

VERSIÓN PÚBLICA, SENTENCIA
SM-JE-49/2022

Fecha de clasificación: 10 de octubre de 2022, mediante Acuerdo: CT-CI-V-156/2022 emitido por el Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su Vigésima Octava Sesión Extraordinaria.

Unidad competente: Ponencia de la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho, integrante de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León.

Clasificación de información: Confidencial por contener datos personales.

Periodo de clasificación: Sin temporalidad por ser confidencial.

Fundamento Legal: Artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y Trigésimo Octavo de los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.

Descripción de la información eliminada		
Clasificada como:	Dato clasificado:	Foja (s)
Confidencial	Nombre de la presunta víctima	1, 2, 45 y 46
	Nombres y ligas electrónicas vinculadas con el funcionariado denunciado	2, 3, 41 y 43
	Nombres de los testigos	2 y 3
	Resolución impugnada y liga electrónica para consultarla	1, 3, 4, 42 y 43
	Número consecutivo de expedientes internos relacionados con la cadena impugnativa	1, 2, 3, 42, 43 y 46
	Entidad sede de la dependencia en la que ocurrieron los hechos denunciados	2, 3, 4, 12, 44, 45 y 47
	Nombre o abreviatura de la entidad en la que actualmente labora la presunta víctima	4, 6 y 7



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SM-JE-49/2022

Rúbrica del titular de la unidad responsable:

Dinah Elizabeth Pacheco Roldán
Secretaria de Estudio y Cuenta Regional

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SM-JE-49/2022

ACTORA: ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP

RESPONSABLE: JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIA: DINAH ELIZABETH PACHECO ROLDÁN

Monterrey, Nuevo León, a quince de julio de dos mil veintidós.

Sentencia definitiva que revoca, en la materia de impugnación, la resolución INE/JGE ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP /2022 emitida por la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el recurso de inconformidad INE/RI/SPEN/ ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP /2022 que confirmó el acuerdo dictado por el Director Jurídico del citado instituto en el expediente INE/DJ/HASL/ ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP /2021 por el que, entre otras cuestiones, determinó el no inicio del procedimiento laboral sancionador en contra de una persona denunciada por la actora; porque, aun cuando son ineficaces los agravios dirigidos a evidenciar la supuesta omisión de analizar constancias que no obraban en autos al momento del dictado del acto primigenio, así como las manifestaciones que combaten directamente la actuación de la autoridad original, lo cierto es que la autoridad responsable dejó de advertir que, como lo sostiene la actora, en autos existen elementos de prueba suficientes para iniciar el procedimiento laboral sancionador en contra de la persona denunciada, conforme lo exige la normativa aplicable, por lo que fue incorrecto que validara el no inicio del citado procedimiento en su contra.

ÍNDICE

GLOSARIO2
1. ANTECEDENTES DEL CASO3
2. COMPETENCIA5
3. PROCEDENCIA5
4. ESTUDIO DE FONDO8
4.1. Materia de la controversia8
4.1.1. Origen de la controversia8
4.1.2. Acuerdo originalmente controvertido12
4.1.3. Resolución impugnada13
4.1.4. Planteamiento ante esta Sala18
4.1.5. Cuestión a resolver23
4.2. Decisión24
4.3. Justificación de la decisión24



4.3.1.	Marco normativo	24
4.3.1.1.	Violencia, acoso y hostigamiento laboral	24
4.3.1.2.	Procedimiento laboral sancionador	27
4.3.2.	Determinación de esta Sala	30
4.3.2.1.	Son ineficaces los agravios dirigidos a evidenciar la supuesta omisión de analizar constancias que no obraban en autos al momento del dictado del acto primigenio, así como las manifestaciones que combaten directamente la actuación de la autoridad original	30
4.3.2.2.	La JGE dejó de advertir que, como lo sostiene la Actora, en autos existen elementos de prueba suficientes para iniciar el procedimiento laboral sancionador en contra de la Vocal Ejecutiva denunciada, como lo exige la normativa aplicable, por lo que fue incorrecto que confirmara el no inicio del procedimiento laboral sancionador en su contra	31
5.	EFFECTOS	43
6.	RESOLUTIVO	44

GLOSARIO

Actora:	ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP , anterior Vocal Ejecutiva de la 04 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP
Consejo Distrital:	04 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP
Consejera Distrital 2:	ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP , Consejera Electoral Propietaria de la Fórmula 2 del 04 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP
Consejera Distrital 5:	ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP , Consejera Electoral Propietaria de la Fórmula 5 del 04 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP
Consejera Distrital 6:	ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP , Consejera Electoral Propietaria de la Fórmula 6 del 04 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP
Coordinador Administrativo:	ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP , Coordinador Administrativo de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP
Dirección Jurídica:	Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral
Estatuto:	Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa
INE:	Instituto Nacional Electoral
JGE:	Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
Junta Distrital:	04 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP
Junta Local:	Junta Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGAMVLV:	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
Lineamientos:	Lineamientos para regular el procedimiento de conciliación de conflictos laborales, el laboral sancionador y el recurso de inconformidad
OIC:	Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral
Protocolo HASL:	Protocolo para prevenir, atender, sancionar y reparar el hostigamiento y acoso sexual y laboral del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Resolución	Resolución de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral respecto del recurso de inconformidad INE/RI/SPEN/ ELIMINADO: ART.

113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP /2022 (identificada con la clave INE/JGE
ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP /2022)

Vocal Ejecutiva denunciada: ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP, Vocal Ejecutiva adscrita a la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP

Vocal Secretario Distrital: ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP, Vocal Secretario de la 04 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Renuncia. El treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, la *Actora* renunció a su cargo como Vocal Ejecutiva de la *Junta Distrital*. En su escrito, señaló que derivaba de diversos contextos de violencia institucional, la carga excesiva de actividades administrativas que se constituyeron en obstáculos que sumaron complejidad al sobrecargado proceso electoral concurrente que estaba en curso, así como a la falta de apoyo de la *Junta Local* y su nula sensibilidad humana.

1.2. Denuncia. El seis de junio, la *Actora* presentó, vía electrónica¹, denuncia por violencia, acoso y hostigamiento laboral, en contra del Coordinador Administrativo y la Vocal Ejecutiva, ambos de la *Junta Local*².

4

1.3. Radicación. El catorce de junio, el Director Jurídico del *INE* radicó la denuncia bajo el número de expediente INE/DJ/HASL/ ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP /2021.

1.4. Auto de no inicio [acto originalmente impugnado]. El tres de enero de dos mil veintidós³, el Director Jurídico del *INE* emitió el auto de inicio del procedimiento laboral sancionador en contra del *Coordinador Administrativo* y el **no inicio** del procedimiento en contra de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

1.5. Recurso de inconformidad [expediente INE/RI/SPEN/ ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP /2022]. El once de febrero, la *Actora* presentó electrónicamente recurso de inconformidad, en contra de la determinación de no iniciar el procedimiento laboral sancionador respecto de la *Vocal Ejecutiva denunciada*. Recurso que se recibió físicamente el quince posterior.

¹ Al *buzon.hasl* –buzón habilitado para la recepción de quejas o denuncias en materia de Hostigamiento o Acoso Sexual o Laboral– y dirigido al Director Jurídico del *INE*.

² A la par, presentó una denuncia ante el *OIC*, igualmente vía electrónica.

³ En adelante, las fechas corresponden al año en curso, salvo precisión en otro sentido.



1.6. Ampliación. El catorce de febrero, la promovente envió por correo electrónico una ampliación a su impugnación. Escrito que se recibió el dieciséis de febrero en la Oficialía de Partes Común del *INE*.

1.7. Resolución del recurso de inconformidad [acto impugnado: INE/JGE ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP /2022]. El veintiséis de mayo, la *JGE* confirmó el acuerdo del Director Jurídico del *INE* que determinó no iniciar el procedimiento laboral sancionador contra la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

1.8. Juicio ciudadano federal. El trece de junio siguiente, la *Actora* presentó ante la Junta Local Ejecutiva del *INE* en el Estado de **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**, demanda para impugnar la citada resolución de la *JGE*.

1.9. Determinación de competencia [SUP-JDC-549/2022]. El veinticinco de junio, *Sala Superior* determinó que esta Sala Regional es la competente para conocer del medio de impugnación, por lo que ordenó reencauzar la demanda a este órgano jurisdiccional.

1.10. Formación de juicio de la ciudadanía y encauzamiento a juicio electoral [SM-JDC-78/2022 a SM-JE-49/2022]. Una vez recibido el medio de impugnación en esta Sala Regional, la Presidencia ordenó turnarlo como juicio de la ciudadanía, al así señalarlo expresamente la *Actora*⁴. El ocho de julio se aprobó el acuerdo plenario de encauzamiento a juicio electoral, por considerarse el medio idóneo para conocer la presente controversia.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un juicio electoral en el que se controvierte la resolución dictada por la *JGE* que confirmó el no inicio de un procedimiento laboral sancionador iniciado por una anterior funcionaria de una Junta Distrital, en contra de personal de la Junta Local, ambas del *INE* en **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**; entidad federativa que se ubica en la segunda circunscripción electoral plurinominal en la que esta Sala ejerce jurisdicción.

⁴ Atendiendo a lo previsto por el punto de acuerdo tercero, penúltimo párrafo, del Acuerdo General 2/2022 de *Sala Superior*, por el que se emiten los Lineamientos para el turno aleatorio de los medios de impugnación, que dispone que los medios de impugnación se turnarán en la vía intentada para ello, salvo en el caso en que del escrito de demanda no se pueda advertir claramente alguna vía o se identifique una no prevista en la *Ley de Medios* o en los acuerdos generales correspondientes, entonces se turnará como asunto general.

Lo anterior, porque aun cuando el acto impugnado lo emitió un órgano central del *INE*, los hechos denunciados involucran a personas que desempeñaban sus actividades en órganos desconcentrados de ese instituto y la controversia no trasciende del ámbito local; de conformidad con el artículo 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en atención a lo previsto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵ y lo determinado por *Sala Superior* en el acuerdo plenario dictado en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-549/2022.

3. PROCEDENCIA

El juicio reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, numeral 1, 13, numeral 1, inciso b), de la *Ley de Medios*, conforme a lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito, se precisa nombre y firma de la *Actora*, el acto que controvierte, se mencionan hechos, agravios y las normas presuntamente no atendidas.

b) Definitividad. Se satisface este requisito porque en la normativa electoral no existe otro medio de impugnación que se deba agotar previamente.

c) Oportunidad. Se cumple esta exigencia.

El artículo 8 de la *Ley de Medios* dispone que los medios de impugnación deben promoverse dentro de los cuatro días siguientes a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnada o se hubiese notificado conforme a la ley aplicable⁶.

A su vez el artículo 7, numeral 2, de ese ordenamiento jurídico precisa que cuando la violación reclamada en el medio de impugnación no se produzca

⁵ Aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce, en los que, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y no dejar en estado de indefensión a los gobernados, cuando un acto o resolución en materia electoral no admita ser controvertido a través de un medio de impugnación previsto en la *Ley de Medios*, se determinó la integración de expedientes denominados Juicios Electorales, para conocer los planteamientos respectivos, los cuales deben tramitarse en términos de las reglas generales que establece la legislación procesal electoral para los medios de impugnación.

⁶ **Artículo 8. 1.** Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.



durante el desarrollo de un proceso electoral, el cómputo de los plazos se hará contando solo los días hábiles⁷.

En tanto que el artículo 9, numeral 1⁸, de la misma *Ley de Medios* prevé que la demanda debe presentarse ante la autoridad señalada como responsable⁹.

Por su parte, la **jurisprudencia 14/2011**¹⁰ establece que el cómputo del plazo para la promoción de un medio de impugnación **se interrumpe** si la demanda se presenta ante la autoridad del Instituto Federal Electoral –ahora *INE*– que en auxilio realizó la notificación del acuerdo o resolución impugnada, emitida por algún órgano central del propio Instituto.

Lo anterior, debido a que si la notificación y la actuación practicada en auxilio de la autoridad obedeció a que el domicilio de la persona interesada está en lugar distinto a la sede de la autoridad que lo emitió, por igualdad de razón la presentación de la demanda ante la autoridad que realizó la notificación interrumpe el plazo legal para ello, lo que implica una efectiva tutela judicial del derecho de acceso a la justicia, al privilegiar, en situaciones extraordinarias, la eficacia del derecho a impugnar.

En el caso, de autos se observa que la *Resolución* se emitió por un órgano central del *INE* –la *JGE*– y que la Subdirectora de Recursos y Consultas adscrita a la *Dirección Jurídica* solicitó a la Vocal Secretaria de la **Junta Local Ejecutiva** del *INE* en **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP** apoyo para notificar esa determinación a la *Actora*¹¹; diligencia de notificación que se llevó a cabo el ocho de junio¹².

7

⁷ **Artículo 7.** [...] **2.** Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley.

⁸ **Artículo 9. 1.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado, salvo lo previsto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 43 de esta ley, y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [...]

⁹ Salvo el caso en que se impugne el informe relativo a las observaciones que realicen los partidos políticos a las listas nominales de electores, en términos del propio artículo 9, numeral 1, en relación con los diversos artículos 43, numeral 1, inciso a), y 41 de la *Ley de Medios*.

¹⁰ De rubro: PLAZO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. EL CÓMPUTO SE INTERRUMPE AL PRESENTAR LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL QUE EN AUXILIO NOTIFICÓ EL ACTO IMPUGNADO; publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011, pp. 28 y 29.

¹¹ Ver oficio INE/DJ/6692/2022 en la página 93 del expediente del recurso de inconformidad remitido por la autoridad responsable en disco compacto certificado, el doce de julio.

¹² Ver cédula y razón de notificación en las páginas 100 y 101 del citado expediente del recurso de inconformidad enviado en disco compacto certificado.

En tal orden de ideas, considerando que el asunto no se relaciona con algún proceso electoral, el plazo legal de cuatro días hábiles para impugnar transcurrió del nueve al catorce de junio, al no computarse los días once y doce, por corresponder a sábado y domingo.

De modo que si la demanda se presentó ante la **Junta Local Ejecutiva del INE** en **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP** el trece de junio, un día antes de vencer el plazo, es claro que es oportuna.

No es obstáculo que de las constancias de notificación se observe que la diligencia se practicó por personal adscrito a la 03 Junta Distrital Ejecutiva del *INE* en esa entidad federativa pues, como ya quedó evidenciado, en la secuela procesal se solicitó directamente el apoyo a la **Junta Local Ejecutiva** de ese instituto en **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP** para hacer la notificación correspondiente, por lo que la recepción de la demanda por la autoridad vinculada a realizar la notificación y que, incluso, fue la que informó esta actuación a los órganos centrales¹³ es apta para generar el efecto interruptor del plazo para impugnar, con independencia de que, a su vez, hubiera solicitado apoyo a otro órgano para realizar esa actuación procesal.

8

Interpretación que favorece el acceso efectivo a la justicia, en términos de lo previsto en los artículos 1, párrafo segundo, y 17, párrafo tercero, de la *Constitución General*¹⁴ y también es armónica con la razón esencial prevista en la citada jurisprudencia 14/2011 pues, finalmente, la autoridad ante la que se presentó la demanda sí estuvo involucrada en el proceso de notificación de la *Resolución*.

d) Legitimación. La *Actora* está legitimada por tratarse de una ciudadana que controvierte la *Resolución*, en su carácter de actora en esa instancia.

e) Interés jurídico. Se cumple este requisito, porque la *Actora* controvierte la *Resolución* que desestimó sus agravios y confirmó el no inicio del procedimiento laboral sancionador en contra de la Vocal Ejecutiva que denunció, actuación que considera contraria a Derecho.

