL."

⁸ "Artículo 9. La DESPEN no estará obligada a pronunciarse con relación a los **documentos** que no contengan las especificaciones señaladas en el **artículo**, ni atribuirá significado a referencias genéricas sobre los mismos; por lo que necesariamente correrá a cargo del inconforme la carga de argumentar **suficientemente** sobre el contenido, alcance y valor probatorio de los mismos."

existe certeza sobre la carga procesal que se le impone o los requisitos que deben cumplir los escritos o documentos que se envíen, al no poder deducir con precisión el significado de las palabras “documentos” y “artículo” de la lectura del artículo impugnado.

Por otra parte, el actor alega que la porción que establece que el inconforme deberá argumentar “suficientemente” el contenido, alcance y valor probatorio de los documentos que se presenten ante la DESPEN, no establece un parámetro objetivo sobre el requisito de argumentación. Más bien, otorga un amplio margen de discrecionalidad a la DESPEN en relación a los escritos que puede desechar sin justificación alguna.

En segundo lugar, el recurrente argumenta que el artículo otorga la potestad a la DESPEN de discriminar cuáles escritos serán sujetos de estudio y de pronunciamiento de parte de la autoridad. En relación a los escritos que no serán estudiados, la DESPEN no tendrá la obligación de justificar su desechamiento o emitir algún tipo de pronunciamiento al respecto. Desde el punto de vista del recurrente, esto vulnera los principios de derecho procesal de congruencia y exhaustividad.

Por último, el recurrente argumenta que los requisitos de argumentación que establece el artículo impugnado trasladan una carga procesal innecesaria, desproporcionada y no razonable al inconforme. En relación a su razonabilidad, el recurrente señala que este requisito no se justifica porque no mejora o da mayor eficacia al procedimiento para resolver el recurso de inconformidad. El requisito no es necesario, porque es contrario al fin que persiguen los

Lineamientos, que es el de proveer un medio de defensa ordinario para que los miembros del Servicio Profesional se opongan a las evaluaciones practicadas dentro del Sistema INE. Por último, no es proporcional porque impide al inconforme ejercer sus derechos fundamentales de audiencia y de acceso a la justicia.

4.2 Análisis de los agravios

Esta Sala Superior considera que los agravios presentados por el recurrente se encuentran **parcialmente fundados**. El estudio de los conceptos de violación se hará en el mismo orden en que se presentaron, con base en los siguientes razonamientos.

4.2.1. El costo de la presentación de los escritos de inconformidad no es excesivo

En relación al agravio expuesto en el numeral 4.1.1 relativo a que los Lineamientos imponen un costo excesivo a la presentación de los escritos de inconformidad, esta Sala Superior considera que es **infundado**, conforme a los siguientes razonamientos.

De acuerdo con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de gratuidad en la administración de justicia significa que el ciudadano no pague una contraprestación a las personas que realizan la actividad jurisdiccional.⁹ En ese sentido, en el proceso judicial se han distinguido los actos propiamente jurisdiccionales –que deben ser gratuitos- y los actos

⁹ Ver tesis de jurisprudencia 72/1999 de la Suprema Corte de Justicia que lleva por rubro “**COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL.**”

materiales dentro del proceso, que pueden generar costos para el interesado.¹⁰

En el caso concreto, los gastos en los que pueda incurrir el inconforme por la presentación de su escrito de inconformidad, como puede serlo el pagar por un servicio de mensajería, no es un acto que realice la autoridad administrativa en funciones jurisdiccionales y tampoco es un acto material ocurrido dentro del procedimiento administrativo. En ese sentido, por mayoría de razón, el costo del servicio de mensajería no se encuentra cubierto dentro del principio de gratuidad, como tampoco lo estarían los costos de traslado en que incurra un miembro del Servicio Profesional residente en la Ciudad de México que acuda a presentar su escrito ante la oficialía de partes de la DESPEN.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior que, en casos excepcionales, el costo del servicio de mensajería podría representar un verdadero obstáculo para el acceso a la justicia. Tal sería el caso de alguna persona que no cuente con los recursos económicos necesarios para sufragar los costos del servicio de mensajería.¹¹ Por esa razón, si los miembros del SPEN no cuentan con recursos económicos para sufragar el gasto del envío, los inconformes podrán así expresarlo ante la autoridad administrativa o hacerlo valer ante la autoridad jurisdiccional en su oportunidad.

