

Tema: Omisión del INE de resolver y de pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas.

ASPECTOS GENERALES

Contexto

El 21/10/25 el INE destituyó a la actora de su cargo dentro de un procedimiento laboral sancionador, por lo que, el 4 y 6 de noviembre solicitó medidas cautelares a esta Sala Xalapa alegando riesgo a su derecho al trabajo, a su salud y a la estabilidad de su madre con discapacidad, además de haber sido retirada de su centro laboral. Paralelamente promovió dos JLI contra la resolución, pero el 7 de noviembre esta Sala determinó que antes debía interponer un recurso de inconformidad. En ese sentido, reencauzó los JLI a la Junta General Ejecutiva del INE para que resolviera y, en su caso, dictara las medidas cautelares procedentes.

Omisión reclamada

Omisión del INE de resolver lo concerniente a la destitución de la actora como vocal de capacitación electoral y educación cívica de la 05 junta distrital del INE en Yucatán y de pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas.

Planteamiento

La actora expone que la falta de respuesta vulnera sus derechos humanos al trabajo, a la salud, a la estabilidad laboral y al bienestar psicoemocional, así como a su derecho a recibir una contestación en breve término, asimismo, señala que la inacción de las autoridades responsables constituye una denegación de justicia y de impartirla de manera pronta, completa e imparcial.

Problema jurídico

Determinar si, en efecto, el INE no se ha pronunciado respecto a los recursos de inconformidad promovidos en contra de la resolución recaída en el procedimiento laboral sancionador INE/DJ/HASL/PLS/131/2024, así como de las medidas cautelares solicitadas por la actora.

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Se declaran **infundados** los agravios relativos a la omisión de resolver los recursos de inconformidad por lo siguiente:

- De las constancias se advierte que los recursos de inconformidad fueron remitidos a la Dirección Ejecutiva de Administración el 10 y 13 de noviembre.
- A partir de su turno, la autoridad cuenta con un plazo máximo de 40 días hábiles para emitir el cierre de instrucción y circular el proyecto de resolución.
- Después del cierre de instrucción, la Junta General Ejecutiva tiene 25 días hábiles para resolver el recurso.
- En consecuencia, no se acredita dilación, pues la autoridad está dentro de los plazos legales para sustanciar y resolver el recurso de inconformidad.

No obstante, se declaran **fundados** los agravios relativos a la omisión de pronunciarse respecto a las medidas cautelares ya que, dada su naturaleza urgente, la autoridad debía resolver de inmediato lo que en el caso no aconteció.

En consecuencia, se ordena a la **Junta General Ejecutiva del INE** para que, en un plazo **de 3 días hábiles**, contados a partir de la notificación de esta resolución, emita una determinación sobre las medidas cautelares solicitadas por la actora.

Conclusión: Se declara fundada la omisión respecto de la emisión de medidas cautelares.

JUICIO GENERAL

EXPEDIENTE: SX-JG-181/2025

ACTORA: ILEANA MARIEL
URBINA PACHO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL Y OTROS¹

MAGISTRADA PONENTE:
ROSELIA BUSTILLO MARÍN²

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a 25 de noviembre de 2025.

S E N T E N C I A que resuelve el juicio general promovido por la actora, en el sentido de declarar **fundada** la omisión de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en cuanto a pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas en los recursos de inconformidad interpuestos por la actora, e **infundada** respecto a la omisión de resolver los recursos.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| GLOSARIO | 2 |
| PROBLEMA JURÍDICO POR RESOLVER | 2 |
| ANTECEDENTES | 2 |
| I. Contexto | 2 |
| II. Trámite y sustanciación | 3 |
| CONSIDERANDO | 4 |
| PRIMERO. Jurisdicción y competencia | 4 |
| SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad | 4 |
| TERCERO. Estudio de fondo | 5 |
| RESUELVE | 10 |

GLOSARIO

Parte actora o actora Ileana Mariel Urbina Pachó

¹Junta General Ejecutiva, Dirección Jurídica y Consejo General, todos del Instituto Nacional Electoral.
²Secretario coordinador: Víctor Ruiz Villegas; secretario de estudio y cuenta: Ángel Miguel Sebastián Barajas; colaboración: Frida Cárdenas Moreno.

| GLOSARIO | |
|--------------------------------|---|
| Constitución general o federal | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| INE | Instituto Nacional Electoral |
| JLI | Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de las personas servidoras del Instituto Nacional Electoral |
| Ley de Medios | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| Estatuto | Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa |
| Sala Superior | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| Sala Xalapa | Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral con sede en Xalapa, Veracruz |
| SCJN | Suprema Corte de Justicia de la Nación |
| TEPJF | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| Resolución | Resolución recaída en el Procedimiento laboral sancionador INE/DJ/HASL/PLS/131/2024 |
| 05 junta distrital | 05 Junta Distrital Ejecutiva del INE, con sede en Yucatán. |

PROBLEMA JURÍDICO POR RESOLVER

Determinar si, en efecto, el INE no se ha pronunciado respecto a los recursos de inconformidad promovidos en contra de la resolución recaída en el procedimiento laboral sancionador INE/DJ/HASL/PLS/131/2024, así como de las medidas cautelares solicitadas por la actora.