¹³ Ver oficio INE/**ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**/JL/VS/0800/2022 en la página 98 del expediente del recurso de inconformidad enviado por la responsable en disco compacto certificado, el doce de julio.

¹⁴ **Artículo 1o.** [...] *Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

Artículo 17. [...] *Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.*



4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

4.1.1. Origen de la controversia

El treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, la *Actora* renunció a su cargo como Vocal Ejecutiva de la *Junta Distrital* y el seis de junio inmediato presentó denuncia contra el *Coordinador Administrativo* y la *Vocal Ejecutiva* por violencia institucional, generada a partir de: **a)** cargas administrativas excesivas que significaron obstáculos que se sumaron a la complejidad del ya de por sí sobrecargado proceso electoral concurrente entonces en curso; **b)** la falta de apoyo, en especial la omisión de responder sus preguntas; **c)** la nula sensibilidad humana que mermó sus condiciones físicas y mentales, que en conjunto podían constituir **acoso y/o hostigamiento laboral** derivado de acciones y, sobre todo, **omisiones**, que obstaculizaron su desempeño laboral y generaron un persistente contexto violento.

Al efecto, solicitó que el asunto se analizara desde una perspectiva de género y de derechos humanos, porque es una mujer trans, de modo que solicitó que se analizara la violencia denominada transmisoginia, como intersección entre la misoginia y la transfobia y sin cissexismo, como idea de que las identidades y vivencias de las personas trans son falsas, menos naturales o auténticas.

Concretamente, se quejó de la **violencia institucional** del *Coordinador Administrativo* con la **indiferencia** de la *Vocal Ejecutiva denunciada*. Sobre ese aspecto, insertó en su denuncia una serie de correos electrónicos en los que señaló que el *Coordinador Administrativo* contestó las consultas que la *Actora* realizó directamente o a través de personal a su cargo, con burla, sorna, condescendencia y en ocasiones no hubo respuesta a las consultas importantes o la respuesta era muy retrasada, comportamiento que acusó fue usual desde su ingreso. Al respecto, resaltó que en diversos correos se señalaba que se enviaban **con la autorización de la Vocal Ejecutiva denunciada**.

Asimismo, señaló que se impusieron **cargas administrativas excesivas** derivadas de la nula sensibilidad humana, pues, por ejemplo, se estaba en medio de la pandemia de COVID y había personal que tenía licencia médica y no se les otorgaron prórrogas y, por el contrario, ante la desconfianza que manifestó la *Vocal Ejecutiva denunciada* respecto a las Juntas Distritales, la *Junta Local* optó por dispersar a esos órganos distritales los recursos para la

compra de materiales sanitarios, lo que les generó mayores cargas de trabajo, repetición de procesos en cada Junta Distrital (como licitaciones) –en lugar de que la *Junta Local* concentrara todo el procedimiento–, y los expuso a un mayor riesgo sanitario porque sumas millonarias tendrían que retirarse en efectivo y ser manipuladas por múltiples personas.

Asimismo, se quejó de **violencia derivada de su renuncia laboral**, por parte del *Coordinador Administrativo*, **con indiferencia de la Vocal Ejecutiva denunciada**. Esto, porque el dos de junio de dos mil veintiuno recibió un oficio del Vocal Secretario de la *Junta Local* en el cual se le informaba que la *Actora* había omitido realizar el acta de entrega-recepción (derivado de la crisis nerviosa que refiere experimentó la tarde-noche del treinta y uno de mayo, en que renunció), pero el propio dos de junio se enteró que se le había cancelado el acceso a su cuenta de correo electrónico y los servicios de intranet, siendo que esos sistemas son importantes para la elaboración del acta de entrega-recepción.

10

Señaló que esos obstáculos afectaron su estabilidad emocional porque se le dejó sin acompañamiento profesional y humano por parte de la *Junta Ejecutiva*, además de que la colocó en un mayor estado de vulnerabilidad porque esos actos le impidieron allegarse de más y mejores pruebas documentales para soportar su denuncia, siendo que esos procedimientos no suelen ser aplicados con esa rapidez al personal que se retira o cambia de adscripción. De ahí que solicitara que se investigara quién dio la instrucción para cancelar sus accesos, así como para obtener diversos estados de nómina que no fue posible extraer por las excesivas cargas de trabajo y que utilizaría en futuros trámites.

También denunció la falta de apoyo institucional como Vocal Ejecutiva en la *Junta Distrital*, pues al ingresar no tuvo mentoría y tampoco acompañamiento por parte de la *Junta Local*. Por el contrario, se le dieron cargas excesivas incluso en un contexto de proceso electoral y contingencia sanitaria. Además, señaló que en el acto de entrega-recepción no estuvo presente nadie de la *Junta Local* y el acta contenía diversas inconsistencias graves que en junio de dos mil diecinueve ella ya había hecho del conocimiento del OIC, destacando que muchos de esos problemas se venían arrastrando(sic) desde que el *Coordinador Administrativo* fue el Enlace Administrativo de la *Junta Distrital* por lo que había un conflicto de intereses de su parte en la resolución de problemas administrativos de la *Junta Distrital* y, en lugar de ahora ser parte



de su solución, sus respuestas eran nulas, evasivas, condescendientes y violentas.

A su vez, señaló que denunciaba a la **Vocal Ejecutiva de la Junta Local** porque en una reunión celebrada el nueve de abril de dos mil veinte con las consejerías distritales, se dirigió en privado a las Consejeras Distritales 2 y 6 para decirles que las había designado para que **vigilaran** a la *Actora*, porque tenía información de que el distrito estaba “cayéndose a pedazos”(sic), lo que podían corroborar esas dos consejeras. Además, la *Actora* señaló que no era la primera vez que la *Vocal Ejecutiva denunciada* **desvalorizaba su trabajo**.

Igualmente sostuvo que el siete de mayo de dos mil veintiuno, la **Vocal Ejecutiva denunciada** llamó a la *Consejera Distrital 6* para informarle que haría llegar fuertes observaciones a la comprobación de recursos en cuanto al **consumo de combustible** del *Consejo Distrital* respecto a los meses de enero a abril de esa anualidad. Llamada que se interpretó como violenta por parte de las consejerías y la propia *Actora*, además de que nunca se le informó que se harían llegar esas observaciones, tampoco que hablaría directamente a una consejera que, incluso, no era la consejería responsable para el seguimiento de la administración de los recursos del *Consejo Distrital*. Ante la inconformidad de las consejerías por esta situación, pidieron reunión urgente con la *Vocal Ejecutiva denunciada* pero les dijo que no era necesario. Hechos que podrían testificar las consejerías electorales del *Consejo Distrital*.

Añadió que el veinticinco de mayo, la *Vocal Ejecutiva denunciada* realizó una **reunión** con las vocalías de la *Junta Distrital* y las consejerías del *Consejo Distrital*, programada de 17:00 a 18:30 horas, porque las Vocalías y Secretariado Administrativo, así como los Enlaces Administrativos, debían tomar un curso virtual pero, luego de hora y media de preguntar inquietudes, señaló que no se podía retirar sin abordar el informe que el *Consejo Distrital* había presentado en relación con el consumo de gasolina, lo que generó mucha molestia porque no se había anticipado el tema y la reunión fue tan tensa que las consejerías electorales pusieron “sobre la mesa”(sic) su renuncia al sentirse **perseguidos e intimidados** por la Coordinación Administrativa **en lugar de recibir asesoría preventiva y acompañamiento**, lo que pueden corroborar las consejerías distritales.

Esa reunión se extendió hora y media más, por lo que no pudieron estar presentes en el curso virtual, lo que implicó **más acumulación** de cargas de trabajo.

La *Actora* también manifestó que las Consejerías del *Consejo Distrital* atestiguaron las diferentes formas de violencia que recibió del *Coordinador Administrativo* y la *Vocal Ejecutiva denunciada*, por lo que en dos ocasiones manifestaron su extrañamiento relacionado con su renuncia laboral, lo cual se podía corroborar a través de los videos de las sesiones, así como de las intervenciones firmadas por las consejerías.

Igualmente señaló que la *Consejera Distrital 2* presentó una renuncia temporal a su cargo derivado de una situación de enfermedad que detonó el contexto de violencia y estrés al que estuvieron sometidas las Consejerías Distritales y la *Actora*.

Por todo ello, solicitó una disculpa pública por parte de los denunciados, la destitución del *Coordinador Administrativo* y que se abstuviera de participar en todos los trámites relacionados con su finiquito y demás derechos laborales; la readscripción de la *Vocal Ejecutiva denunciada*; el reforzamiento de protocolos relacionados con los derechos de las personas trans para garantizar la no repetición de estas conductas; así como una evaluación psicológica para que pudiera revisarse su situación emocional por los tres años de estrés y ansiedad que vivió al sentirse constantemente desvalorizada profesionalmente, perseguida y desprotegida estructuralmente y pudiera iniciar un proceso de sanidad física y mental, reparando el daño.

12

Para soportar sus dichos, señaló que allegaba como **pruebas** correos electrónicos del *Coordinador Administrativo*, así como de la *Vocal Ejecutiva denunciada*; seis escritos con extrañamiento de las consejerías del *Consejo Distrital* leídos en sesión extraordinaria de cuatro de junio de dos mil veintiuno; video de la reunión de dos de junio anterior donde se informó al *Consejo Distrital* su renuncia; y el expediente de integración de saldos donde se informaba de errores que no se habían resuelto y que algunos de ellos fueron ocasionados por el *Coordinador Administrativo* cuando se desempeñó como Enlace Administrativo de la *Junta Distrital*.

Como pruebas testimoniales, pidió que se realizaran a las consejerías del *Consejo Distrital*; a la Enlace Administrativa de la *Junta Distrital*, sobre las violencias que también recibió del *Coordinador Administrativo*; a la Chofer-Mensajera de la *Junta Distrital* sobre las llamadas telefónicas que le realizó el *Coordinador Administrativo* cuando ganó la plaza y los ofrecimientos que le hizo; así como a personas que habían trabajado directamente con el *Coordinador Administrativo* y la *Vocal Ejecutiva local* y que renunciaron, por lo que también pidieron revisar el porcentaje de renuncias del personal en



ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP con respecto a otras entidades federativas.

4.1.2. Acuerdo originalmente controvertido

Una vez registrada esta denuncia y agotada la investigación preliminar correspondiente, el *Director Jurídico* dictó auto por el que, por un lado, concluyó que del análisis del marco normativo aplicable, así como de las constancias de autos y los testimonios recabados, respecto de los hechos atribuidos al **Coordinador Administrativo se advertía indiciariamente** la existencia de conductas que podrían constituir hostigamiento laboral.

Por otro lado, en relación con las conductas atribuidas a la **Vocal Ejecutiva denunciada**, consideró que del análisis de la normatividad aplicable, las constancias del expediente y los testimonios recibidos **no se desprendían elementos suficientes** sobre conductas que podrían considerarse hostigamiento laboral.

Adicionalmente, señaló que no se advertían elementos de **discriminación por transmisoginia o cissexismo** realizados por el *Coordinador Administrativo* o la *Vocal Ejecutiva denunciada* porque, si bien los hechos denunciados podrían ser considerados de acoso u hostigamiento laboral, no se contaba con elementos de que tales conductas se hubieran realizado por la identidad de género de la *Actora* al ser una persona trans.

En cuanto a las diversas solicitudes que presentó la *Actora* en su denuncia, señaló que el procedimiento laboral sancionador busca investigar y, en su caso, sancionar, conductas infractoras del personal del *INE*, no ordenar disculpas públicas, realizar readscripciones o reforzar la normatividad institucional.

Por lo anterior, determinó **iniciar** el procedimiento laboral sancionador en contra del *Coordinador Administrativo* y **no iniciar** el citado procedimiento en contra de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

En contra de la decisión de no iniciar el procedimiento laboral sancionador respectivo, la *Actora* presentó recurso de inconformidad.

4.1.3. Resolución impugnada

La *JGE* determinó **confirmar** el auto de no inicio del procedimiento laboral sancionador, por los siguientes motivos:

En primer lugar, calificó como **infundados** los agravios de la *Actora* dirigidos a evidenciar la violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por no realizarse una correcta interpretación del artículo 324 del *Estatuto* –que establece los supuestos para determinar el no inicio del procedimiento laboral sancionador–, pues desde la perspectiva de la *Actora* no se actualizó ninguno de los supuestos para no iniciar el procedimiento en contra de la *Vocal Ejecutiva denunciada* y de la investigación preliminar se desprendían pruebas y datos que hacían presumir la responsabilidad mencionada.

Al respecto, la *JGE* señaló que la *Dirección Jurídica* no interpretó el artículo 324 del *Estatuto* y, por el contrario, apegó su actuación a ese cuerpo normativo, ya que para poder determinar el inicio de un procedimiento laboral sancionador, las conductas denunciadas deben ser constitutivas de imposición de sanciones y, en el caso, de las diligencias de investigación **no se tenían elementos que permitieran advertir una conducta probablemente infractora** cometida por la *Vocal Ejecutiva denunciada* en contra de la *Actora* pues de las constancias de autos no se desprendía la participación de la denunciada (al ser superiora jerárquica) en las actividades instruidas a la *Actora*, presuntamente dirigidas a causarle afectación o a impedirle ejecutar sus tareas.

14

Por el contrario, de las **entrevistas** realizadas se observaba que existió un trato institucional, respetuoso y que, si bien existió intercambio de comentarios, no excedieron algo inusual.

Además de que de las **testimoniales** y pruebas recabadas **no existía indicio** de que las conductas se hubieran realizado **directa o indirectamente** por la *Vocal Ejecutiva denunciada*, pues **sólo obraban correos donde un tercero (el Coordinador Administrativo) afirmaba que las órdenes las daba “por instrucciones”, o con “pleno conocimiento” de la citada vocal, sin que existiera un solo indicio de que ello fuera así**, pues los actos desplegados se realizaron en el marco de las atribuciones del *Coordinador Administrativo*.

A su vez, la *JGE* estimó **subjetivos e insuficientes** los argumentos de la *Actora* encaminados a evidenciar que de la investigación preliminar realizada sí se desprendían pruebas y datos que hacían presumir la responsabilidad de la *Vocal Ejecutiva denunciada*. Esto, al considerar que la *Actora* no aportó suficientes elementos de persuasión, pues aun cuando indicó cuáles de las testimoniales no fueron valoradas correctamente, no expuso argumentos para atacar la validez de las conclusiones de la *Dirección Jurídica*, que desacreditaran el no inicio del procedimiento laboral sancionador.



En el acto impugnado también se consideró **inexacto** que hubiera falta de atención al *Protocolo HASL*, debido a que las pruebas que obraban en autos no revelaban o arrojaban sospechas de participación (ya sea **directa o indirectamente**) en los hechos presuntamente constitutivos de hostigamiento laboral por parte de la *Vocal Ejecutiva denunciada* en contra de la *Actora*; en tanto que los señalamientos advertidos que podían constituir hostigamiento laboral se enfocaron en otro funcionario de la *Junta Local*, el *Coordinador Administrativo*, respecto de quien sí se inició el procedimiento laboral sancionador.

Aunado a que sí se respetaron las previsiones del *Protocolo HASL* en cuanto a que la autoridad competente realizara un primer contacto, se analizara la adopción de medidas de protección (las cuales finalmente se desestimaron), y el área de atención y orientación al personal del *INE*, desplegó sus actuaciones con perspectiva de género, entrevistó a la *Actora* y le hizo saber que el objeto de la entrevista era brindarle orientación jurídica y alternativas legales.