¹⁰ Ver tesis de jurisprudencia 2/2014 (10ª) que lleva por rubro: **“EMPLAZAMIENTO AL TERCERO PERJUDICADO. EL ARTÍCULO 30, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, QUE PREVÉ LA NOTIFICACIÓN POR EDICTOS A COSTA DEL QUEJOSO, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE JUSTICIA GRATUITA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.”**

¹¹ Ver tesis de jurisprudencia 3/2014 (10ª) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro **“EMPLAZAMIENTO AL TERCERO PERJUDICADO. EL ARTÍCULO 30, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, QUE PREVÉ LA NOTIFICACIÓN POR EDICTOS A COSTA DEL QUEJOSO, NO PRIVA DEL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN A QUIENES CARECEN DE RECURSOS ECONÓMICOS PARA SUFRAGARLOS.”**

No obstante, esta Sala Superior considera que, del análisis de las circunstancias del caso en particular, no existen razones para concluir que los miembros del Servicio Profesional se encuentran en un caso de necesidad extrema. Lo anterior, porque es posible suponer que los miembros del Servicio Profesional tienen un ingreso constante con el que podrían sufragar los costos que representa utilizar el servicio de mensajería. Además, el recurrente no presentó argumento alguno para sostener que los miembros del Servicio Profesional carecen de los medios económicos necesarios para pagar los costos de traslado o de mensajería.

4.2.2. La eficacia del servicio de mensajería no afecta el cumplimiento de las obligaciones de los inconformes en el proceso

En relación con los agravios descritos en el numeral 4.1.2 que antecede, esta Sala Superior estima que son **infundados**, según se expone a continuación.

El recurrente alega que se le impone la carga injustificada al inconforme de asegurarse que su escrito llegue al destinatario dentro de un plazo razonable, pero lo hace con fundamento en un párrafo del artículo 6 que no se encuentra vigente.¹² Al respecto, esta Sala Superior estima que el agravio es **infundado** pues la obligación que el recurrente estima injustificada es inexistente y no puede causarle ninguna afectación al inconforme.

¹² El párrafo mencionado es el siguiente: “Artículo 6. [...] Será responsabilidad del inconforme cerciorarse que el escrito de inconformidad junto con las pruebas que depositó en el servicio de mensajería, lleguen en un plazo razonable a la DESPEN para su oportuna y debida valoración.”

Por otra parte, en relación al agravio relativo al artículo 8, inciso c), que impone la carga al inconforme de asegurarse de que su escrito y las pruebas lleguen a la oficialía de partes de la DESPEN, se estima que es **fundado**.

Para mayor claridad, a continuación, se transcribe la porción normativa bajo análisis:

“Artículo 8. Serán considerados improcedentes los escritos de inconformidad, por los motivos siguientes:

[...]

*c) Cuando se envíen por correo electrónico y no **llegue** el original junto con las pruebas.”*

El recurrente considera que el depósito del escrito junto con las pruebas en el servicio de mensajería es suficiente para cumplir con el requisito procesal de presentación del escrito. Lo anterior, porque desde su punto de vista, no depende del inconforme que el escrito de inconformidad y las pruebas lleguen a su destino final para que se tenga por presentado.

Por su parte, la autoridad responsable plantea una interpretación similar en su Informe Circunstanciado al manifestar:

*“Al respecto, no le asiste la razón al partido político apelante debido a que la interpretación que realiza del artículo impugnado es incorrecta, puesto que el mismo establece dos supuestos; el primero, consistente en el envío por correo electrónico del escrito de inconformidad y las pruebas; y el segundo, consiste en la **remisión** de dicha documentación en original mediante el servicio de mensajería; [...]*”

[Énfasis añadido]

De una lectura sistemática de los Lineamientos, esta Sala Superior advierte que la carga procesal impuesta al inconforme que no reside en la Ciudad de México -en relación con la presentación del escrito de inconformidad, así como el de las pruebas que se estimen pertinentes- es su envío por mensajería. El cumplimiento de dicha obligación es lo que debe acreditarse ante la DESPEN para que el escrito se estime procedente y no la entrega de los documentos en el destino final.