ANTECEDENTES

I. Contexto

De la demanda y las constancias, se advierten:

- 1. **Resolución.** El 21 de octubre de 2025,³ el INE emitió la resolución recaída en el procedimiento laboral sancionador INE/DJ/HASL/PLS/131/2024, en la cual se le sancionó con la destitución de su cargo.

³ En adelante, todas las fechas se referirán al año 2025, salvo mención en contrario.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JG-181/2025

2. **Solicitud de medidas cautelares (SX-JLI-27/2025).** El 4 de noviembre, mediante juicio en línea, ante esta Sala Xalapa, la actora solicitó el dictado de una medida cautelar respecto de la resolución mencionada, por existir peligro inminente a la afectación de su derecho humano al trabajo y a su estabilidad psicoemocional, laboral y salud. El cual fue radicado en el expediente SX-JLI-27/2025.
3. **Segundo escrito en el SX-JLI-27/2025.** El 6 de noviembre, a través del juicio en línea, la actora reiteró su solicitud de medidas cautelares, argumentado que se encuentra ejerciendo labores de cuidado de su madre, quien tiene discapacidad y es su dependiente económico.
4. **Demanda (SX-JLI-28/2025).** El mismo 6 de noviembre, mediante juicio en línea, la actora promovió JLI, a fin de controvertir la resolución recaída en el procedimiento laboral sancionador INE/DJ/HASL/PLS/131/2024.
5. **Escritos en el SX-JLI-28/2025.** El 6 de noviembre, a través del juicio en línea, la actora reiteró su solicitud de medidas cautelares.
6. **Reencauzamiento.** El 7 de noviembre, esta Sala Xalapa determinó reencauzar los JLI a la Junta General Ejecutiva del INE.

II. Trámite y sustanciación

7. **Demanda.** El 13 de noviembre, mediante juicio en línea, la actora promovió juicio a fin de reclamar la omisión del INE de resolver los recursos de inconformidad en contra de su destitución y de dictar las medidas cautelares solicitadas.
8. **Recepción y turno.** El 21 de noviembre, se recibieron en esta Sala Xalapa las constancias de este medio de impugnación y se ordenó turnarlo a la ponencia de la magistrada presidenta.

- 9. Sustanciación.** En su oportunidad, la instructora radicó el juicio en su ponencia y admitió a trámite la demanda, finalmente, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal es competente para conocer y resolver este asunto.

Por **materia**, ya que se relaciona con la omisión del INE de resolver lo concerniente a la destitución de la actora como vocal de capacitación electoral y educación cívica de la 05 junta distrital; y, por **territorio**, ya que Yucatán forma parte de esta tercera circunscripción plurinominal electoral.⁴

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad

Se satisfacen conforme a lo siguiente:⁵

Forma. La demanda se presentó por escrito, se hace constar el nombre de la recurrente; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; además, se mencionan los hechos y se exponen agravios.

Oportunidad. Se tiene por colmado este requisito porque el acto reclamado consiste en la omisión del INE de resolver los recursos de inconformidad

⁴ Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución General, en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafo primero, 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V; en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los artículos 251, 252, 253, fracción XII, 260, párrafo primero y 263, fracción XII; y en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁵ Previstos en los artículos 7, 8, 9, apartado 1, 13, apartado 1, inciso a), fracción I, 40, apartado 1, inciso b), 42 y 45, apartado 1, incisos a) y b), de la Ley General de Medios, como se explica a continuación.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JG-181/2025

promovidos por la actora, así como de atender su solicitud de medidas cautelares, cuya irregularidad se considera de tracto sucesivo, por lo que no tiene un punto de inicio fijo sino que subiste en tanto persista la omisión controvertida y, con ello, el plazo legal no podría estimarse agotado.⁶

Legitimación e interés jurídico. Se cumple porque fue la actora quien controvertió la resolución que determinó su destitución como vocal en la 05 junta distrital y pretende que se declare fundada la omisión del INE de resolver los recursos de inconformidad correspondientes, así como de atender las medidas cautelares solicitadas.