Además, la *JGE* agregó que, si bien se confirmó la existencia de circunstancias que afectaron a la inconforme para que pudiera ejecutar de manera óptima sus labores como carga excesiva de trabajo y la falta de atención y apoyo para entregar en tiempo sus actividades, y que esto impactó de manera negativa en su funcionamiento y su salud física y mental se deterioró; lo cierto era que lo hasta ahí narrado **no llevaba a la presunción** de que esas situaciones se derivaron de **acciones ordenadas o con participación, directa o indirecta**, por parte de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

Era así, porque en las constancias (en los correos o reuniones) no se advertía que la denunciada, al supuestamente tener conocimiento de las actividades que llevaba a cabo la inconforme, se involucró para ocasionar el conjunto de inconvenientes que llevaron al límite a la recurrente, esto es, en las reuniones desarrolladas con personal de la *Junta Local*, las testimoniales señalaban que no hubo evidencia de actuaciones fuera del contexto laboral entre la inconforme y la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

La *JGE* precisó que si bien era cierto que la testigo 8¹⁵ (*Consejera Distrital 2*) afirmó que la denunciada le había hecho el comentario de que la habían nombrado consejera distrital para meter orden y vigilar el trabajo de la

¹⁵ En cuanto a la referencia a los testigos, en el pie de página 12 de la *Resolución* la *JGE* señaló que, para efecto de proteger los datos personales contenidos en las actas testimoniales, se identificaba a los testigos con números por el orden de aparición, así como que las actas testimoniales se encontraban disponibles en la carpeta 4.

inconforme, generándole mucha incomodidad porque sentía que se estaba intentando establecer una complicidad y que ello le pareció incorrecto, también lo era que, **el testimonio no era suficiente** para considerar la existencia de una conducta infractora, pues parte de las labores de la *Junta Local* es vigilar y coadyuvar a las Juntas Distritales para que su trabajo sea eficiente y apegado a la Ley.

De ahí que considerara que **no constituía un indicio** para iniciar el procedimiento laboral sancionador, sobre todo porque las otras testimoniales establecieron que **siempre hubo un trato cordial, institucional y distante** entre la *Actora* y la *Vocal Ejecutiva denunciada*, en tanto que los correos sólo daban cuenta de la comunicación entre terceros y la *Actora*.

En segundo orden, la *JGE* consideró **infundados** los planteamientos de la *Actora* por los que se quejó de que la autoridad instructora faltó a su obligación de atender el caso con perspectiva de género, conforme a la cual, señaló la *Actora*, se debió verificar si existía una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impidiera impartir justicia de manera completa e igualitaria.

16 Particularmente, por haber dejado de valorar con esta perspectiva los testimonios, como los que en principio señalaban “yo no vi nada” pero que después narraban malos tratos (testigo 4, *Vocal Secretario distrital*), actos desproporcionados o injustificados. Además, señaló que la autoridad instructora en ningún momento solicitó pruebas pertinentes, idóneas y adicionales relacionadas con los actos y comportamientos de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

La *JGE* consideró que lo infundado del agravio radicaba en que en la *Resolución* sí se señaló la obligación de instruir el asunto con perspectiva de género, de modo que, al resolver, el Director Jurídico se encontraba obligado a verificar si en el caso se advertía algún estereotipo de género, pero en realidad no existieron elementos en autos que evidenciaran barreras u obstáculos para que la *Actora* fuera tratada en igualdad de condiciones, por ser mujer trans, o bien que se encontrara en desventaja por cuestiones de género u orientación sexual. Además, la *JGE* precisó que tampoco se advertían elementos para considerar que durante la investigación hubieran existido estereotipos de género que hubieran obstaculizado el acceso a la justicia de la *Actora*.



Así, la *JGE* sostuvo que, si bien era cierto que el Director Jurídico no analizó lo manifestado por el testigo 4 (*Vocal Secretario distrital*), respecto a la utilización de frases como “no ver nada” cuando se relataba el tipo de relación que percibía entre la *Actora* y la *Vocal Ejecutiva denunciada* y que la *Actora* alegó que esa frase no se relacionaba con hechos descritos por el mismo testigo como “el trato es muy estricto”, “la supervisión es muy cercana”, “diariamente hay recordatorios”, entre otras, también era cierto, que esos últimos hechos no eran atribuidos a la *Vocal Ejecutiva denunciada*, pues correspondían al *Coordinador Administrativo*, respecto de quien sí se inició el procedimiento laboral sancionatorio.

La *JGE* añadió que eran genéricos e imprecisos los argumentos de la *Actora*, pues sólo señaló que se omitió atender el caso con perspectiva de género, sin explicar por qué o precisar cómo se aplicaron las normas de forma desigual u otras situaciones adicionales a la desestimada, como actos que se llevaron a cabo en su contra por ser mujer trans, además de que tampoco señaló las pruebas que corroboraran su dicho.

En tercer lugar, la *JGE* desestimó los agravios de la *Actora* por los que expuso que la *Dirección Jurídica* no observó el derecho de igualdad y no discriminación. En concreto, relacionados con que la *Dirección Jurídica* no realizó un análisis minucioso y con perspectiva de derechos humanos que le permitiera identificar los factores de poder que pudieran mermar la investigación y, con esto, dejar de atender correctamente los actos denunciados.

Razonamiento que la *Actora* sustentó en que la *Vocal Ejecutiva denunciada* se encuentra en uno de los puestos más altos dentro de la estructura del *INE*, por lo que **detenta gran poder que utiliza para intentar justificar y cubrir los actos de hostigamiento realizados en su perjuicio, tanto así, que utilizó al *Coordinador Administrativo* para realizar estos actos**, señalando que existieron elementos suficientes que permitieron identificar que la denunciada ordenó y conoció las actitudes del funcionario mencionado.

En relación con lo anterior, la *Actora* también alegó que se canceló de forma inmediata de su correo institucional, en el cual se encontraban pruebas e información relevante para su denuncia.

Al respecto, la *JGE* sostuvo que, contrario a lo que señalaba la *Actora*, la *Dirección Jurídica* sí realizó un análisis más allá de verificar si de autos existían indicios de desigualdad, toda vez que la autoridad instructora puso especial

atención a que se estudiaran las conductas denunciadas por sospechas de discriminación relacionadas con su género como transmisoginia y cissexismo y concluyó que no se advertían elementos de discriminación, transmisoginia o cissexismo realizados por la *Vocal Ejecutiva denunciada*, porque **no había elementos** que permitieran observar indiciariamente actos de distinción o exclusión con el objeto de obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades **por la identidad de género** de la denunciante.

En cuanto a los planteamientos de la *Actora* vinculados con la cancelación inmediata de su correo institucional, la *JGE* sostuvo que las políticas de uso del servicio de correo electrónico institucional disponen que todo empleado del *INE* debe contar con una cuenta de correo electrónico institucional, entendiéndose que, al finalizar la relación laboral, la consecuencia natural es la cancelación de esa cuenta, sin mencionarse un plazo para ello, por lo que, al ser la cuenta de correo institucional una herramienta para el personal del *INE*, se justifica que se cancele de inmediato al dejar de formar parte del personal pues no se encontraría justificada una cuenta activa de quien ya no tiene ese carácter.

18 Además, de autos¹⁶ se observaba el informe del Vocal Secretario de la *Junta Local* por el que señaló que del dos al cuatro de junio de dos mil veintiuno se llevaron a cabo acciones administrativas por parte del Administrador del Sistema de Administración de Cuentas de Correo Electrónico de la *Junta Distrital*, relacionados con la baja de la cuenta de correo electrónico asignada a la *Actora*, al cual agregó una secuencia de correos del procedimiento de baja, y también se advertía que obraba la solución ofrecida por el personal del Departamento de Declaración Patrimonial y Servicios a la *Actora* para que pudiera cumplir la obligación relativa al acta de entrega-recepción.

De manera que, si bien se observaba un correo de cuatro de junio de esa anualidad que, derivado de un error, no fue posible completar el proceso y la cuenta se eliminó de forma manual, esa situación no dependía de forma particular o exclusiva de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

A partir de ello, la *JGE* concluyó que la autoridad instructora sí llevó a cabo una investigación con diligencias necesarias para determinar, junto con las pruebas que ofreció la *Actora*, que no existían elementos para iniciar un procedimiento, al no desprenderse elementos suficientes para determinar la

¹⁶ La *JGE* indicó: *carpeta 5, archivo 5.4, fojas 2, 10 y 11.*



existencia de probables conductas de acoso u hostigamiento laboral cometidas por la *Vocal Ejecutiva denunciada*. Además de que, si bien la actora señaló que no se solicitaron pruebas pertinentes, idóneas y adicionales, no señaló qué investigaciones debieron realizarse.

Por lo que **confirmó** el auto de tres de enero de dos mil veintiuno por el que el *Director Jurídico* determinó no iniciar el procedimiento laboral sancionador contra la *Actora*.

4.1.4. Planteamiento ante esta Sala

La actora hace valer en su demanda, en esencia, los siguientes agravios:

- **La JGE, al igual que la Dirección Jurídica, contaba con todos los elementos para presumir la participación de la Vocal Ejecutiva denunciada** por actos de hostigamiento en su **modalidad de omisión** y con ello vincularla al proceso sancionador, por lo que el acto impugnado vulnera los principios de acceso a la justicia, debido proceso, debida diligencia, igualdad y no discriminación, perspectiva de género, no revictimización y veracidad, como lo mandata el artículo 443(sic) del *Estatuto*, además de que **carece de exhaustividad, congruencia**, así como de una adecuada fundamentación y motivación.
- **La JGE dejó de lado la materia principal**, consistente en la denuncia por violencia institucional por parte del *Coordinador Administrativo*, **con la indiferencia** de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, incluida entre las personas a quienes se marcó copia en los correos correspondientes; las cargas administrativas y la nula sensibilidad humana y con perspectiva integral de derechos humanos; la falta de apoyo institucional. Lo cual se señaló tanto en la denuncia como en el recurso de inconformidad, en los cuales se expuso que de las pruebas existe la clara **presunción de la participación en los actos de hostigamiento e incluso en la comisión de ellos** por parte de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, aunado a que en el recurso de inconformidad se manifestó la ausencia de perspectiva de derechos humanos y un análisis más profundo de las prácticas discriminatorias y la existencia de discriminación estructural.
- Si bien la *JGE* reconoció que en el acto originalmente impugnado se omitió analizar lo manifestado por el testigo 4 (*Vocal Secretario Distrital*) y refirió que en realidad esos hechos se relacionaban con otro funcionario denunciado (*Coordinador Administrativo*) respecto del cual sí se inició el

procedimiento laboral sancionador, lo cierto es que **dejó de ver que ese funcionario es subordinado directo** de la *Vocal Ejecutiva denunciada* y que en todo momento se le marcó copia de los comunicados, lo que se corroboró con los testigos, por lo que indebidamente desestimaron sus razones por genéricas e imprecisas cuando, en todo caso, pudieron solicitar la colaboración de otras autoridades para que brindaran la información correspondiente.

- 20
- **La JGE omitió analizar de forma exhaustiva, integral y con perspectiva de género todas las pruebas del expediente, en particular, correos electrónicos, oficios y actas.** En esas constancias, pudo haber advertido, en esencia, distintas solicitudes de prórroga al *Coordinador Administrativo*, las cuales fueron negadas, aun cuando existían altas cargas de trabajo y ausencia de personal por licencia médica; sin que tampoco se les ofreciera apoyo, asesoría o personal para poder concluir las actividades en tiempo y forma; cuestionamientos a ella y al personal a su cargo, sin que hubiera algún acompañamiento o asesoría en los procesos administrativos; incluso, de esos documentos se podían observar solicitudes de apoyo y retroalimentación que fueron contestadas de forma evasiva, con información que no permitía llevar a cabo las actividades; a la vez que se podía desprender que la *Actora* tuvo que realizar trabajo rezagado de ejercicios anteriores que se originaron de cuando el *Coordinador Administrativo* se desempeñó como Enlace Administrativo de la *Junta Distrital*; así como comunicaciones en las que se desvalorizó su trabajo. **Aspectos de los cuales tuvo conocimiento la Vocal Ejecutiva denunciada.**
 - **La JGE indebidamente desestimó los agravios dirigidos a evidenciar que se transgredió el derecho a la igualdad y no discriminación,** bajo el argumento que la autoridad instructora sí realizó un análisis más allá de verificar si de autos existían indicios de desigualdad, al poner especial atención en estudiar las conductas denunciadas por sospechas de discriminación relacionadas con su género, como lo son la transmisoginia y cissexismo; cuando lo cierto es que el señalamiento de la denuncia fue la **violencia institucional** del *Coordinador Administrativo* con **indiferencia (omisión)** ante los actos por parte de su superiora jerárquica, la *Vocal Ejecutiva denunciada*, y se señaló que ello tenía como **agravante** que la víctima es una mujer trans, no que la violencia fuera originada por ser una mujer trans. Esto es, indebidamente el análisis se limitó a determinar si el origen de los actos radica en que es una mujer trans, cuando lo que se



denunció fue que las conductas tienen la agravante de dirigirse contra una mujer trans que se ubica dentro de las “categorías sospechosas”, por lo que fue incorrecto que la *JGE* se limitara a analizar si los actos de violencia producto de la omisión de las personas denunciadas se derivaron por el hecho de que es una **mujer trans**.

- **La *JGE* no tomó en cuenta que la normativa aplicable reconoce entre las dinámicas de violencia la modalidad de omisión**, como se actualiza con los hechos documentados, los cuales son parte de las atribuciones con que cuenta la Vocalía Ejecutiva de la *Junta Local*, en tanto que dentro del personal subordinado se encuentra la persona Coordinadora Administrativa que es la facultada para dar seguimiento a las instrucciones de la Vocalía Ejecutiva, de manera que **es indebido que la autoridad resolutora no considerara suficientes los correos electrónicos** donde el *Coordinador Administrativo* marcó copia **o bien los oficios** que emitió, pues en ambos casos se refiere que es “con fundamento a las instrucciones” o “con pleno conocimiento” de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.
- **La *JGE* omitió aplicar la perspectiva de género**, porque de las pruebas y argumentos expuestos se evidenció la existencia de **barreras por omisión**, que no solo la colocaran en desventaja respecto el desempeño profesional y sus colegas las Vocalías Ejecutivas, también la afectaron en su salud mental con la **agravante** de que es una **mujer y una mujer trans**, población que vive discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género.
- **La *JGE* no hizo un análisis integral** de los hechos denunciados y las pruebas de autos (correos, testimonios y entrevistas), por el contrario, realizó una **interpretación literal del artículo 324** del *Estatuto*, omitiendo analizarlo a la luz de los artículos 1 y 16 constitucionales, a partir de lo cual concluyó que las diligencias de investigación **no arrojaron elementos que permitieran advertir una conducta probablemente infractora**.
- **La *JGE* indebidamente consideró infundadas las violencias derivadas a partir de su renuncia** laboral por parte del *Coordinador Administrativo* con indiferencia (**omisión**) de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, aun cuando estas constan en el expediente. Esto, porque consideró infundado el agravio relativo a la baja de su cuenta institucional sobre la base de que se siguió la política de uso de bienes informáticos, pero no tomó en consideración una perspectiva de derechos humanos, pues no se está en un caso de baja

sino renuncia por la violencia ocasionada por la *Junta Local* y dejó de ver que después de la renuncia se le exigió el cumplimiento de diversos aspectos legales a efecto de no dar vista al *OIC*, como el acta entrega-recepción, pero al dar de baja la cuenta institucional de forma inmediata no pudo acceder a los servicios administrativos de cómputo, como el sistema de entrega de actas-recepción. Situación que informó tanto a la *Junta Local* como al propio *OIC*, pero **no obtuvo respuesta** de la *Junta Local* sólo de la *OIC* que sugirió utilizar el formato de acta disponible en la página del *INE* y de las constancias relativas a la eliminación de su cuenta se observa que quien coordinó el trámite de baja es una de las personas denunciadas, el *Coordinador Administrativo*.