Una vez acreditado el depósito de los documentos en un servicio de mensajería dentro del plazo legal, el inconforme satisface el requisito procesal que consiste en la presentación del escrito de inconformidad que, entre otras cosas, tiene como efecto la interrupción del plazo legal para la presentación del mismo. Incluso si llegasen a perderse o destruirse por causas de fuerza mayor –o cualquier otra razón fuera de su control-, esto no podría operar en perjuicio del inconforme. En ese caso, la autoridad responsable deberá pedir que se repongan (o que se acredite el envío de la reposición) dentro de un plazo que estime prudente.

Sin embargo, la redacción del artículo 8, inciso c), lleva a una interpretación distinta de la que sostienen tanto el recurrente como la autoridad responsable.

Por ello, en aras de promover la seguridad jurídica y favoreciendo la interpretación más protectora de los derechos laborales de los miembros del Servicio Profesional, la redacción del artículo 8, inciso c), debe modificarse para indicar claramente el supuesto que da lugar a la improcedencia y, por lo tanto, al desechamiento. El supuesto de improcedencia es que el escrito de inconformidad se

presente por correo electrónico, pero que el envío del escrito junto con las pruebas por mensajería, no se acredite.

4.2.3. La sanción prevista en el 8, inciso a), en relación al artículo 7 de los Lineamientos es desproporcionada

Esta Sala Superior estima que el agravio expuesto por el recurrente relativo al desechamiento del escrito de inconformidad sin que medie prevención, así como de la omisión de la causa de pedir, descrito en el numeral 4.1.3. es parcialmente **fundado**.

El artículo 7 de los Lineamientos establece los elementos que los escritos de inconformidad deben contener.¹³ Éstos deben analizarse por separado ya que el incumplimiento de los elementos debe dar lugar a pronunciamientos distintos por parte de la DESPEN.

Al respecto, esta Sala Superior estima que los únicos requisitos de procedencia que podrían dar lugar al desechamiento de la demanda

¹³Artículo 7. Los escritos de inconformidad deberán contener los elementos siguientes: a) **Nombre completo del inconforme**, cargo o puesto, adscripción actual **y firma**; b) En caso de haber ocupado varios cargos o puestos durante el periodo evaluado deberá precisar el cargo o puesto por el que se está inconformando y el periodo en que lo ocupó, así como la calificación que correspondió al periodo por el que se inconforma; c) En caso de haber ocupado temporalmente un cargo o puesto deberá el periodo de ocupación y el cargo; así como la calificación que correspondió al periodo por el que se inconforma; d) Indicar el nombre y cargo del evaluador que emitió la calificación y por la que se está inconformando; e) En cuanto a la exposición de los hechos motivo de inconformidad, el inconforme deberá presentar el argumento junto con la prueba respecto del factor, indicador, meta competencia, comportamiento, y la calificación con la que no está de acuerdo; así como indicar la calificación con la que no está de acuerdo; f) Respecto de las pruebas que se aporten para acreditar el merecimiento de una calificación distinta a la otorgada, el inconforme deberá relacionar sus pruebas documentales señalando concretamente las páginas o las porciones de la prueba documental que en forma expresa favorezca sus intereses; y explicar de forma objetiva lo que pretende acreditar con cada una de sus pruebas; g) Cuando se inconforme por el factor de Logro del Equipo y se presente de manera colegiada, se deberá señalar de manera precisa el nombre de cada uno de los inconformes, el cargo que ocupan de modo, tiempo y lugar que reproduce la prueba; y, h) En aquellos casos que se presenten pruebas técnicas, el inconforme deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar; identificando a las personas, lugares y circunstancias de modo, tiempo y lugar que reproduce la prueba.

sin que medie una prevención por parte de la DESPEN, son la omisión en proporcionar el nombre del inconforme y/o su firma autógrafa.