Definitividad. El acto impugnado es definitivo pues no existe otro medio de impugnación previo para controvertirlo.

TERCERO. Estudio de fondo

Contexto de la controversia

Como se dijo en los antecedentes, el 7 de noviembre, el Pleno de esta Sala Xalapa determinó que antes del JLI, el recurso de inconformidad es el medio de defensa que se puede interponer para controvertir las resoluciones emitidas por las autoridades instructora y resolutora y tiene por objeto revocar, modificar o confirmar los actos o resoluciones impugnadas.

En ese sentido, ordenó reencauzar los JLI a la Junta General Ejecutiva del INE para que conforme a su competencia y atribuciones, dictara la resolución que en derecho procediera y, de ser procedentes, las medidas cautelares correspondientes.

⁶ Con base en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral 15/2011 de rubro **PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 29 y 30.

Asimismo, en ese mismo acuerdo se declaró inviable pronunciarse sobre la adopción de medidas cautelares que había solicitado la actora a esta Sala Xalapa ya que, de conformidad con la razón esencial de la jurisprudencia 1/2023,⁷ no se advertía que se tratara de un caso urgente en el que existiera riesgo inminente de afectar la vida, integridad y libertad de quien las solicitaba.

Pretensión y motivos de agravio

La pretensión de la actora es que esta Sala Xalapa declare fundada la omisión alegada y, en consecuencia, ordene resolver el fondo del asunto y el dictado de las medidas cautelares solicitadas, consistentes en su reinstalación en su cargo como Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la 05 junta distrital.

Metodología

Los motivos de agravio se analizarán de manera conjunta, dado que se dirigen a controvertir la omisión de la responsable de resolver.⁸

Análisis de esta Sala Regional

En principio, **no le asiste la razón** a la actora cuando aduce que la autoridad ha sido omisa en pronunciarse respecto de los recursos de inconformidad que presentó y que no ha emitido acuerdo alguno.

Lo anterior, porque el artículo 53 de los *Lineamientos para regular el procedimiento de conciliación de conflictos laborales, el laboral sancionador y el recurso de inconformidad* dispone que, en los casos de competencia de

⁷ De rubro **MEDIDAS DE PROTECCIÓN. EN CASOS URGENTES, PODRÁN ORDENARSE POR AUTORIDAD ELECTORAL DIVERSA A LA COMPETENTE PARA RESOLVER EL FONDO DE LA QUEJA, CUANDO EXISTA RIESGO INMINENTE DE AFECTAR LA VIDA, INTEGRIDAD Y LIBERTAD DE QUIEN LAS SOLICITA.**

⁸ Tal metodología de estudio no genera perjuicio alguno a la parte actora, en términos de la jurisprudencia 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JG-181/2025

la Junta y atendiendo a lo previsto en el artículo 362 del estatuto, se designará a una de las direcciones ejecutivas o unidades técnicas que integran la Junta, para que elabore el proyecto de resolución.

Asimismo, del informe circunstanciado y de las constancias del expediente se observa que los recursos de inconformidad fueron remitidos a la autoridad sustanciadora -Dirección Ejecutiva de Administración- el 10 y 13 de noviembre pasado respectivamente, por lo que cuenta, a partir de su turno, en términos del artículo mencionado, en relación con los artículos 361 y 362 del estatuto, con un plazo máximo de cuarenta 40 hábiles para emitir el cierre de instrucción y circular, el proyecto de resolución.

Posteriormente, de conformidad con el artículo 368 del estatuto la Junta General Ejecutiva deberá resolver el recurso dentro del plazo de 25 días hábiles siguientes a la fecha en que se haya determinado el cierre de instrucción.

De ahí que no se advierte que la responsable haya incurrido en dilación alguna, al encontrarse dentro de la temporalidad para sustanciar y resolver el recurso de inconformidad.

Por otra parte, el agravio relativo a que no se ha pronunciado sobre las medidas cautelares solicitadas **es fundado**.

Las medidas cautelares son mecanismos de protección de carácter provisional o temporal, a favor de una persona que se encuentra en una situación grave y urgente de sufrir un daño irreparable a derechos humanos, a los principios rectores de la materia electoral o a los bienes jurídicos tutelados por la Constitución federal o la legislación electoral aplicable.

Tienen el objetivo de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, de ahí que el otorgamiento o no de la medida no implica prejuzgar sobre la violación, irregularidad o afectación que se hace valer.

En la solicitud de medidas cautelares se deben analizar las particularidades de cada situación en concreto y atendiendo a la naturaleza del riesgo y el daño que se pretende evitar.