- **La JGE omitió analizar la violencia económica** por parte del *INE*, en que siguió participando la *Vocal Ejecutiva denunciada*, consistente en que se le negó la parte proporcional del “bono de proceso electoral”.
- **La JGE omitió allegarse de más pruebas**, pues diversos testigos manifestaron poseer correos o grabaciones, las cuales no se solicitaron. Además, tanto la *JGE* como la *Dirección Jurídica* **fueron omisas** en recurrir a la colaboración de otras autoridades, como se solicitó en la denuncia, incumpliendo el artículo 12 de los *Lineamientos* (relativo a la colaboración entre autoridades y terceros).
- **La JGE debió identificar los factores de poder** que pudieran mermar la investigación, pues la *Vocal Ejecutiva denunciada* es subordinada directa del Vocal Secretario del *INE* por lo que detenta gran poder y la negativa de iniciar el procedimiento sólo refuerza la complicidad de las estructuras de poder.
- **La JGE fue omisa en advertir que lo narrado en la denuncia coincidía con el testimonio de los nueve testigos** que otorgaron la entrevista¹⁷, conforme a diversos extractos que plasma en su demanda federal.
- **La JGE indebidamente no consideró su testimonio suficientemente coherente con los hechos denunciados y las pruebas**, siendo que el *mobbing* –acoso laboral– ocurre en espacios privados donde suele no existir pruebas documentales, precisamente por ello no denunció las llamadas telefónicas con mensajes agresivos, pero esta dinámica se hizo evidente con los testimonios y entrevistas realizadas.

¹⁷ Se citaron a doce personas pero tres de ellas no comparecieron.



- **La JGE omitió verificar si las afirmaciones sobre su desempeño eran verdaderas**, pues no analizó su Evaluación Anual de Desempeño, de la que se puede observar que a lo largo de diecinueve años de carrera tuvo altas evaluaciones en metas individuales y colectivas, incluso, con Mención Honorífica dentro del Premio Especial al Mérito Extraordinario 2017-2018. Lo que evidencia que, en realidad, las metas colectivas no se alcanzaron por las omisiones, evasiones y trato grosero y despectivo del *Coordinador Administrativo* y la *Vocal Ejecutiva denunciada*.
- **La JGE omitió considerar la solicitud de adopción de medidas de protección recomendadas** por la Subdirectora de Investigación a la Subdirectora de Atención Integral de la Dirección de Asuntos de Hostigamiento de Acoso Sexual y Laboral ante el inminente riesgo a la integridad psicológica de la *Actora* por la interacción que podría seguir teniendo con las personas denunciadas con motivo de sus trámites de baja.
- **La JGE omitió realizar un análisis** que encontrara congruencia entre los hechos narrados, las pruebas documentales ofrecidas, los testigos y las entrevistas, incluso minimizando pruebas como las relativas al informe psicológico y las recomendaciones relativas a la implementación de medidas cautelares.
- **La JGE dejó de analizar que el informe psicológico rendido es contradictorio** y la revictimiza, lo que evidencia que la autoridad resolutora no aplicó la perspectiva de género y derechos humanos en un caso que involucra orientación sexual e identidad de género.
- **La JGE omitió atender las observaciones que la Actora envió el diecisiete de febrero respecto al desahogo de las audiencias** en el procedimiento laboral sancionador, aunado a que los videos no obran en el expediente del procedimiento laboral sancionador, lo que afecta el principio de máxima publicidad. Al respecto, mediante auto de veintitrés de febrero se asentó que las objeciones de las pruebas testimoniales de descargo y las tachas de los testigos se analizarían en el momento procesal oportuno, sin que ello ocurriera, porque la *JGE* omitió analizarlas integralmente para advertir los diferentes tipos de violencia que ejercieron quienes integran la *Junta Local*.
- **La JGE vulnera la Ley General de Protección de Datos Personales** porque el expediente del recurso de inconformidad está disponible en Internet, lo que la agravia y revictimiza al contener datos personales y

sensibles, cuando en el caso no se le notificó la decisión de hacerla pública y tampoco se solicitó su consentimiento para hacer público el expediente.

- **La JGE omitió atender lo establecido en el *Protocolo HASL*.**
- **La JGE fue omisa en analizar el asunto a partir de lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido respecto a la reparación del daño.**
- **La autoridad *instructora* fue omisa** en estudiar diversos planteamientos de su denuncia inicial, como el señalamiento de que una consejera electoral renunció temporalmente a su cargo derivado, al igual que la propia actora, de un contexto de violencia y estrés por parte de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, temática sobre la cual no se le cuestionó en la entrevista.

4.1.5. Cuestión a resolver

En el caso, a partir de los agravios expuestos, esta Sala Regional debe determinar, centralmente, si fue apegado a Derecho que la *JGE* confirmara la determinación del Director Jurídico o bien, como lo sostiene la *Actora*, debió advertir que sí existían elementos en autos que constituían indicios de que la *Vocal Ejecutiva denunciada* participó, por comisión u omisión, directamente o a través de un tercero, en actos de hostigamiento y discriminatorios en perjuicio de la *Actora*, que ameritaban el inicio del procedimiento laboral en contra de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

24

4.2. Decisión

La resolución impugnada debe **revocarse**, en la materia de impugnación, porque, aun cuando son ineficaces los agravios dirigidos a evidenciar la supuesta omisión de analizar constancias que no obraban en autos al momento del dictado del acto primigenio, así como las manifestaciones que combaten directamente la actuación de la autoridad original, lo cierto es que la *JGE* dejó de advertir que, como lo sostiene la *Actora*, en autos existen elementos de prueba suficientes para iniciar el procedimiento laboral sancionador en contra de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, como lo exige la normativa aplicable, por lo que fue incorrecto que confirmara el no inicio del respectivo procedimiento en su contra.

4.3. Justificación de la decisión

4.3.1. Marco normativo



4.3.1.1. Violencia, acoso y hostigamiento laboral

La **LGAMVLV** establece que la **violencia laboral** y docente se ejerce por quienes tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en **un acto o una omisión** en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño y, entre las conductas que actualizan esta violencia se encuentran, entre otras, la descalificación del trabajo realizado, amenazas, intimidación, humillaciones y explotación (artículos 10¹⁸ y 11¹⁹ de la **LGAMVLV**).

Por su parte, la **Suprema Corte** ha señalado que el **acoso laboral (mobbing)** es una conducta que se presenta dentro de una relación laboral, con el objetivo de intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o **consumir emocional o intelectualmente** a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir.

Este acoso se presenta, sistémicamente, a partir de una serie de actos o comportamientos hostiles hacia uno de los integrantes de la relación laboral, de forma que un acto aislado no puede constituir acoso, ante la falta de continuidad en la agresión en contra de alguna persona empleada o jefa.

La **Suprema Corte** precisó que la dinámica en la conducta hostil varía, pues puede llevarse a cabo mediante la exclusión total de cualquier labor asignada a la víctima, las agresiones verbales contra su persona, **hasta una excesiva carga en los trabajos** que ha de desempeñar, todo con el fin de mermar su autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad, lo cual agravia por la vulnerabilidad del sujeto pasivo de la que parte.

En cuanto a su tipología, el Alto Tribunal sostuvo que se presenta en tres niveles, según quien adopte el papel de sujeto activo: **a) horizontal**, cuando

¹⁸ **ARTÍCULO 10.- Violencia Laboral y Docente:** Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. /// Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el acoso o el hostigamiento sexual

¹⁹ **ARTÍCULO 11.- Constituye violencia laboral:** la negativa ilegal a contratar a la Víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, las conductas referidas en la Ley Federal del Trabajo, la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el período de lactancia previsto en la ley y todo tipo de discriminación por condición de género.

la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre compañeros del ambiente de trabajo, es decir, activo y pasivo ocupan un nivel similar en la jerarquía ocupacional; **b) vertical descendente**, que sucede cuando la agresividad o el hostigamiento laboral se realiza entre quienes ocupan puestos de jerarquía o superioridad respecto de la víctima; y, **c) vertical ascendente**, que ocurre con menor frecuencia y se refiere al hostigamiento laboral que se realiza entre quienes ocupan puestos subalternos respecto del jefe victimizado²⁰.

A su vez, el *Estatuto* dispone que el **acoso laboral** son los actos o comportamientos, en una serie de eventos, ejecutados de manera reiterada, en el entorno del trabajo o con motivo de éste, que atenten contra la autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad de las personas; entre otros: la provocación, presión, intimidación, exclusión, aislamiento, ridiculización, o ataques verbales o físicos, que pueden realizarse de forma evidente, sutil o discreta, y que ocasionan humillación, frustración, ofensa, miedo, incomodidad, estrés, afectaciones a la salud emocional y mental, problemas psicológicos y psicosomáticos en la persona en calidad de víctima o en quienes lo presencian, que interfiera con el resultado en el rendimiento laboral o genere un ambiente negativo en el área laboral. Estos actos o comportamientos no se enmarcan dentro de una relación de poder entre la persona que comete dichos actos y la que los recibe.

26

En tanto que el **hostigamiento laboral** lo constituyen los actos o comportamientos propios del acoso laboral que se realizan en el marco de una relación formal de subordinación (artículo 8, fracción I, del *Estatuto*²¹).

²⁰ Tesis 1a. CCLII/2014 (10a.), de rubro: ACOSO LABORAL (MOBBING). SU NOCIÓN Y TIPOLOGÍA; publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 8, julio de 2014, tomo I, p. 138, registro digital: 2006870.

²¹ **Artículo 8.** Para una mejor comprensión del Estatuto se atenderán los términos siguientes: **I. Términos comunes al Servicio Profesional Electoral Nacional y a la Rama Administrativa:** [...] **Acoso laboral:** Actos o comportamientos, en una serie de eventos, ejecutados de manera reiterada, en el entorno del trabajo o con motivo de éste, que atenten contra la autoestima, salud, integridad, libertad o seguridad de las personas; entre otros: la provocación, presión, intimidación, exclusión, aislamiento, ridiculización, o ataques verbales o físicos, que pueden realizarse de forma evidente, sutil o discreta, y que ocasionan humillación, frustración, ofensa, miedo, incomodidad, estrés, afectaciones a la salud emocional y mental, problemas psicológicos y psicosomáticos en la persona en calidad de víctima o en quienes lo presencian, que interfiera con el resultado en el rendimiento laboral o genere un ambiente negativo en el área laboral. Dichos actos o comportamientos no se enmarcan dentro de una relación de poder entre la persona que comete dichos actos y la que los recibe. [...] **Hostigamiento laboral:** Son los actos o comportamientos propios del acoso laboral que se realizan en el marco de una relación formal de subordinación.



Por otro lado, el **Protocolo HASL**²² distingue entre situaciones de conflicto, discriminación y violencia. Entendiendo por conflicto el proceso en el que una de las partes de una relación, percibe que la otra parte le afectó o va a afectar algo que le interesa (incluso puede ser afectar a otra persona). De este modo, **los conflictos en los espacios de trabajo** son desacuerdos o desavenencias entre las personas que laboran en una institución, problemas cotidianos que se distinguen de la discriminación y/o la violencia porque no tienen efectos de daño y las consecuencias que generan la discriminación y la violencia.

La **discriminación** la define como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, **por acción u omisión**, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional, tampoco proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: origen étnico o nacional, color de piel, cultura, sexo, género, edad, discapacidades, condición social, económica, de salud o jurídica, religión, apariencia física, características genéticas, situación migratoria, embarazo, lengua, opiniones, preferencias sexuales, identidad o filiación política, estado civil, situación familiar, responsabilidades familiares, idioma, antecedentes penales o cualquier otro motivo; homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

27

A su vez, entiende a la **violencia** como un comportamiento que **por acción u omisión** causa daño, el cual se ejecuta en contra de la voluntad de la víctima, o habiendo obtenido su voluntad con engaños o manipulaciones y tiene como objetivo central dominar, someter o controlar a la persona que la recibe. Está ligada a un proceso de intencionalidad, premeditación y conciencia, ya sea de quien la ejerce o de la sociedad que lo sustenta. Se asemeja a la agresividad porque toda violencia es agresiva, es decir, es una acción con intencionalidad dirigida hacia algo o alguien y siempre tiene la intención de dañar o conseguir algo por la fuerza²³.

4.3.1.2. Procedimiento laboral sancionador

El *Estatuto* dispone que el Servicio Profesional Electoral Nacional debe apegarse a los principios rectores de la función electoral y basarse, entre otras cuestiones, en un ambiente laboral libre de violencia, de ahí que, entre otras

²² Consultable en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121232/CGor202106-30-ap-21-P.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

²³ Ver páginas 11 y 12 del *Protocolo HASL*.

cuestiones, **prohíbe a su personal** incurrir en actos de inequidad laboral o de desigualdad de género, conductas discriminatorias y cualquier omisión que atente contra la dignidad del personal del Instituto, prestadores de servicios o cualquier otra persona durante el ejercicio de sus labores, o bien, realizar actos que tengan como propósito hostigar o acosar laboralmente, intimidar o perturbar a superiores jerárquicos, compañeros y subordinados en el ámbito laboral o a cualquier otra persona durante el ejercicio de sus labores (artículos 170, fracción XI²⁴, y 72, fracciones, XXVI y XXVIII²⁵, del *Estatuto*).

A su vez, señala que el **procedimiento laboral sancionador** es la serie de actos desarrollados por las partes, las autoridades competentes y terceros, dirigidos a determinar posibles conductas y, en su caso, la imposición de sanciones a las personas denunciadas cuando se incumplan las obligaciones y se acrediten prohibiciones a su cargo o infrinjan las normas previstas en la Constitución, la Ley, el Estatuto, reglamentos, acuerdos, convenios, circulares, lineamientos y demás normativa que emitan los órganos competentes del Instituto, sin perjuicio de lo establecido respecto a otro tipo de responsabilidades (artículo 307 del *Estatuto*²⁶).

Este procedimiento puede iniciarse a oficio o a petición de parte y cuando la autoridad instructora conozca de la comisión de una posible conducta infractora, realizará una **investigación preliminar** para conocer las circunstancias concretas del asunto y recabar elementos que permitan **determinar** si ha lugar o no al **inicio** del procedimiento laboral sancionador (artículos 319, primer párrafo²⁷, y 320, primer párrafo²⁸, del *Estatuto*).