Por una parte, si el inconforme no señala su nombre, no sería posible identificarlo y, por lo tanto, la prevención para subsanar dicho error es impracticable, ya que no habría un sujeto a quien dirigirse. Por otra parte, ha sido un criterio reiterado por esta Sala Superior que la omisión del requisito de la firma autógrafa del promovente de un escrito genera el desechamiento de la demanda. Esto es así porque la firma autógrafa produce certeza sobre la voluntad de ejercer el derecho que consta en el escrito, da autenticidad al mismo e identifica al autor o suscriptor del documento. Su ausencia implica la ausencia de la manifestación de la voluntad del actor para promover su escrito de inconformidad.¹⁴

En cuanto al resto de los requisitos, esta Sala Superior estima que, en caso de incumplirlos es procedente prevenir al inconforme una sola vez, con el objeto de que pueda acreditar ante la DESPEN los hechos que afecten su esfera de derechos.

Lo anterior, porque al tratarse de una afectación a los derechos previstos en el artículo 123, apartado B, fracciones VII y VIII de la Constitución, el desechamiento del escrito de inconformidad podría afectar los derechos laborales de los miembros del Servicio Profesional.

¹⁴ Tal ha sido el criterio sostenido por esta sala en las sentencias dictadas en los expedientes: SUP-REC-75/2013; SUP-REC-859/2015; SUP-JIN-199/2012 y en la tesis XXI/2013 que lleva por rubro: **DEMANDA. LA ENVIADA EN ARCHIVO DIGITAL A LOS CORREOS ELECTRÓNICOS DESTINADOS PARA LOS AVISOS DE INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, NO EXIME AL ACTOR DE PRESENTARLA POR ESCRITO CON SU FIRMA AUTÓGRAFA.**

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.

En ese sentido, las normas que se instauren para regir los procedimientos o procesos en materia electoral deben replicar, en la medida lo posible, los derechos procesales existentes en la normatividad aplicable para otorgar la protección más amplia a los sujetos de la norma.

El objetivo es no obstaculizar la posibilidad de que los gobernados defiendan sus derechos a través de la garantía de acceso a la justicia efectiva, además de brindar a la autoridad la oportunidad de abocarse en plenitud de jurisdicción al conocimiento y resolución del asunto.¹⁵

4.2.4. Redacción imprecisa del artículo 9 de los Lineamientos y omisión de la causa de pedir

En relación al agravio referente a la redacción obscura e imprecisa del artículo 9, que deja en estado de indefensión a los sujetos de la norma, esta Sala Superior estima que el agravio es **fundado**.

¹⁵ Ver tesis de jurisprudencia 42/2002, con rubro: **“PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA LEGALMENTE.”**

Lo anterior, porque el artículo 9 de los Lineamientos contiene expresiones imprecisas a las que no es posible atribuir un significado unívoco de la lectura integral de los Lineamientos. A continuación, se transcribe el artículo bajo análisis:

*“Artículo 9. La DESPEN no estará obligada a pronunciarse con relación a los **documentos** que no contengan las especificaciones señaladas en el **artículo**, ni atribuirá significado a referencias genéricas sobre los mismos; por lo que necesariamente correrá a cargo del inconforme la carga de argumentar **suficientemente** sobre el contenido, alcance y valor probatorio de los mismos.”*

De esa forma, la palabra “documento” no tiene un significado unívoco dentro de los Lineamientos. Por ejemplo, se le puede atribuir a la palabra “documentos”, el significado de escritos de inconformidad, pruebas documentales o pruebas técnicas, por mencionar algunas interpretaciones posibles. Por otra parte, para observar los requisitos que deben cumplir dichos documentos, la disposición impugnada remite a otro artículo de los Lineamientos, sin especificar a cuál.