Al respecto, la responsable afirma que la **solicitud de medidas cautelares** formará **parte del estudio que en su momento realizará la autoridad sustanciadora** y que, conforme al artículo 361 del estatuto la presentación del recurso de inconformidad no suspende la ejecución de la resolución del procedimiento laboral sancionador.

No obstante, en atención a la naturaleza urgente de las **medidas cautelares**, la autoridad responsable tiene la responsabilidad de resolver de manera inmediata sobre su procedencia, mientras se tramita y resuelve el recurso de inconformidad, al margen del sentido que se adopte.⁹

En esta tesitura, la determinación de la procedencia debe emitirse a la brevedad, esto es, en el menor tiempo posible, a efecto de verificar si la conducta o hecho denunciado es susceptible de ocasionar una afectación irreparable.

Se trata, en palabras de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de peticiones urgentes que deben ser atendidas de inmediato, sin que ello obligue a la autoridad a pronunciarse en un sentido u otro,¹⁰ por lo que la responsable tiene el deber de pronunciarse con **inmediatez**.

En el caso, los recursos de inconformidad fueron recibidos por la autoridad responsable el 5 y 7 de noviembre, así, han transcurrido más de 10 días hábiles, sin que de autos se observe que esté realizando mayores diligencias, a fin de allegarse de elementos vinculados a los hechos que

⁹ Sirve de criterio orientador la tesis XI/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEBE PRONUNCIARSE CON INMEDIATEZ SI PROCEDEN O NO, AL MARGEN DE QUE EN LA MISMA RESOLUCIÓN SE ADOPTEN OTRAS DETERMINACIONES.**

¹⁰ Ver SUP-REP-77/2015.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JG-181/2025

aduce la actora o que exponga una situación excepcional o compleja que le imposibilite dictar la determinación que corresponda.¹¹

Si bien, tanto en el estatuto como en los lineamientos referidos se establece la emisión de medidas cautelares dentro del procedimiento laboral sancionador y no dentro del recurso de inconformidad, esta situación no impide a la autoridad que se pronuncie sobre las medidas solicitadas de forma inmediata, toda vez que, permitir que se resuelva sobre su adopción hasta el dictado de la determinación correspondiente, como parte del estudio de la autoridad sustanciadora como lo pretende la responsable, trastoca la naturaleza y restaría efectividad a la institución cautelar respecto de evitar una afectación grave a los derechos de actora y a la tutela judicial efectiva.

Lo anterior cobra relevancia pues en el informe circunstanciado la responsable sostuvo que resolvería las medidas cautelares al emitir resolución, lo cual, como ya se vio, implica el agotamiento de 40 días de instrucción más los días de resolución. Ello, desnaturalizaría de forma evidente la causa y razón de ser de la figura jurídica de medidas cautelares.

Por tanto, ante lo **fundado** del agravio, lo procedente es ordenar a la **Junta General Ejecutiva del INE**, al ser la autoridad competente para resolver el recurso de inconformidad, para que determine lo que en derecho corresponda en relación con las medidas cautelares solicitadas.

Finalmente, como se determinó en el SX-JLI-27/2025 y acumulado, es **inviabile** que esta Sala Regional se pronuncie sobre la adopción de las medidas cautelares solicitadas por la actora, porque no se advierte que se trate de un caso urgente en el que exista riesgo inminente de afectar la vida,

¹¹ Son criterios orientadores, las tesis XXXVII/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN**; y XXV/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR**.

integridad y libertad de quien las solicita, por lo que la autoridad competente para resolver el asunto, es decir, la Junta General Ejecutiva del INE, es quien debe pronunciarse respecto de la emisión de las medidas cautelares solicitadas y determinar lo conducente.

Efectos

Se ordena a la **Junta General Ejecutiva del INE** para que, en un plazo, **de 3 días hábiles**, contados a partir de la notificación de la presente resolución emita una determinación sobre las medidas cautelares solicitadas por la actora.

La **Junta General Ejecutiva del INE** deberá informar a esta Sala Regional del cumplimiento dado a esta ejecutoria, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se declara **inexistente** la omisión atribuida a la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral respecto de resolver los recursos de inconformidad.

SEGUNDO. Se declara **existente** la omisión atribuida a la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en relación con la emisión de las medidas cautelares solicitadas.

TERCERO. Se **ordena** a la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral que proceda conforme a los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, **archívese** este expediente como asunto total y definitivamente concluido y, en su caso, devuélvanse las constancias originales.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
XALAPA

SX-JG-181/2025

Así lo resolvieron, por **unanimidad**, las magistraturas integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, ante la secretaria 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 el numeral segundo del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, 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, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.