28

²⁴ **Artículo 170.** *El Servicio deberá apegarse a los principios rectores de la función electoral y basarse en: [...] XI. Ambiente laboral libre de violencia, y [...]*

²⁵ **Artículo 72.** *Queda prohibido al personal del Instituto: [...] XXVI. Incurrir en actos de inequidad laboral o de desigualdad de género, conductas discriminatorias y cualquier omisión que atente contra la dignidad del personal del Instituto, prestadores de servicios o cualquier otra persona durante el ejercicio de sus labores; [...] XXVIII. Realizar actos que tengan como propósito hostigar o acosar laboralmente, intimidar o perturbar a superiores jerárquicos, compañeros y subordinados en el ámbito laboral o a cualquier otra persona durante el ejercicio de sus labores;*

²⁶ **Artículo 307.** *El procedimiento laboral sancionador es la serie de actos desarrollados por las partes, las autoridades competentes y terceros, dirigidos a determinar posibles conductas y, en su caso, la imposición de sanciones a las personas denunciadas cuando se incumplan las obligaciones y se acrediten prohibiciones a su cargo o infrinjan las normas previstas en la Constitución, la Ley, el Estatuto, reglamentos, acuerdos, convenios, circulares, lineamientos y demás normativa que emitan los órganos competentes del Instituto, sin perjuicio de lo establecido respecto a otro tipo de responsabilidades.*

²⁷ **Artículo 319.** *El procedimiento laboral sancionador podrá iniciarse de oficio o a petición de parte.*

²⁸ **Artículo 320.** *La autoridad instructora al conocer de la comisión de una posible conducta infractora, iniciará una investigación preliminar, con el objeto de conocer las circunstancias concretas del asunto y recabar elementos que permitan determinar si ha lugar o no al inicio del procedimiento laboral sancionador.*



Entendiendo por **conducta probablemente infractora** la **acción u omisión** que se presume contraria a las normas previstas en el *Estatuto*, principios rectores de la función electoral y demás normativa aplicable del *INE* (artículo 3, numeral 1, inciso b), fracción X²⁹, de los *Lineamientos*³⁰).

En ningún supuesto, la falta de aportación de las pruebas será motivo para decretar el no inicio del procedimiento pues, en todo caso, después de realizar la investigación preliminar, la autoridad instructora resolverá lo conducente con los elementos que obren en autos.

Durante la etapa de investigación, la autoridad instructora podrá ordenar diversas diligencias, entre otras: **i)** solicitar información o documentación a la persona denunciante, a probable infractora o cualquiera otra que tenga relación directa o conocimiento de los hechos motivo de la denuncia, o bien, solicitar su comparecencia; **ii)** solicitar a la persona denunciante aclare los hechos expresados para robustecer la investigación o tener elementos que soporten la determinación del inicio o no del procedimiento sancionador; y **iii)** realizar visitas en las áreas de trabajo relacionadas con la queja o denuncia (artículo 37, numeral 1, de los *Lineamientos*³¹).

Si la autoridad instructora considera que **existen elementos de prueba suficientes** para acreditar la conducta posiblemente infractora y la probable responsabilidad de quien la cometió, determinará el **inicio** del procedimiento y su sustanciación, de modo que el auto de inicio del procedimiento laboral

29

²⁹ **Artículo 3. Glosario. 1.** Para efectos de los presentes lineamientos, sin perjuicio de lo previsto en el *Estatuto*, se entenderá por: [...] **b)** Definiciones: [...] **X.** Conducta probablemente infractora: Acción u omisión que se presume contraria a las normas previstas en el *Estatuto*, principios rectores de la función electoral y demás normativa aplicable del *Instituto*.

³⁰ Consultables en <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/114591/JGEx202009-14-ap-2-1-a.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³¹ **Artículo 37. Actuaciones durante la etapa de investigación 1.** La autoridad instructora, sin prejuzgar sobre la procedencia de la queja o denuncia o el fondo de la materia del procedimiento, podrá ordenar o practicar, entre otras, las diligencias siguientes: **a)** Solicitar información o documentación a la persona quejosa o denunciante, a la persona probable infractora o a cualquier otra persona que tenga relación directa o conocimiento de los hechos motivo de la queja o denuncia. La autoridad otorgará un plazo de hasta cinco días hábiles para su cumplimiento; en caso de incumplimiento injustificado del requerimiento, se podrá formular nuevo requerimiento haciendo de su conocimiento sus deberes contenidos en el artículo 311 del *Estatuto* y de las faltas en que incurre el personal del *Instituto* por la falta de cumplimiento a las obligaciones previstas en dicho ordenamiento; **b)** Solicitar a la parte quejosa, denunciante o agraviada aclare los hechos por ellos expresados, cuando a juicio de la autoridad sea necesario para robustecer la investigación correspondiente, o en su caso, para tener elementos que soporten la determinación del inicio o no del procedimiento sancionador; **c)** Solicitar la comparecencia de la persona quejosa o denunciante, la persona probable infractora o cualquier otra persona que tenga relación directa o conocimiento de los hechos motivo de la queja o denuncia, y Realizar visitas en las áreas de trabajo relacionadas con la queja o denuncia, sin mediar comunicación previa del día y hora de la misma, sin embargo, se hará del conocimiento de la persona titular del área correspondiente que, en virtud de una investigación en curso se acudirá en días próximos a recabar medios de prueba a sus instalaciones, como parte de las facultades de investigación que detenta la autoridad instructora.

sancionador es la primera actuación con la que formalmente comienza el mismo (artículos 321³² y 323³³ del *Estatuto*).

En contraste, se determinará **no iniciar** el procedimiento laboral sancionador cuando: **i)** la conducta atribuida no se relacione con las causas de imposición de sanciones; **ii)** la persona denunciada renuncie o fallezca; **iii)** la parte presuntamente agraviada se desista; **iv)** la denuncia carezca de firma; o bien, **v)** se trate de denuncias anónimas y de ellas no se deriven indicios sobre una conducta probablemente infractora o, en su caso, del resultado de la investigación preliminar no se advierta una probable afectación a los intereses del *INE* (artículo 324 del *Estatuto*³⁴).

El *Estatuto* también prevé que, en los casos de violencia, discriminación, hostigamiento y acoso sexual o laboral, las autoridades competentes para conocer, sustanciar y resolver el procedimiento laboral sancionador así como el recurso de inconformidad **deberán suplir la deficiencia de la queja**, recabar elementos probatorios y, de ser necesarias, dictar las medidas que en derecho sean procedentes (artículo 283 del *Estatuto*³⁵).

Por su parte, los *Lineamientos* establecen que todas las actuaciones que prevé, esto es, para regular el procedimiento laboral sancionador, así como el recurso de inconformidad, se regirán por los principios de **acceso a la justicia**, debido proceso, **debida diligencia**, igualdad y no discriminación, **perspectiva**

30

³² **Artículo 321.** Si la autoridad instructora considera que existen elementos de prueba suficientes para acreditar la conducta posiblemente infractora y la probable responsabilidad de quien la cometió, determinará el inicio del procedimiento y su sustanciación. /// En ningún supuesto, la falta de aportación de las pruebas por parte de alguna persona interesada será motivo para decretar el no inicio del procedimiento. En todo caso, después de realizar la investigación preliminar, la autoridad instructora resolverá lo conducente con los elementos que obren en autos.

³³ **Artículo 323.** El auto de inicio del procedimiento laboral sancionador es la primera actuación con la que comienza formalmente el mismo y su notificación interrumpe la prescripción de la falta.

³⁴ **Artículo 324.** La autoridad instructora determinará no iniciar el procedimiento laboral sancionador cuando: **I.** La conducta atribuida no se relacione con las causas de imposición de sanciones; **II.** La persona denunciada sujeta a investigación presente su renuncia o fallezca; **III.** La parte presuntamente agraviada desista de su pretensión, siempre y cuando no exista afectación a los intereses del Instituto. Dicho desistimiento deberá ser ratificado ante la autoridad instructora, previo requerimiento y en el plazo que al efecto se señale; **IV.** La denuncia carezca de firma, y **V.** Se trate de denuncias de carácter anónimo, sin que de la misma se puedan derivar indicios sobre una conducta probablemente infractora o, en su caso, del resultado de la investigación preliminar no se advierta una probable afectación a los intereses del Instituto.

³⁵ **Artículo 283.** Las autoridades competentes para conocer, sustanciar y resolver el procedimiento laboral sancionador y el recurso de inconformidad podrán suplir la deficiencia de la queja y dictar las medidas que, a su juicio, sean necesarias para el correcto desarrollo del procedimiento y cumplimiento de sus determinaciones en los términos previstos en este Libro, así como en la normativa aplicable. /// En los casos de violencia, discriminación, hostigamiento y acoso sexual o laboral, las autoridades deberán suplir la deficiencia de la queja, recabar elementos probatorios y, de ser necesarias, dictar las medidas que en derecho sean procedentes.



de género, no revictimización y **veracidad**, además de los previstos en la demás normatividad aplicable (artículo 4, numeral 1, de los *Lineamientos*³⁶).

4.3.2. Determinación de esta Sala

4.3.2.1. Son ineficaces los agravios dirigidos a evidenciar la supuesta omisión de analizar constancias que no obraban en autos al momento del dictado del acto primigenio, así como las manifestaciones que combaten directamente la actuación de la autoridad original

La *Actora* sostiene que, al emitir la *Resolución* la *JGE*, indebidamente dejó de analizar que el informe psicológico es contradictorio y la revictimiza, además de que omitió atender las observaciones que ella envió el diecisiete de febrero respecto del desahogo de las audiencias del procedimiento laboral sancionador, aunado a que los videos de las audiencias no obraban en autos.

Esta Sala Regional considera **ineficaces** los planteamientos porque las constancias a que hace referencia la *Actora* se emitieron con posterioridad al acto primigenio, durante la sustanciación del procedimiento que se inició en contra del *Coordinador Administrativo*, de ahí que la *JGE* no tenía la obligación de valorarlas para determinar si fue correcta la decisión del Director Jurídico de no iniciar el procedimiento respectivo en contra de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

31

En efecto, el **tres de enero** el Director Jurídico emitió el acto originalmente impugnado, por el que determinó, por un lado, iniciar el procedimiento laboral sancionador contra el *Coordinador Administrativo* y, por otro, no iniciarlo en contra de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

Ahora, de las pruebas que acompañó la *Actora* a su demanda federal³⁷ se observa un informe psicológico fechado el **tres de marzo**³⁸, en tanto que, como lo refiere, también obra un escrito con fecha **diecisiete de febrero** en el que realizó diversas observaciones a las audiencias celebradas³⁹, con la precisión de que todos estos actos se realizaron con posterioridad al dictado

³⁶ **Artículo 4. Principios rectores. 1.** Todas las actuaciones previstas en los presentes lineamientos se regirán por los principios de acceso a la justicia, debido proceso, debida diligencia, igualdad y no discriminación, perspectiva de género, no re-victimización, y veracidad, además de los previstos, en lo conducente, en la Ley, el Estatuto y demás normatividad aplicable.

³⁷ En disco compacto.

³⁸ Localizable en la carpeta 16.

³⁹ Visible en la carpeta 13.

del acuerdo originalmente impugnado y dentro del marco del procedimiento laboral sancionador iniciado en contra del *Coordinador Administrativo*.

De este modo, no se trata de constancias que la *JGE* tuviera que analizar para determinar la licitud de la determinación del Director Jurídico; de ahí la ineficacia de los agravios relacionados con estos aspectos.

Por otro lado, la *Actora* sostiene que la **autoridad instructora** omitió estudiar diversos planteamientos de su denuncia inicial, como el señalamiento de que una consejera electoral renunció temporalmente a su cargo derivado de un contexto de violencia y estrés por parte de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, temática sobre la cual no se le cuestionó en la entrevista.

El agravio también es **ineficaz** porque no se dirige a cuestionar el acto combatido en esta instancia, consistente en la *Resolución*, en cambio, pretende cuestionar directamente la actuación de la autoridad original, de ahí que esas manifestaciones no sean aptas para desvirtuar la determinación impugnada ante esta Sala Regional.

4.3.2.2. La *JGE* dejó de advertir que, como lo sostiene la *Actora*, en autos existen elementos de prueba suficientes para iniciar el procedimiento laboral sancionador en contra de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, como lo exige la normativa aplicable, por lo que fue incorrecto que confirmara el no inicio del procedimiento laboral sancionador en su contra

32

Entre otros argumentos, la *Actora* expone diversos agravios dirigidos a evidenciar, centralmente, que la *JGE* indebidamente desestimó sus planteamientos sin analizar de forma exhaustiva, integral y con perspectiva de género todas las pruebas que obraban en el expediente, particularmente, correos electrónicos, oficios y actas; constancias de las cuales pudo haber advertido que la Dirección Jurídica sí contaba con elementos para presumir la comisión de actos de hostigamiento por parte de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, o bien, su participación en ellos, a través de su subordinado, el *Coordinador Administrativo* pues, como constaba en los correos y reconocieron los testigos, distintas actuaciones del *Coordinador Administrativo* se hicieron por instrucción o bajo el conocimiento de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.



Aspecto que era el central de la denuncia y no que los actos se habían cometido porque es una mujer trans (lo que era una agravante y no el punto determinante y que fue el que se estudió).

Al no haberse analizado desde esa óptica los hechos, omitirse tomar en consideración que la normativa aplicable también reconoce entre las dinámicas de violencia la modalidad de omisión y al confirmarse el no inicio del procedimiento, la *Actora* sostiene que se vulneraron los principios de acceso a la justicia, debido proceso, debida diligencia, igualdad y no discriminación, perspectiva de género, no revictimización y veracidad, que rigen el procedimiento laboral sancionador; así como los diversos principios de exhaustividad y congruencia, por lo que la *Resolución* carece de una adecuada fundamentación y motivación.

Esta Sala Regional considera que, **a partir de la causa de pedir y estudiados los agravios con perspectiva de género, asiste la razón a la Actora**⁴⁰ porque, ciertamente, de las constancias de autos se advierten pruebas suficientes para iniciar el procedimiento laboral sancionador en contra de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, conforme lo exige la normativa aplicable, por lo que fue incorrecto que la *JGE* confirmara el no inicio del referido procedimiento en su contra.

La *Suprema Corte* ha sostenido que todo órgano jurisdiccional electoral debe impartir justicia con perspectiva de género, para lo cual tiene que implementarse un método, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria⁴¹.

A su vez, *Sala Superior* ha establecido que cuando se alegue violencia política en razón de género, al tratarse de un problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido

⁴⁰ Perspectiva que esta Sala Regional ha empleado en otros asuntos, por ejemplo, al resolver el juicio SM-JE-48/2021, en el que sostuvo: *En principio, es preciso señalar que, de la demanda de las impugnantes se advierte que los agravios son genéricos, sin embargo, suplida su deficiencia y estudiados con perspectiva de género, es posible advertir algunos planteamientos medulares, sobre falta de análisis de sus hechos y el no tenerlos por acreditados, supuestamente, de manera indebida, ante lo cual, se analiza lo considerado por el Tribunal Local sobre esa base, sin llegar al extremo de realizar un estudio oficioso.*

⁴¹ Jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de la Primera Sala de la *Suprema Corte*, de rubro: ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO; publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 29, abril de 2016, tomo II, p. 836, registro digital 2011430.

proceso. Criterio que se estima aplica de manera similar a los asuntos donde mujeres aleguen la comisión de violencia laboral en su contra.

Por su parte, el artículo 4, numeral 1, de los *Lineamientos*, que regulan el procedimiento laboral sancionador, así como el recurso de inconformidad, establece que todas sus actuaciones se rigen por los principios de **perspectiva de género, acceso a la justicia**, debido proceso, **debida diligencia**, igualdad, no discriminación, no revictimización y **veracidad**, además de los previstos en la demás normatividad aplicable.

En tanto que el artículo 283 del *Estatuto* también prevé que, en los casos de violencia, discriminación, hostigamiento y acoso sexual o laboral, las autoridades competentes para conocer, sustanciar y resolver el procedimiento laboral sancionador, así como el recurso de inconformidad, **deberán suplir la deficiencia de la queja**, recabar elementos probatorios y, de ser necesarias, dictar las medidas que en derecho sean procedentes.

Ahora bien, **en la Resolución**, la *JGE* sostuvo que, una vez analizadas las testimoniales, se advertía que señalaban que la relación entre la *Actora* y la *Vocal Ejecutiva denunciada* era respetuosa y, si bien existió un intercambio de comentarios, no se excedió a algo inusual que llamara la atención de los presentes en las reuniones celebradas, así como que las comunicaciones eran institucionales y con motivo de las funciones de la *Junta Distrital*; **sin que hubiera evidencia de un trato diferenciado** hacia la *Actora*.

Además, la autoridad responsable señaló que, de las testimoniales y pruebas recabadas, **no existía indicio** alguno de que las conductas denunciadas hubieran sido realizadas **directa o indirectamente** por la *Vocal Ejecutiva denunciada*, pues sólo obraban correos electrónicos donde un tercero afirmaba que las órdenes se daban por “instrucciones” o con “pleno conocimiento”, sin que existiera un solo indicio de que efectivamente así fuera, ya que los actos ejecutados fueron en el marco de las funciones del tercero (el *Coordinador Administrativo*), por lo que no se advertían elementos suficientes que pudieran constituir conductas de hostigamiento laboral de la *Vocal Ejecutiva denunciada* dirigidas a la denunciante.

En ese sentido, la autoridad sostuvo que, si bien se **confirmó la existencia de circunstancias que afectaron a la inconforme** para que pudiera ejecutar de manera óptima sus labores, **como carga excesiva** de trabajo y **la falta de atención y apoyo** para entregar en tiempo sus actividades, y que esto impactó de manera negativa en su funcionamiento y su salud física y mental se



deterioró; también era verdad que ello no lleva a la presunción de que esas situaciones se derivaron de acciones ordenadas o con participación, directa o indirecta, por parte de la Vocal Ejecutiva denunciada.

Esto porque en las constancias (en los correos o reuniones) no se advertía que la *Vocal Ejecutiva denunciada*, al supuestamente tener conocimiento de las actividades que llevaba a cabo la *Actora*, se involucrara para ocasionar el conjunto de inconvenientes que llevaron al límite(sic) a la recurrente, pues respecto de las reuniones desarrolladas con personal de la *Junta Local*, las testimoniales señalan que entre la inconforme y la denunciada no hubo evidencia de actuaciones fuera del contexto laboral.

Esta Sala Regional considera que, tal como sostiene la *Actora*, fue **indebido** que la *JGE* concluyera que no existían indicios respecto a que la *Vocal Ejecutiva denunciada* había participado en las conductas probablemente infractoras.

Como se expuso en el marco jurídico, el **procedimiento laboral sancionador** es la serie de actos desarrollados por las partes, las autoridades competentes y terceros, dirigidos a determinar posibles conductas y, en su caso, la imposición de sanciones a las personas denunciadas cuando se incumplan las obligaciones y se acrediten prohibiciones a su cargo o infrinjan las normas que les son exigibles (artículo 307 del *Estatuto*); entre las cuales se encuentra la **prohibición** del personal de incurrir en actos de inequidad laboral o de desigualdad de género, conductas discriminatorias y cualquier omisión que atente contra la dignidad del personal del Instituto, prestadores de servicios o cualquier otra persona durante el ejercicio de sus labores, o bien, realizar actos que tengan como propósito hostigar o acosar laboralmente (artículos 170, fracción XI, y 72, fracciones, XXVI y XXVIII, del *Estatuto*).

Este procedimiento puede iniciarse a oficio o a petición de parte. Cuando la autoridad instructora conozca de la comisión de una posible conducta infractora –entendida como la **acción u omisión** que se presume contraria a las normas previstas en el *Estatuto*, principios rectores de la función electoral y demás normativa aplicable del *INE*⁴²–, realizará una **investigación preliminar** para conocer las circunstancias concretas del asunto y recabar elementos que permitan **determinar** si ha lugar o no al **inicio** del procedimiento laboral sancionador (artículos 319, primer párrafo, y 320, primer párrafo, del *Estatuto*).

⁴² Como lo dispone el artículo 3, numeral 1, inciso b), fracción X, de los *Lineamientos*.

Por su parte, el artículo 321 del *Estatuto* expresamente señala que **si** la autoridad instructora considera que **existen elementos de prueba suficientes** para acreditar la conducta posiblemente infractora y la probable responsabilidad de quien la cometió, determinará el **inicio** del procedimiento y su sustanciación⁴³.

Ahora bien, conforme a las directrices que ha establecido *Sala Superior*⁴⁴, para iniciar procedimientos sancionadores, en el **análisis preliminar** (que permite determinar el inicio o no del procedimiento o, de ser el caso, su desechamiento), no es posible calificar y valorar las pruebas aportadas, pero sí se debe analizar si los elementos aportados permiten, **por lo menos de manera indiciaria**, establecer la probable existencia de las infracciones.

Este análisis debe abordar, inicialmente, si los elementos probatorios aportados tienen relación con los hechos que se pretende acreditar, en tanto que, **la suficiencia de los medios de prueba y su valoración corresponde al estudio del fondo** del asunto.

Es en este otro momento procesal, el estudio de fondo, cuando, una vez desahogado el procedimiento respectivo, respetada la garantía de audiencia de la persona denunciada y valorados los elementos probatorios que obren en autos, se determina si se acreditan o no las infracciones denunciadas, el grado de responsabilidad y, en su caso, las sanciones aplicables.

De este modo, en la ponderación inicial previa al procedimiento sancionatorio, únicamente se deben considerar objetiva y razonablemente los hechos que dan origen a la denuncia y las pruebas aportadas para determinar si son eficaces para iniciar el procedimiento en que se analice una conducta posiblemente violatoria de la normativa electoral. Esto es, deben tenerse elementos que produzcan una inferencia lógica de la **probable** infracción y de la responsabilidad de la persona denunciada.

⁴³ **Artículo 321.** *Si la autoridad instructora considera que existen elementos de prueba suficientes para acreditar la conducta posiblemente infractora y la probable responsabilidad de quien la cometió, determinará el inicio del procedimiento y su sustanciación. /// En ningún supuesto, la falta de aportación de las pruebas por parte de alguna persona interesada será motivo para decretar el no inicio del procedimiento. En todo caso, después de realizar la investigación preliminar, la autoridad instructora resolverá lo conducente con los elementos que obren en autos.*

⁴⁴ Ver el SUP-REP-195/2021, en el que se estableció: *En el análisis preliminar, propio de las determinaciones de improcedencia, no es posible calificar y valorar las pruebas aportadas para desechar una denuncia, pero sí se debe analizar si los elementos aportados permiten, por lo menos de manera indiciaria, establecer la probable existencia de las infracciones. /// Este análisis debe abordar, inicialmente, si los elementos probatorios aportados tienen relación con los hechos que se pretende acreditar. La suficiencia de los medios de prueba y si su valoración corresponde al estudio del fondo del asunto.*



A partir de lo anterior, es posible concluir que, para determinar el inicio de un procedimiento sancionador no está autorizado realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir de la ponderación de los elementos que rodean las conductas y de la interpretación de la ley supuestamente vulnerada, tampoco la valoración de los medios de prueba, pues esto es una facultad que se ejerce al momento de resolver, en el fondo del asunto, momento procesal idóneo para calificar jurídicamente los hechos a través del análisis probatorio para justificar si se actualizan o no los elementos de la norma presuntamente vulnerada.

Por tanto, para iniciar un procedimiento laboral sancionador, en términos de la normativa aplicable y lo sustentado por *Sala Superior*, es necesario acreditar, al menos de manera indiciaria, la probable existencia de la infracción y responsabilidad de quien la cometió.

Ello implica tener elementos de prueba que soporten la noticia que da la persona denunciante respecto de la realización de conductas (activas u omisivas) que **podieran ser consideradas** (presuntivamente) como incumplimiento a las obligaciones o transgresión a las prohibiciones establecidas al personal del *INE* –como lo es incurrir en actos de inequidad laboral o de desigualdad de género, conductas discriminatorias y cualquier omisión que atente contra la dignidad del personal del Instituto, prestadores de servicios o cualquier otra persona durante el ejercicio de sus labores, o bien, realizar actos que tengan como propósito hostigar o acosar laboralmente– y demostrar, a partir de ellas, la posible atribuibilidad de dicho proceder por parte de la persona denunciada.

Una vez señalado lo anterior, en el caso, la *Resolución* efectivamente incurre en incongruencia al señalar que **no existía indicio** alguno de que las conductas denunciadas hubieran sido realizadas directa o **indirectamente** por la *Vocal Ejecutiva denunciada*, pues sólo obraban correos electrónicos donde un tercero afirmaba que las órdenes se daban por “instrucciones” o con “pleno conocimiento” de ella; pues de por sí ello ya era un indicio del involucramiento de la *Vocal Ejecutiva denunciada* en los hechos controvertidos porque, desde su denuncia, la *Actora* planteó, entre otras cuestiones, que los actos violentos que realizó el *Coordinador Administrativo*, precisamente, los hizo con **indiferencia** de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, en tanto que en los propios correos y oficios se señalaba que era con su autorización.

Adicionalmente, fue incorrecto que se consideraran insuficientes esos indicios debido a que los mismos **sí se encontraban robustecidos** con otras

constancias, pues, tal como lo refiere la *Actora* respecto de diversas probanzas que identifica en su demanda federal y cuyo contenido describe, preliminarmente se observa que coinciden en que, efectivamente, el *Coordinador Administrativo* (de quien sí se ordenó el inicio del procedimiento laboral sancionador), actuó bajo la instrucción y conocimiento de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

Incluso, en esas constancias también se observan diversas conductas que, como viene argumentando la *Actora* en esta cadena impugnativa, podrían considerarse indicios sobre una omisión de actuación debida de parte de la superior jerárquica del *Coordinador Administrativo* o actos propios de discriminación y hostigamiento laboral en su contra.

De modo que, aun cuando la *JGE* en su resolución advirtió el marco normativo que rige este tipo de procedimientos, no lo aplicó correctamente, al existir elementos que permitían iniciar el procedimiento laboral sancionador contra la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

Es de resaltar que, como se adelantó en el marco jurídico, el *Estatuto* prohíbe al personal del *INE* incurrir en actos de inequidad laboral o de desigualdad de género, **conductas discriminatorias y cualquier omisión que atente contra la dignidad** del personal del Instituto, prestadores de servicios o cualquier otra persona durante el ejercicio de sus labores, o bien, realizar actos que tengan como propósito **hostigar o acosar laboralmente**, intimidar o perturbar a superiores jerárquicos, compañeros y subordinados en el ámbito laboral o a cualquier otra persona durante el ejercicio de sus labores (artículos 170, fracción XI, y 72, fracciones XXVI y XXVIII, del *Estatuto*).

Destacando que el *Protocolo HASL* reconoce que las conductas violentas y discriminatorias pueden realizarse por acción u omisión⁴⁵.

Particularmente, en cuanto a la **violencia laboral**, ésta se puede realizar por actos u omisiones, en un solo evento dañino o un conjunto de ellos (artículo 10 de la *LGAMVLV*), en tanto que, como ha sostenido la *Suprema Corte*, el **acoso laboral** se presenta a partir de una serie de actos o comportamientos hostiles –por lo que un hecho aislado no constituye acoso– cuyo propósito es intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a

⁴⁵ Ver páginas 11 y 12 del *Protocolo HASL*.



satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir.

Y si bien la *Suprema Corte*, dentro del acoso laboral, distingue que puede ser horizontal, entre personas que ocupan un puesto similar; vertical descendente por superiores jerárquicos de la víctima; o vertical ascendente, realizado por subalternos a superiores⁴⁶, para efectos del procedimiento laboral sancionador en el *Estatuto* se diferencia el acoso laboral del hostigamiento laboral, en cuanto a que el primero no involucra una relación de poder y el hostigamiento sí incluye una relación formal de subordinación.

Ahora bien, al momento del dictado del auto de no inicio del procedimiento laboral sancionador en contra de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, obraban en autos diversas entrevistas que la *Actora* identifica en su demanda federal y que acusa que no se estudiaron debidamente por la *JGE*, y señala que los testimonios ahí vertidos corroboraban la veracidad de que diversas actuaciones denunciadas atribuidas al *Coordinador Administrativo*, efectivamente, se realizaron por instrucción o conocimiento de la *Vocal Ejecutiva denunciada*.

Particularmente destacan las entrevistas⁴⁷ realizadas al testigo 4 (*Vocal Secretario Distrital*), la testigo 5 (Enlace Administrativo Distrital de la *Junta Distrital*), la testigo 8 (*Consejera Distrital 2*), la testigo 1 (*Vocal Ejecutiva de la 01 Junta Distrital*), la testigo 6 (*Vocal Ejecutiva de la 05 Junta Distrital*), la testigo 11 (*Consejera Distrital 5*), la testigo 12 (*Consejera Distrital 6*), cuyos testimonios dan cuenta de:

- **Que no existía respeto institucional de parte de la *Vocal Ejecutiva denunciada*** respecto del trabajo de la *Actora*, aunque esto no necesariamente se expresaba de manera verbal por la *Vocal Ejecutiva denunciada*, pues la mayoría de las veces se hacía **mediante correo electrónico enviado** por el *Coordinador Administrativo* y en todos los casos se **hacía mención que era por instrucciones o con conocimiento** de la *Vocal Ejecutiva Denunciada* (testigo 4, *Vocal Secretario Distrital*, respuestas 34 y 35).
- La falta de acompañamiento e información de la *Junta Local* hacia las actividades que desempeñaba la *Actora* (testigo 4, *Vocal Secretario*

⁴⁶ Tesis 1a. CCLII/2014 (10a.), de rubro: ACOSO LABORAL (MOBBING). SU NOCIÓN Y TIPOLOGÍA; publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 8, julio de 2014, tomo I, p. 138, registro digital: 2006870.

⁴⁷ Las entrevistas se encuentran en el disco certificado remitido por la autoridad responsable, en la carpeta 4, relativa a las diligencias testimoniales.

Distrital, respuestas 13 y 17); la solicitud de actividades en el marco del proceso electoral concurrente que no eran necesariamente urgentes (testigo 4, *Vocal Secretario Distrital*, respuestas 19 y 20); la solicitud de información “para ya”, la omisión de responder a sus preguntas y la negativa de conceder prórrogas por parte de la *Junta Local* (testigo 11, *Consejera Distrital 5*, respuesta 13).

- La relación con la *Junta Local* le causaba mucho desánimo a la *Actora* en sus actividades cotidianas laborales (testigo 4, *Vocal Secretario Distrital*, respuesta 16).
- En relación con las funciones que desempeñaba la *Actora*, la *Junta Local exigía* a la *Junta Distrital* y al Consejo Distrital correspondiente **diversas cuestiones que no solicitaba a otras** Juntas o Consejos Distritales (testigo 5, Enlace Administrativo Distrital de la *Junta Distrital*, respuesta 13; testigo 8, *Consejera Distrital 2*, respuesta 12; testigo 11, *Consejera Distrital 5*). Incluso, se comentó que, **en una reunión en que estaban la *Vocal Ejecutiva denunciada* y el *Coordinador Administrativo* se advirtió que, por la forma en que les pedían las cosas, parecía un tema personal porque había aspectos que no se le pedían a otros distritos**, sino hasta que les hicieron el cuestionamiento respectivo (testigo 11, *Consejera Distrital 5*, respuesta 18).
- En reunión, la ***Vocal Ejecutiva denunciada* hizo señalamientos para responsabilizar directamente a la *Actora*** (testigo 8, *Consejera Distrital 2*, respuesta 12) o realizó comentarios de actos que ejecutó incorrectamente, además de expresar su desconfianza hacia ella y otros funcionarios distritales, salvo por una persona que mencionó (testigo 6, *Vocal Ejecutiva* de la 05 *Junta Distrital*, respuesta 25).
- **En reunión con la *Vocal Ejecutiva denunciada*** y otros funcionarios, la *Actora* le cuestionó que diversos correos electrónicos enviados a la *Junta Local* (al *Coordinador Administrativo*) no habían sido contestados (testigo 1, *Vocal Ejecutiva* de la 01 *Junta Distrital*, respuesta 28).
- Que una consejera distrital señaló que la ***Vocal Ejecutiva denunciada* directamente le expresó** que la había designado consejera para que metiera orden y vigilara el trabajo de la *Actora* (testigo 8, *Consejera Distrital 2*, respuesta 17).
- Que la **renuncia** de la *Actora* se debió al agotamiento mental porque la hostigaban mucho por cuestiones administrativas (testigo 5, Enlace Administrativo Distrital de la *Junta Distrital*, respuesta 11). En la cual influyó la relación que tenía con la *Junta Local* y las exigencias que le



hacían (testigo 4, *Vocal Secretario Distrital*), pues se sentía violentada y hostigada por el nulo apoyo que se le daba y las demasiadas exigencias (testigo 11, *Consejera Distrital 5*, respuesta 11).

- El día que renunció y en el que hubo un incidente con el retraso de paquetes electorales, **la Actora recibió una llamada por parte de un funcionario por instrucciones de la Vocal Ejecutiva denunciada** para confrontarla por la situación, aunque la *Actora* le respondía que personal de la *Junta Distrital* había sufrido un accidente y que ella había solicitado apoyo a la *Junta Local* para resolver el atraso (sin que llegara el apoyo). Después de esa llamada, la *Actora* renunció (testigo 8, *Consejera Distrital 2*, respuesta 14).
- **Una vez que la Actora renunció la Junta local envió apoyo** (testigo 12, *Consejera Distrital 6*, respuesta 14), lo que incluso hizo pensar a los entrevistados que de manera deliberada se había negado a la *Actora* el apoyo solicitado el día anterior (testigo 8, *Consejera Distrital 2*, respuesta 14). Comentando que la *Junta Local* no le dio apoyo o acompañamiento y la llevaron al límite y una vez que explotó y no pudo más, ahora sí se envió la ayuda (testigo 11, *Consejera Distrital 5*, respuesta 13).

De lo anterior, se observa que un testigo refirió que no existía respeto institucional de parte de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, así como que ello no era necesariamente de forma directa sino **a través de correos electrónicos enviados por el Coordinador, en todos los cuales se hacía mención de que era por instrucciones o conocimiento de la Vocal Ejecutiva denunciada**, a la vez de que también se mencionó que la *Vocal Ejecutiva denunciada* estuvo en reuniones donde pudo advertir estas situaciones, por lo que, contrario a lo señalado por la *JGE*, sí existían elementos adicionales en este sentido.

Ahora bien, es importante señalar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 64, numeral 1, inciso f), dispone que las **Vocalías Ejecutivas** de las Juntas Locales (cargo que ostenta la denunciada) cuentan, entre otras, con la atribución de **proveer a las Juntas Distritales Ejecutivas** de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones⁴⁸, en tanto que el diverso artículo 74, numeral 1, inciso g), establece como una de las atribuciones de las **Vocalías Ejecutivas de las**

⁴⁸ **Artículo 64. 1.** Son atribuciones de las vocalías ejecutivas, dentro del ámbito de su competencia, las siguientes: [...] **f)** Proveer a las juntas distritales ejecutivas y a los consejos distritales los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; [...]

Juntas Distritales (cargo que ostenta la *Actora*), **el informar a la Vocalía Ejecutiva de la Junta Local Ejecutiva** correspondiente sobre el desarrollo de sus actividades.

A su vez, del **organigrama** de la *Junta Local* que aparece en la página oficial del *INE*⁴⁹ se observa que la Coordinación Administrativa de ese órgano depende directamente de la Vocalía Ejecutiva de la *Junta Local*, que es su superiora jerárquica, por lo que la *Vocal Ejecutiva denunciada* es la inmediata superiora del *Coordinador Administrativo*, como se corrobora del propio directorio del personal del *INE* en que se le reconoce expresamente con esa calidad⁵⁰.

Estos aspectos cobran relevancia, porque el planteamiento realizado por la *Actora* desde la denuncia, por una parte, se dirigió a evidenciar que las conductas realizadas por el *Coordinador Administrativo* se hicieron ante la indiferencia de la *Vocal Ejecutiva denunciada*, quien se demostró que es su superiora jerárquica, de manera que, ante los indicios de que posiblemente pudo tener conocimiento o instruir algunas de las acciones por las cuales se ordenó iniciar el procedimiento en contra del *Coordinador Administrativo* (entre ellas, que el *Coordinador Administrativo* presionaba a la *Actora* para que entregara actividades no necesariamente urgentes durante el proceso electoral y la omisión de dar respuesta a sus correos⁵¹) y, tomando en consideración sus atribuciones normativas, entonces era viable considerar que existían elementos para iniciar el procedimiento laboral sancionador en su contra y, en un estudio de fondo, determinar, en su caso, si efectivamente la *Vocal Ejecutiva denunciada* tenía alguna responsabilidad en los hechos que, incluso, eventualmente desencadenaron en su renuncia.

Pues, llama la atención que la *Vocal Ejecutiva denunciada* cuenta con la atribución de proveer a las Juntas Distritales Ejecutivas de los elementos necesarios para que cumplan sus funciones, en tanto que los testimonios igualmente dan cuenta de que la *Actora* no había tenido apoyo de la *Junta Local*, incluso, el mismo día en que renunció, sino que fue hasta después de que dejó su cargo que se brindó apoyo a la *Junta Distrital*.

Adicionalmente, como ha acusado la *Actora*, de lo relatado en los testimonios se observan indicios de que se le exigían diversas cuestiones que no se requerían a otras Juntas o Consejos Distritales, lo que podría evidenciar un trato discriminatorio; aunado a que las entrevistas mencionadas dan cuenta de

⁴⁹ Ver en <https://directorio.ine.mx> ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP

⁵⁰ Ver en <https://directorio.ine.mx> ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP

⁵¹ Ver página 10 del acuerdo originalmente impugnado.



que la *Vocal Ejecutiva denunciada* hizo comentarios que descalificaron el trabajo de la actora.

Aspectos que debieron ser valorados a la luz de los principios de acceso a la justicia, perspectiva de género, debida diligencia y veracidad, que mandatan observar los *Lineamientos* en este tipo de asuntos (artículo 4, numeral 1, de los *Lineamientos*), incluso tomando en consideración que, en todo caso, en términos de lo dispuesto en el artículo 283, segundo párrafo, del *Estatuto*, en los casos de violencia, discriminación, hostigamiento y acoso laboral, las autoridades, tanto instructora como la que resuelve las inconformidades, deberán suplir la deficiencia de la queja.

Esto, teniendo en cuenta que la *Suprema Corte* ha reconocido que el acoso laboral (que en su modalidad vertical descendente equivaldría al hostigamiento laboral previsto en el *Estatuto*) tiene por objetivo intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o **consumir emocional o intelectualmente** a la víctima, **con miras a excluirla de la organización** y puede llevarse a cabo, entre otros, mediante agresiones verbales o **excesiva carga en los trabajos**.

Por lo anterior es que se considera que, conforme a lo dispuesto en el artículo 321 de los *Lineamientos*, existen elementos de prueba suficientes para iniciar el procedimiento laboral sancionador contra la *Vocal Ejecutiva denunciada*, de ahí que proceda **revocar** la *Resolución* para los efectos que se señalan en el siguiente apartado.

Finalmente, se considera **ineficaz** el argumento de la *Actora* por el que se queja de que actualmente está disponible en Internet el expediente del recurso de inconformidad INE/RI/SPEN/**ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**/2022, lo que la agravia y revictimiza al contener datos personales y sensibles.

Lo anterior, porque parte de la premisa incorrecta de que se está difundiendo en su totalidad el expediente respectivo, cuando de la liga remitida por la *Actora* se observa que en realidad se trata únicamente de la *Resolución* la cual se difunde en versión pública⁵². De ahí la ineficacia de su planteamiento.

En ese sentido, al haber alcanzado su pretensión la *Actora*, resulta innecesario estudiar el resto de los agravios hechos valer.

⁵² <https://repositoriodocumental.ine.mx/>**ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**

5. EFECTOS

- 5.1. Se **revoca**, en la materia de impugnación, la resolución INE/JGE **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**/2022 emitida por la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el recurso de inconformidad INE/RI/SPEN/**ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**/2022.
- 5.2. En vía de consecuencia, **queda sin efectos** la parte del acuerdo de tres de enero de dos mil veintidós, dictado por el Director Jurídico del citado instituto en el expediente INE/DJ/HASL/**ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**/2021, en la que determinó no iniciar el procedimiento laboral sancionador en contra de **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**.
- 5.3. Se **ordena** al Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral que, en **breve plazo**, emita un nuevo acuerdo en el expediente INE/DJ/HASL/**ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**/2021 en el que, a partir de lo destacado en esta sentencia, analice nuevamente las constancias que obran en autos en relación con la conducta probablemente infractora atribuida a **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP** y, de no existir alguna otra causa que lleve a la conclusión de no inicio, instaure el procedimiento laboral sancionatorio en su contra.

44

Hecho lo anterior, el citado Director Jurídico deberá **informar** lo conducente a esta Sala Regional, en un plazo de **veinticuatro horas posteriores** a que ello ocurra, primero, a través de la cuenta de correo electrónico *cumplimientos.salamonterrey@te.gob.mx*; luego por la vía más rápida.

Con el apercibimiento que, de no dar cumplimiento a esta orden, se le podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en el artículo 32 de la *Ley de Medios*.

6. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca**, en la materia de controversia, la resolución impugnada y, en vía de consecuencia, se vincula al Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en el fallo.



En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, con el voto en contra del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, quien formula voto diferenciado, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

45

VOTO DIFERENCIADO, PARTICULAR O EN CONTRA, QUE EMITE EL MAGISTRADO ERNESTO CAMACHO OCHOA EN EL JUICIO ELECTORAL SM-JE-49/2022⁵³.

Resumen del sentido del voto

La mayoría de las magistraturas, con quienes integro la Sala Monterrey, decidieron **revocar** la resolución de la Junta General Ejecutiva del INE que confirmó la determinación del Director Jurídico de no iniciar el procedimiento laboral sancionador en contra de la Vocal Ejecutiva de la Junta Local del INE en **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**, en la que se determinaba que no existían elementos que evidenciaran una conducta probablemente infractora cometida por la denunciada.

Lo anterior, bajo la premisa de que la autoridad responsable dejó de advertir que en autos sí existen elementos de prueba (correos electrónicos, oficios, actas y testimonios) para iniciar el procedimiento laboral sancionador en contra de la Vocal Ejecutiva denunciada, conforme lo exige la normativa aplicable, por lo que fue incorrecto que validara el no inicio del citado procedimiento en su contra.

Al respecto, el suscrito Magistrado, respetuosamente, emito voto diferenciado, particular o en contra de lo decidido por la mayoría de las magistraturas, porque, desde mi perspectiva, es correcto que la autoridad administrativa responsable confirmara la determinación de no iniciar el procedimiento laboral sancionador contra la Vocal Ejecutiva denunciada.

Esto, porque, conforme a los principios que rigen los procedimientos disciplinarios electorales: **a) la apertura de un expediente o investigación, desde luego, debe realizarse con la sola**

⁵³ En términos de lo dispuesto en los artículos 174, segundo párrafo, y 180, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. con el apoyo de la Secretaria de Estudio y Cuenta Nancy Elizabeth Rodríguez Flores.

presentación de una denuncia en la que se afirma la comisión de hechos ilícitos, para efectos de investigación, sin embargo, **b)** El acto de vinculación al procedimiento o emplazamiento, que formalmente se pretende realizar con lo que en el caso se denomina admisión (marca del inicio de actos de molestia jurídicamente dichos y permitido), requiere de hechos que probablemente hayan tenido lugar y que, sin prejuzgar sobre su acreditación plena o no, de llegar a acreditarse podrían ser ilícitos y causa de responsabilidad, para que inicie una fase de acusación y defensa propiamente dicha (con actos de molestia y cargas procesales autorizados legalmente y que el denunciado debe asumir), que incluso, una vez abierta, avanza hacia **c)** la fase de resolución en donde la autoridad deberá resolver de manera definitiva, si existe o no una infracción y la responsabilidad (con la emisión de un auténtico acto de privación de derechos).

De manera que, como en el caso, sin prejuzgar sobre el valor de las pruebas, lo que se advierte es la imputación de juicios, adjetivos o calificativos generales de un supuesto actuar indebido por parte de la Vocal Ejecutiva de la Junta Local, concretamente, actos de “acoso” o “violencia” laboral en perjuicio de la denunciante, pero no la imputación de hechos ilícitos propiamente dichos, que partiendo de la base de que estuvieran acreditados actualizaran bajo una perspectiva jurídica dichos adjetivos y concretamente alguna infracción, desde mi perspectiva, estamos ante elementos insuficientes para someterla a un proceso sancionador, se insiste, precisamente, porque principalmente lo que se exponen son juicios de la supuesta realización de ilícitos y no propiamente hechos que de acreditarse serían ilícitos.

Con la precisión de que, en coincidencia con lo expresado por la magistrada ponente, quien igualmente reconoce la existencia de tres fases en el procedimiento -a) la de investigación, b) la de vinculación, sustentada en pruebas y ejercicio del derecho de defensa, y c) la de resolución definitiva-, para el suscrito, en cualquier caso, la autoridad tendría que reconocer dichas fases en el procedimiento más allá de la denominación para efectos de garantizar el debido proceso, de manera que, la admisión tendría que ser entendida como el inicio de la fase de investigación (a), y posteriormente, sólo en caso de que se adviertan hechos que de llegar a demostrarse pudieran ser típicamente ilícito, podría llegar a la fase de vinculación al proceso y emplazamiento, para que los actos jurídicos denominados de molestia sólo se generen con apego a la Constitución (b), y así sucesivamente avanzar hacia la emisión de una resolución definitiva (c).

46

Esquema

Apartado A. Materia de la controversia ante esta Sala Monterrey.

Apartado B. Decisión de la mayoría de la Sala Monterrey.

Apartado C. Sentido y consideraciones del voto diferenciado.

Apartado A. Materia de la controversia ante esta Sala Monterrey

Preliminar: Contexto de la controversia que generó la actual impugnación.

1. El 31 de mayo de 2021, **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP** renunció al cargo de Vocal Ejecutiva de la Junta Distrital 04 del INE en **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**.

I. Proceso sancionador

1. El 6 de junio, **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP** presentó, vía correo electrónico, **queja contra** el Coordinador Administrativo y la **Vocal Ejecutiva**, ambos de la Junta Local del INE en **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**, por supuestos actos de violencia, acoso y hostigamiento laboral.



2. El 3 de enero de 2022⁵⁴, la **Dirección Jurídica del INE**: i) **inició** el procedimiento laboral sancionador **contra el Coordinador Administrativo**, y ii) **determinó no iniciar** el procedimiento **contra la Vocal Ejecutiva** denunciada, porque conforme al marco normativo, del análisis de las constancias y los testimonios desahogados, no se advierten indicios suficientes sobre conductas que pudieran constituir hostigamiento laboral cometido por la denunciada.

II. Recurso de inconformidad administrativo

1. Inconforme, el 11 y 14 de febrero, **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP** presentó, vía correo electrónico, **recurso de inconformidad contra la determinación de no iniciar** el procedimiento laboral sancionador contra la Vocal Ejecutiva denunciada. El 15 y 16 siguiente, los presentó de manera física.

2. El 26 de mayo, la **Junta General del INE confirmó** el acuerdo por el que se determinó **no iniciar el procedimiento** laboral sancionador contra la Vocal Ejecutiva denunciada porque, en esencia, efectivamente de las diligencias de investigación no se tienen elementos de los que se advierta una conducta probablemente infractora cometida por la denunciada, no se advierte la participación de la denunciada en las actividades instruidas a la impugnante, tampoco existen indicios de actos sistemáticos para entorpecer su trabajo, por lo que fue correcto determinar no iniciar el procedimiento (INE/RI/SPEN/**ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP** /2022).

47

II. Juicio electoral

1. En desacuerdo, el 13 de junio, **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP** presentó juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía ante la Sala Superior. El 25 siguiente, **la Sala Superior acordó** que la competente para conocer y resolver el asunto es esta Sala Monterrey.

2. El 8 de julio, esta Sala Monterrey determinó encauzar el juicio de la ciudadanía al presente juicio electoral.

⁵⁴ En adelante, todas las fechas se refieren al 2022, salvo precisión en contrario.

3. En ese contexto, la materia de la controversia consiste en determinar, si la autoridad electoral administrativa actuó debidamente al confirmar la determinación de no inicio del procedimiento administrativo, o bien, si por el contrario, sobre la base de los hechos denunciados, y los que, se afirma, se siguen de las diligencias desahogadas, **también** debía iniciarse el procedimiento sancionador en contra de la Vocal Ejecutiva de la Junta Local denunciada, a partir de un análisis preliminar o bajo la apariencia del buen derecho, de la posible irregularidad de las actuaciones imputadas a dicha servidora, es decir, si partiendo de la base de que los hechos alegados (no los adjetivos, juicios o calificaciones), podría acreditarse una posible adecuación de esos hechos a una conducta ilícita, desde luego, sin prejuzgar sobre la acreditación plena o no de los mismos.

Apartado B. Decisión de la mayoría de la Sala Monterrey

La mayoría de las magistraturas, Claudia Valle Aguilasocho y Elena Ponce Aguilar, con quienes integro la Sala Monterrey, decidieron **revocar** la resolución de la Junta General Ejecutiva del INE que confirmó la determinación del Director Jurídico de no iniciar el procedimiento laboral sancionador en contra de la Vocal Ejecutiva de la Junta Local del INE en **ELIMINADO: ART. 113, FRACCIÓN I, DE LA LFTAIP**, en la que se determinaba que no existían elementos que evidenciaran una conducta probablemente infractora cometida por la denunciada.

48

Lo anterior, se considera por parte de mis compañeras magistradas, bajo la premisa de que la autoridad responsable dejó de advertir que en autos sí existen elementos de prueba (correos electrónicos, oficios, actas y testimonios) para iniciar el procedimiento laboral sancionador en contra de la Vocal Ejecutiva denunciada, conforme lo exige la normativa aplicable, por lo que fue incorrecto que validara el no inicio del citado procedimiento en su contra.

Apartado C. Sentido del voto diferenciado

Con todo respeto voto en contra de lo decidido por mis compañeras de magistratura, porque, desde mi perspectiva, es correcto que la autoridad administrativa responsable confirmara la determinación de no iniciar el procedimiento laboral sancionador contra la Vocal Ejecutiva denunciada.



Esto, porque, conforme a los principios que rigen los procedimientos disciplinarios electorales: **a)** la apertura de un expediente o investigación, desde luego, debe realizarse con la sola presentación de una denuncia en la que se afirma la comisión de hechos ilícitos, para efectos de investigación, sin embargo, **b)** El acto de vinculación al procedimiento o emplazamiento, que formalmente se pretende realizar con lo que en el caso se denomina admisión (marca del inicio de actos de molestia jurídicamente dichos y permitido), requiere de hechos que probablemente hayan tenido lugar y que, sin prejuzgar sobre su acreditación plena o no, de llegar a acreditarse podrían ser ilícitos y causa de responsabilidad, para que inicie una fase de acusación y defensa propiamente dicha (con actos de molestia y cargas procesales autorizados legalmente y que el denunciado debe asumir), que incluso, una vez abierta, avanza hacia **c)** la fase de resolución en donde la autoridad deberá resolver de manera definitiva, si existe o no una infracción y la responsabilidad (con la emisión de un auténtico acto de privación de derechos).

De manera que, como en el caso, sin prejuzgar sobre el valor de las pruebas, lo que se advierte es la imputación de juicios, adjetivos o calificativos generales de un supuesto actuar indebido por parte de la Vocal Ejecutiva de la Junta Local, concretamente, actos de “acoso” o “violencia” laboral en perjuicio de la denunciante, pero no la imputación de hechos ilícitos propiamente dichos, que partiendo de la base de que estuvieran acreditados actualizaran bajo una perspectiva jurídica dichos adjetivos y concretamente alguna infracción, desde mi perspectiva, estamos ante elementos insuficientes para someterla a un proceso sancionador, se insiste, precisamente, porque principalmente lo que se exponen son juicios de la supuesta realización de ilícitos y no propiamente hechos que de acreditarse serían ilícitos.

Con la precisión de que, en coincidencia con lo expresado por la magistrada ponente, quien igualmente reconoce la existencia de tres fases en el procedimiento -a) la de investigación, b) la de vinculación, sustentada en pruebas y ejercicio del derecho de defensa, y c) la de resolución definitiva-, para el suscrito, en cualquier caso, la autoridad tendría que reconocer dichas fases en el procedimiento más allá de la denominación para efectos de garantizar el debido proceso, de manera que, la admisión tendría que ser entendida como el inicio de la fase de investigación (a), y posteriormente, sólo en caso de que se adviertan hechos que de llegar a demostrarse pudieran ser típicamente ilícito, podría llegar a la fase de vinculación al proceso y emplazamiento, para que los actos jurídicos denominados de molestia sólo se

generen con apego a la Constitución (b), y así sucesivamente avanzar hacia la emisión de una resolución definitiva (c).

Apartado D. Consideraciones del voto diferenciado

En efecto, en términos generales, los procedimientos sancionadores deben apegarse al principio constitucional de proporcionalidad, que implica la observancia, principalmente, de tres fases a efecto de garantizar los derechos del debido proceso, que incluyen las cargas que debe asumir la parte denunciada y los derechos de la parte denunciante.

D1. Facultad punitiva del Estado (derecho penal y derecho administrativo sancionador). En efecto, **la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado**, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, principalmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el Estado de Derecho.

50

Conforme a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, se han establecido **distintos regímenes**, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas o que dan lugar a una responsabilidad y consecuencias sancionadoras por parte del Estado, que son: **el penal, el administrativo sancionador, y el disciplinario sancionador**.

Esta división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otras administrativas, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir.

En efecto, **por un lado**, **el derecho penal** tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia. **Por otro**, con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas que dan lugar a una responsabilidad administrativa se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función. **Y en el caso de la**



responsabilidad disciplinaria, que deriva de procedimientos que se siguen pro las faltas en que incurren las personas dentro del ámbito administrativo, por su compartimiento laboral.

El poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi⁵⁵.

Así, la importancia de contextualizar el origen de dichos procedimientos es fundamental, porque explica por qué en todos los casos debe atenderse a principios constitucionales básicos: presunción de inocencia, debido proceso y desde luego protección a la víctima.

D2. Los procedimientos en los que se acusa a una persona y se pretende fijar o definir una responsabilidad, principalmente, tienen diversas fases para garantizar los derechos tanto de las partes posiblemente afectadas como de las partes acusadas.

51

⁵⁵ Tesis XLV/2002: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**- Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

En ese sentido, dada la naturaleza del procedimiento sancionador y, sobre todo, en atención a sus consecuencias, la seriedad de la acusación y el derecho de defensa del infractor ocupan un papel fundamental, que debe observarse a plenitud, para determinar, conforme con las reglas básicas del debido proceso, la acreditación de la falta y la responsabilidad del sujeto infractor.

Una acusación sólida es importante para garantizar principalmente los derechos de la personas posiblemente afectada, y la división de el proceso en fases es fundamental para ello, en especial porque frente a la acusación los sistemas contemporáneos reconocen la presunción de inocencia como garantía del acusado de una infracción administrativa, de la cual se genera el derecho a ser tenido y tratado como inocente mientras no se pruebe lo contrario, y tiene por objeto evitar que las autoridades jurisdiccionales o administrativas, con la detentación del poder, involucren fácilmente a las personas en procedimientos sancionadores o disciplinarios con base en juicios o adjetivos y no en hechos concretos que, de acreditarse pudieran ser ilícitos, e incluso, en alguna medida indiciarios de su existencia.

52 Estas garantías no buscan complicar la acusación o eximir a una persona de responsabilidad, sino que pretenden garantizar ese derecho de defensa y los de la propia posible víctima para que no se formalicen procesos con acusaciones faltas de seriedad **(que finalmente concluyan con una resolución absolutoria en perjuicio de la propia víctima y sin posibilidad de un nuevo juicio dada la prohibición de doble juzgamiento)**.

De manera que dichos principios imponen a las autoridades investigadores el **deber de recibir o recabar pruebas idóneas, aptas y suficientes para puntualizar los hechos**, más allá de su valor o sentido, con respeto irrestricto de todas las formalidades y requisitos del debido proceso legal.

Esto, para que, una vez que se tengan elementos idóneos, aptos y suficientes, se permita al acusado el ejercicio de su **derecho de defensa**, que le permita, previamente a cualquier acto de autoridad que pueda llegar a privarla de sus derechos o posesiones, la oportunidad de defenderse en juicio, así como la posibilidad de ofrecer pruebas y alegatos, ante tribunales independientes, imparciales y establecidos con anterioridad al hecho.



Así, en los procedimientos sancionadores y disciplinarios, en una visión apegada al sistema constitucional, deben reconocerse, más allá de lo formal o en ocasiones precariamente regulado en la normatividad, 3 niveles distintos que tienen que marcarse para observar el debido proceso de los mismos:

	Fase o actuación	Elementos necesarios
1	Apertura de una carpeta, expediente o averiguación	El señalamiento de que una persona cometió un ilícito o infracción.
2	Vinculación de una persona a proceso, en el que el acusado comparezca a defenderse	Deben alegarse o exigirse la precisión de hechos puntuales, que de acreditarse sean típicamente ilícitos y generadores de una responsabilidad, así como elementos indiciarios de su acreditación.
3	Fase de resolución o fallo final	En el que los hechos por los cuales se siguió el proceso, típicamente ilícitos, estén plenamente demostrados así como la imputabilidad de una persona concreta.

Por tanto, evidentemente, no se debe sancionar a una persona si los hechos no están plenamente probados, **pero tampoco se puede seguir un proceso en contra de alguien si no hay hechos probablemente ilícitos**, es decir, no basta con juicios o calificativos en los que se sostenga la comisión de un ilícito (cometió robo o actos de acoso en mi perjuicio), sino que las autoridades deben avanzar a la precisión de los hechos y sobre los mismos valorar si es posible su adecuación a una conducta ilícita (que existió un apoderamiento de un objeto mueble y sin el consentimiento de la persona autorizada, o bien, que en una fecha una persona le indicó a otra la realización de un acto contrario a la normatividad a laboral -precisando cuál es ese acto-), para que una vez puntualizados los eventos, entonces sí, la autoridad sea la que juzgue si los mismos actualizan o no una infracción.

De lo contrario, se estaría autorizando que, ante cualquier acusación o señalamiento de actos sólo afirmados como supuestamente ilícitos, se afecte en perjuicio del denunciante su derecho a una acusación seria, al igual que el derecho a la imagen del denunciado sujetándolo a un proceso con actos de jurídicamente denominados de molestia, sin un fundamento suficiente, en todo caso, en contravención de lo mandado por la Constitución, en la que sólo se autorizan con fundamentos y motivos suficientes.

En ese sentido, para abrir un expediente, una investigación en contra de un probable responsable, se requiere que, a partir de un análisis preliminar o bajo la apariencia del buen derecho, que de la posible irregularidad de las actuaciones imputadas pueda acreditarse una posible adecuación de esos

hechos a una conducta ilícita, desde luego, sin prejuzgar sobre la acreditación plena o no de los mismos.

Un ejemplo es cuando una persona denuncia a otra porque ésta le dijo que *cometió un error en el trabajo* y no se describe o en caso de que se puntualice se deja de analizar si ese supuesto error es, al margen de la opinión o juicio de las personas, una conducta contraria a las normas, o bien, cuando se dice que una persona le “robó” su auto, porque se lo prestó y no se lo regresan, en cuyo caso, el hecho en sí muestra que nunca existió apoderamiento sin consentimiento y que, por tanto, más allá de cualquier juicio sobre la comisión de actos ilícitos, requiere hechos aptos.

Otro ejemplo, es cuando una persona comparece ante el Ministerio Público, y lo que dice es: *Vengo a denunciar el delito de robo, porque estaba una cartera junto a mí, y alguien la tomó y se la llevó*. Evidentemente, lo que se tendría que hacer es verificar si existen hechos que puedan actualizar el ilícito de robo, y en su caso, entonces sí, sin prejuzgar sobre el valor de las pruebas (porque precisamente para eso es el proceso), determinar si se vincula o no a proceso.

54 **D3. Caso concreto.** En el caso, desde mi punto de vista, estamos ante un escenario en el que existen señalamientos de actos ilícitos y hechos denunciados y recabados mediante diligencias, que de llegar a acreditarse al margen de que se denominen de acoso o de trato laboral indebido, tendrían que orientarse a evidenciar violaciones normativas concretas.

De manera que, ante ese escenario, desde mi punto de vista, sería excesivo y contrario al principio de proporcionalidad constitucional, vincular a una persona a proceso.

Esto, precisamente, porque, desde mi perspectiva, previamente debe identificarse si los hechos específicos, sin prejuzgar sobre su acreditación o no, en caso de demostrarse podrían trasciender sobre una norma, porque el ideal democrático contemporáneo es que los juicios sean para juzgar hechos típicamente ilícitos, al margen de los juicios o adjetivos que pueden darse sobre los mismos.

De ahí que vote en contra de la decisión mayoritaria de revocar y ordenar el inicio del procedimiento disciplinario laboral en contra de la Vocal Ejecutiva de la Junta Local denunciada.



Con la precisión de que, en coincidencia con lo expresado por la magistrada ponente, quien igualmente reconoce la existencia de tres fases en el procedimiento -a) la de investigación, b) la de vinculación, sustentada en pruebas y ejercicio del derecho de defensa, y c) la de resolución definitiva-, para el suscrito, en cualquier caso, la autoridad tendría que reconocer dichas fases en el procedimiento más allá de la denominación para efectos de garantizar el debido proceso, de manera que, la admisión tendría que ser entendida como el inicio de la fase de investigación (a), y posteriormente, sólo en caso de que se adviertan hechos que de llegar a demostrarse pudieran ser típicamente ilícito, podría llegar a la fase de vinculación al proceso y emplazamiento, para que los actos jurídicos denominados de molestia sólo se generen con apego a la Constitución (b), y así sucesivamente avanzar hacia la emisión de una resolución definitiva (c).

Por las razones expuestas, emito el presente voto diferenciado.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.