La ambigüedad e imprecisión en la redacción del artículo 9 puede generar incertidumbre innecesaria sobre las obligaciones que debe cumplir el inconforme respecto a los escritos o pruebas que remite a la DESPEN. Esto se traduce en una vulneración al principio de legalidad que puede dejar al inconforme en estado de indefensión respecto de una eventual determinación de la DESPEN en su perjuicio.

En segundo lugar, esta Sala Superior considera que el artículo 9 de los Lineamientos vulnera los principios de exhaustividad y

congruencia. Lo anterior, en relación al agravio expuesto por el recurrente donde manifiesta que otorgar a la DESPEN la potestad de pronunciarse sobre los documentos remitidos por el inconforme, en caso de que no se encuentren "*suficientemente*" argumentados en relación a su contenido, valor y alcance probatorio, viola estos principios. Por lo tanto, dicho agravio es **fundado**, conforme se expone a continuación.

Esta Sala Superior considera que le asiste la razón al recurrente cuando aduce que eximir a la DESPEN de pronunciarse sobre los documentos enviados que, conforme a su criterio, no estén suficientemente argumentados, va en contra del objeto de los Lineamientos, que es otorgarle un medio de defensa ordinario a los trabajadores para impugnar las resoluciones relativas a sus evaluaciones dentro del Sistema INE.

Tal disposición permitiría un amplio margen de discrecionalidad en el comportamiento de la autoridad y es contraria al derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución. Al respecto, dicho artículo señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera "completa". De tal derecho se deriva la existencia de dos principios fundamentales que deben observarse en el dictado de cualquier resolución: el de congruencia y el de exhaustividad. Dichos principios también deben ser observados por las autoridades administrativas y judiciales en materia electoral, según lo ha sustentado esta Sala Superior.¹⁶

¹⁶ Ver criterio en las tesis de jurisprudencia 12/2001 que lleva por rubro: "**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**"; y 43/2002 que lleva por rubro: "**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.**"

Si en los Estados Unidos Mexicanos todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, la DESPEN está obligada a proveer lo necesario para hacer eficaz el derecho de acceso a la impartición de justicia y a un recurso efectivo, apegado a esos principios.

Por tal motivo, el artículo 9 de los Lineamientos no puede facultar a la DESPEN para que omita el estudio de los documentos que le sean enviados por el inconforme en defensa de sus derechos laborales. En ese sentido, la DESPEN debe pronunciarse sobre cada uno de ellos, sea para su desechamiento, admisión, o bien, para declararlos fundados, infundados o inoperantes, observando en todo momento la obligación que tiene de fundar y motivar sus actos, conforme al artículo 16 de la Constitución.

Por último, en relación con el agravio en el cual el recurrente alega que el artículo 9 traslada una carga procesal injustificada al inconforme, esta Sala Superior estima que dicho agravio es **parcialmente fundado**, conforme a los siguientes razonamientos.

Las cargas procesales que el recurrente estima desproporcionadas son aquellas que lo obligan a argumentar *suficientemente* sobre el (i) contenido, (ii) alcance y (iii) valor probatorio de los documentos que envíe a la DESPEN.

Respecto de tales requisitos, esta Sala Superior estima que resulta innecesario establecer que el inconforme debe argumentar *suficientemente* sobre el valor probatorio de los documentos que aporte, así como sobre su contenido, a la luz del principio general

del derecho que señala que la carga de la argumentación corresponde, en principio, al que afirma o niega un hecho.

En ese sentido, el inconforme tiene la carga procesal de relacionar los documentos o pruebas que envíe, con las afirmaciones, negaciones o hechos que plasme en su escrito de inconformidad.

Por otra parte, en relación al requisito de asignar un valor probatorio a los documentos que envíe el inconforme, esta Sala Superior estima que ésta es una tarea fundamental de la autoridad administrativa en funciones materialmente jurisdiccionales -en el marco de un sistema de libre valoración de la prueba-, como el que se advierte en los Lineamientos, donde no se le asigna un valor tasado a las pruebas que puede aportar el inconforme.

En tal sistema, las partes pueden aportar las pruebas que estimen convenientes para que la autoridad las valore libremente, de manera que forme su propio convencimiento respecto del asunto que está conociendo. Ello no significa que el juez pueda apreciar las pruebas de forma arbitraria, sino de acuerdo a los principios de la lógica y la experiencia. De la misma forma, este sistema obliga a la autoridad administrativa en funciones materialmente jurisdiccionales a motivar y a exponer las razones que condujeron su proceso de decisión. Esto es, la racionalidad de la valoración de la prueba que realice la autoridad debe ser acreditada en la motivación de su resolución. En ella debe exponer las razones que la llevaron a dar un peso específico a una prueba y que la llevó a formar su convicción en un determinado sentido.

Tal procedimiento intelectual y de razonamiento no puede ser sustituido por el inconforme. Dicho de otra forma, el inconforme no

puede asignarle un valor probatorio a los documentos que envíe, evitándole a la autoridad en funciones judiciales exponer el procedimiento lógico y racional que acredite las razones que lo llevaron a formar su convicción en un determinado asunto. De lo contrario, la autoridad en funciones de juzgador se vería obligada a exponer en la motivación de su resolución, que el valor probatorio de un determinado documento es convincente porque el inconforme así lo señaló.

En un sentido similar, resulta innecesario solicitar al inconforme que argumente de manera suficiente sobre el contenido de los documentos que envíe porque esto no puede eximir a la autoridad administrativa en funciones de juez de estudiar el contenido de los documentos. Esto es, el contenido de los documentos es cognoscible a través de los sentidos de la autoridad, y éste no puede depender de lo que el inconforme manifieste sobre el mismo. No obstante, resulta beneficioso para el inconforme señalar o llamar la atención de la autoridad sobre las partes relevantes de las pruebas o documentos que aporten, tomando en consideración que la autoridad puede caer en errores humanos. Por ello, lo que resulta injustificado de este requisito es que la admisión de una determinada prueba o documento, dependa de la argumentación que se haga sobre su contenido, cuando la autoridad puede, sin ningún problema, conocer del mismo a través de sus sentidos y los medios adecuados para su desahogo.

5. EFECTOS

La presente ejecutoria tendrá los efectos que a continuación se enumeran:

1. Se revoca el acuerdo impugnado, únicamente por lo que se refiere a los artículos 8 y 9 de los Lineamientos.
2. El artículo 8 deberá modificarse para dos efectos: *i)* reglamentar la prevención al inconforme, en una sola ocasión, para que dentro de un plazo razonable subsane cualquiera de los requisitos del artículo 7 de los Lineamientos, que sean subsanables en los términos del numeral **4.2.3.** de esta ejecutoria; y *ii)* el artículo 8, inciso c), deberá modificarse para mostrar que el supuesto de improcedencia es que el escrito de inconformidad, junto con las pruebas, se haya presentado por medio de correo electrónico, pero no se acredite el envío por mensajería, de conformidad con el numeral **4.2.2.** de esta ejecutoria.
3. El artículo 9 deberá modificarse para tres efectos. El primero de ellos, es que deberá eliminarse la porción normativa que exime a la DESPEN de pronunciarse sobre los documentos que reciba de parte de los inconformes, conforme a los razonamientos del numeral **4.2.4.** de esta ejecutoria. El segundo efecto, es que deberá aclarar el significado de las palabras “documentos” y “artículo”, de manera que se especifique a qué documentos se refiere y que remita con claridad el artículo que debe observar el inconforme para cumplir con los requisitos que le fueron impuestos. Por último, el tercer efecto es que deberá eliminar la porción normativa que traslada al inconforme la obligación de argumentar el contenido y valor probatorio de las pruebas que aporte, de

conformidad con los razonamientos expuestos en el numeral **4.2.4.** de esta ejecutoria.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca parcialmente** el acuerdo impugnado, exclusivamente para los efectos descritos en el numeral “5. Efectos” de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **ordena** modificar los “Lineamientos que regulan el procedimiento en materia de inconformidades que formulen los miembros del Servicio Profesional Electoral Nacional con motivo de los resultados que obtengan en las evaluaciones de desempeño en el Sistema INE” en los términos de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO