

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA VERÓNICA ELIZABETH GARCÍA ONTIVEROS¹ RESPECTO AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DEL CIUDADANO TESIN-JDP-05/2020.

1. Planteamiento del Problema.

El veintiuno de septiembre de dos mil veinte², Angelina Valenzuela Benítez, en su calidad de Síndica Procuradora del Ayuntamiento del Municipio de Ahome, Sinaloa, presentó ante este Tribunal un Juicio Ciudadano en contra violaciones al derecho político electoral de ser votada en la vertiente de ejercicio del cargo por violencia política de género y acoso laboral, atribuidos a Manuel Guillermo Chapman Moreno, Presidente Municipal; y diversos servidores³ públicos del Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa; por la designación del Titular del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento del municipio citado.

El dos de diciembre se dictó sentencia en el juicio ciudadano.

2. Decisión mayoritaria.

En la sentencia aprobada, se determinó que existió violación al derecho a ser votada, en su vertiente de ejercicio del cargo, por la realización de actos y omisiones que constituyen violencia política de género y acoso laboral contra Angelina Valenzuela Benítez, Síndica Procuradora del Municipio de Ahome, Sinaloa.

3. Disenso.

No comparto el voto mayoritario de los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Sinaloa, por varias consideraciones formuladas en la sentencia, las cuales señalo a continuación.

¹ Con fundamento en el artículo 14, fracción XI del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa.

² En adelante, todas las fechas se referirán al dos mil veinte, salvo mención en contrario.

³ Juan Francisco Fierro Gaxiola (secretario del Ayuntamiento); Arturo Mendivil Barragán (Encargado del Despacho de Secretaría del Ayuntamiento); Pavel Roberto Castro Félix (Contralor General); Alfonso Pinto Galicia, Raymundo Simmons Cázares, Héctor Vicente López Fuentes, Raúl Cota Murillo, Rosa María López Ramírez, María del Socorro Calderón Guillen, Rosa María Ramos Solórzano, Génesis Paola Pineda Valdés (Regidores y Regidoras), todos del H. Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa.

➤ **Valoración de los informes circunstanciados.**

Me aparto de lo adoptado por la mayoría de los integrantes del Pleno, lo anterior, porque decidieron tomar en cuenta los informes circunstanciados rendidos por las autoridades responsables, como materia de estudio para resolver el fondo de la controversia planteada en el juicio ciudadano; si bien es cierto, las responsables únicamente pueden manifestar causales de improcedencia respecto al incumplimiento de un presupuesto procesal, y caso, que expresen argumentos de fondo –como ocurrió– estos no pueden ser atendidos. Ello, ya que dichos informes no forman parte de la litis, al integrarse solamente con el acto reclamado y los agravios expuestos en la demanda.⁴

➤ **Violencia política por razones de género y acoso laboral.**

La sentencia determina que se acreditan los cinco elementos necesarios para actualizar la violencia política por razones de género.

Sin embargo, si bien es cierto, coincido con que se cumplen los tres (3) primeros, de los hechos demostrados y materia de la litis, no se satisfacen ni el cuarto ni el quinto elemento.

En efecto, por lo que respecta al **cuarto elemento**; no se transgredió algún derecho que en el orden jurídico se encuentre reservado a las mujeres, ya que todas las violaciones, se relacionan con la afectación al derecho a ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo público de elección popular, por la actualización de obstrucción de sus funciones, y no con la afectación a alguna de las protecciones jurídicas particulares que en la Constitución y la Ley se establecen a favor de las mujeres.

Ello, ya que el principio de igualdad entre hombres y mujeres tiene por finalidad que cuenten con las mismas oportunidades de ejercer los derechos fundamentales, en tanto que los derechos que, de manera particular, se confieren en el orden jurídico a las mujeres, se encuentran dirigidos a garantizar que esa igualdad se

⁴ **Tesis XLIV/98** de rubro: "**INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS.**"

materialice, dado que su función es la de generar condiciones óptimas para que puedan participar y decidir en las mismas condiciones que los hombres, así como de proteger su integridad física y jurídica para el goce de los derechos, a partir de la discriminación y situación de desventaja en que se encuentran.

En el caso, el hecho de la omisión de dar respuesta y atención oportuna a las solicitudes realizadas por la Síndica, y no garantizarle su derecho a proponer al Titular del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa, no trastoca ningún derecho fundamental reservado a las mujeres, esto es, los actos negativos (omisiones) no tienen la finalidad de menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos-electorales de las mujeres; puesto que de un análisis de los hechos demostrados, no se advierte que se pretendiera denostar su condición de mujer; generar la impresión frente a la ciudadanía de que las mujeres carecen de los méritos para ejercer de manera capaz su cargo o afectar la imagen de las mujeres como miembros de algún órgano de gobierno.

Por lo que refiere al **quinto elemento**, no existen elementos para afirmar que se hayan dirigido a la actora por ser mujer. Es decir, no se advierte que tuviera por finalidad demeritarla, denostarla o exhibirla por su condición de mujer, dada la inexistencia de elementos discriminatorios que puedan **encuadrarse en algún estereotipo de género**.

Tampoco existe un impacto diferenciado o desproporcionado, dado que ni por objeto ni por resultado, es posible verificar una afectación distinta de los hechos demostrados, **a partir de su condición de mujer o de género femenino**.

Esto es así, puesto que, las omisiones tienen su origen en actos consistentes en obstruirle el cargo, pero que no se enfocaron a invisibilizarla frente a la ciudadanía que representa, ni minimizar los derechos del género femenino en contraste con el masculino.

Por otra parte, en lo que corresponde **acoso laboral**, no concuerdo con el fallo mayoritario de los que componen el Pleno del Tribunal Electoral, ya que ellos consideran que las irregularidades y hechos demostrados constituyen acoso laboral por parte del Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa, porque que materializan los elementos contenidos en la tesis aislada

emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de clave y rubro 1ª. CCLII/2014 (10a), de rubro "ACOSO LABORAL (MOBBING). SU NOCION Y TIPOLOGÍA⁵".

De lo anterior, me aparto de lo razonado en la sentencia por la mayoría por las siguientes razones:

El artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, considera la expresión "discriminación contra la mujer" como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

En el mismo sentido, los artículos 2, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer establecen el marco referencial de lo que debe conceptualizarse como violencia contra la mujer, el derecho de éstas a una vida libre de violencia y discriminación, así como las obligaciones de los estados partes, para condenar estas prácticas y las acciones para su erradicación.

⁵ ACOSO LABORAL (MOBBING). SU NOCIÓN Y TIPOLOGÍA. 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; 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 algún empleado o del jefe mismo; 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. Ahora bien, en cuanto a su tipología, ésta se presenta en tres niveles, según quien adopte el papel de sujeto activo: a) horizontal, cuando 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, el 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, éste ocurre con menor frecuencia y se refiere al hostigamiento laboral que se realiza entre quienes ocupan puestos subalternos respecto del jefe victimizado.

Por su parte, el artículo 1 constitucional dispone la obligación de las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Consecuentemente, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por otro lado, la Primera Sala de la Suprema Corte ha establecido 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; 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 algún empleado o del jefe mismo; 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.

De igual forma señaló los tipos de acoso laboral que se pueden presentar:

- a) Horizontal:** Cuando 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:** 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:** Éste ocurre con menor frecuencia y se refiere al hostigamiento laboral que se realiza entre quienes ocupan puestos subalternos respecto del jefe victimizado.

Los anteriores razonamientos se encuentran inmersos en la Tesis **1a. CCLII/2014 (10a.)**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima época, julio de 2014, número de registro 2006870 y rubro: **“ACOSO LABORAL (MOBBING). SU NOCIÓN Y TIPOLOGÍA”**

En la misma línea, la doctrina ha identificado al “mobbing” o acoso laboral, como la presión laboral tendenciosa o tendente a la autolimitación de un trabajador mediante su denigración.⁶

Por otra parte, la Sala Superior⁷ ha determinado que, en el ámbito de las relaciones de trabajo, el acoso o violencia laboral se traduce en una forma de discriminación que está **constituida por una serie de acciones que tienen por objeto menoscabar la honra, dignidad, estabilidad emocional, e incluso integridad física de las personas a fin de aislarlas, o bien, generar una actitud propicia o complaciente para los deseos o intereses del agente hostigador o agresor**. Por tanto, las acciones que se presenten entre quienes integran un órgano electoral con la finalidad de incidir, de manera injustificada, en la actuación, desempeño o toma de decisiones de las y los funcionarios electorales, constituyen una transgresión a los principios de profesionalidad, independencia y autonomía que deben regir el ejercicio de la función electoral y un impedimento para el libre ejercicio del cargo.

En resumen, las características del acoso laboral o “mobbing” son las siguientes:

- a) Se realiza dentro de una relación de trabajo.
- b) Su finalidad es intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad del hostigador, de agredir, controlar o destruir.
- c) Se presenta **sistémicamente**, a partir de una serie de actos o comportamientos hostiles hacia uno de los integrantes de la relación laboral **(un acto aislado no puede constituir acoso laboral)**.

⁶ GIMENO, Lahoz Ramón, La presión laboral tendenciosa (el “mobbing” desde la óptica de un juez), Valladolid, España, 2005, Editorial Lex Nova, p. 82.

⁷ Tesis **LXXXV/2016** de rubro: **“ACOSO LABORAL. CONSTITUYE UN IMPEDIMENTO PARA EL EJERCICIO DEL CARGO, CUANDO SE ACREDITA EN CONTRA DE ALGÚN INTEGRANTE DE UN ÓRGANO ELECTORAL.”**

d) Existen tres tipos de acoso (horizontal, vertical descendente y vertical ascendente).

Así las cosas, para la que suscribe el presente voto particular, no se configura el acoso laboral, puesto que los hechos demostrados en el expediente, únicamente consisten en **omisiones de dar respuesta a la solicitud**, mediante los cuales se solicitó información; y no garantizarle la designación del Titular del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa. Los cuales, no tienen como finalidad el de intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la Síndica Procuradora.

Lo anterior, al tomar en cuenta que las conductas del acoso laboral y la obstrucción del cargo, son conductas con elementos diferentes; puesto que la primera tiene como objetivo el afectar la integridad física, psicológica o moral de la persona para excluirla del entorno laboral, y la segunda tiene como objeto que la servidora pública no cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales que tiene encomendadas; y en el caso, se observa una limitación del cargo, al no entregarle la información necesaria para ejercer sus funciones, así como al convocarla a sesión extraordinaria para los efectos que se detalló.

Además, no se observa que tales hechos se hayan cometido de manera **sistemática**, sino solo son actos (negativos) **aislados** y los mismos no pueden constituir acoso.

En ese contexto, considero que no se pueden tener por actualizada la conducta, ya que, de los hechos demostrados, no se observa que cumplan con las características (finalidad y sistematicidad) del acoso laboral.

➤ **Invalidez del acuerdo realizado por el cabildo de Ahome.**

En la sentencia se estableció el dejar parcialmente sin efecto la sesión extraordinaria de cabildo de carácter privada celebrada a las 14:30 horas, del día 17 de septiembre, en lo que respecta a la ratificación en el cargo del C. Pavel Roberto Castro Félix, como Titular del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Ahome, Sinaloa.

Estoy en desacuerdo de invalidar el acto llevado a cabo por el cabildo de Ahome,

Sinaloa, ya que este Tribunal no tiene competencia para tomar tal decisión.

En principio, la competencia de un tribunal se puede sustentar en la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable.⁸

Así, para poder analizar un acto, se debe tomar en cuenta el tipo de Órgano que lo emitió y la materia del acto que se impugna.

En ese sentido, es dable destacar que, puede ser el caso, que las autoridades que emiten el acto reclamado **formalmente** poseen una naturaleza-por la normatividad que los rige-, pero **materialmente** el acto controvertido tiene una distinta.

Como ejemplos, existen autoridades formalmente parlamentarias, pero, realizan actos materialmente jurisdiccionales, como es el caso de los Congresos federales y locales en los "juicios políticos". Asimismo, el Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa, es una autoridad formalmente electoral, y dicta sentencias, materialmente laborales, en los Juicios para dirimir los conflictos y diferencias laborales entre el Instituto y sus servidores.

En ese contexto, los actos emitidos por los congresos o cabildos, que son formalmente parlamentarios o administrativos, pueden tener materialmente la misma naturaleza o excepcionalmente otra diversa.

Por otra parte, este Tribunal está facultado para conocer los medios de impugnación donde se aduzca una violación al derecho a ser votado, en su

⁸ Jurisprudencia **P./J. 13/2020 (10a.)** de rubro: "**COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA O DE UN RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE DECRETA EL SOBRESEIMIENTO, DICTADOS POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA POR ESTIMAR QUE LA RESPONSABLE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA EN LA QUE INCIDE EL ACTO RECLAMADO Y, EN SU CASO, A LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES CONSIDERADAS COMO RESPONSABLES.**"

vertiente de ejercicio y desempeño del cargo⁹.

En otras palabras, este Órgano Jurisdiccional tiene competencia para analizar las demandas interpuestas por un servidor público, electo por el voto popular, mediante las cuales manifieste alguna violación a su derecho pasivo, en sus diferentes vertientes, como es la obstrucción del ejercicio del cargo.

En esas condiciones, cuando se controvierta un acto emitido por un congreso o cabildo, donde se aduzca obstrucción del ejercicio del cargo de un servidor público electo por el sufragio popular, este Tribunal debe analizar la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable, para en caso dado que los agravios se consideren fundados, determinar el alcance de los efectos.

Es decir, si el acto emitido por el congreso o cabildo, es **materialmente parlamentario, administrativo o de otra materia**, los efectos **no se pueden invalidar o dejar insubsistente el acuerdo** realizado por tal autoridad, porque escapa de la competencia, materia de este Tribunal. Por ejemplo, las designaciones o remociones de un funcionario público que no fue electo por el voto popular (secretario del ayuntamiento, Tesorero, Contralor, magistrados, comisionados); aprobación o rechazo de cuentas públicas, iniciativas, exhortos; entre otras.

En esa línea, este Órgano Jurisdiccional únicamente puede estudiar si el derecho a ser votado fue transgredido, y determinar las medidas atinentes para que ello no vuelva a ocurrir; pero sin llegar al punto de privar de efectos jurídicos a los actos emitidos por los órganos colegiados de los que los promoventes forman parte, esto es, no se puede invalidar los acuerdos tomados por el congreso o cabildo, porque lo ahí resuelto corresponde a su ámbito competencial. Lo anterior, porque aun considerando que se cometió una violación a la esfera jurídica de alguno de sus integrantes, finalmente, tales órganos sesionaron con el quórum mínimo necesario- sea simple o calificado-, para resolver de manera fundada y motivada sobre los temas sometidos a consideración de la asamblea en la sesión de que se

⁹ Jurisprudencia **20/2010** de rubro: "**DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.**"

trate. Como es el caso de la falta de convocatoria de un integrante a una sesión ordinaria o extraordinaria.

Por otro lado, si el acto emitido por el congreso o cabildo es **materialmente electoral**, los efectos **si pueden invalidar o dejar insubsistente el acuerdo** llevado a cabo por tal autoridad, porque forma parte de la competencia de este Tribunal. Por ejemplo, la destitución de funcionarios electos por el voto popular por faltas o ausencias; el negarle tomar protesta como diputado o regidor propietario; la negativa o disminución de pago de dietas; etcétera.

En resumen, cuando se controvierta un acto emitido por un congreso o cabildo, donde se aduzca obstrucción del ejercicio del cargo de parte de un servidor público electo por el sufragio popular, el Tribunal Electoral debe tomar en cuenta la naturaleza material del acto controvertido, para decretar los efectos pertinentes:

- 1) Acto materialmente parlamentario o administrativo:** No se puede invalidar o dejar insubsistente.
- 2) Acto materialmente electoral:** Se puede invalidar o dejar insubsistente.

En el caso, la actora expresa la obstrucción del ejercicio del cargo, por la designación del contralor municipal de parte del cabildo.

En ese orden de ideas, aunque le asiste la razón a la actora en el sentido de la obstrucción del ejercicio del cargo, los efectos no tienen el alcance de revocar los actos emitidos por el cabildo de Ahome, Sinaloa, los cuales son realizados en ejercicio de las facultades que la constitución local y demás ordenamientos aplicables le reconocen y conceden, como lo son la emisión de acuerdos, reglamentos, bandos de policía, etcétera. Ello, ya que es un acto materialmente administrativo; tal como se detalló, los alcances de la acreditación de la violación, no puede ser la invalidez o insubsistencia del acuerdo, mediante el cual se llevó a cabo la designación; sino únicamente determinar las medidas atinentes para que ello no vuelva a ocurrir (ordenar que los servidores públicos se abstengan de obstaculizar el cargo).

De ahí que, fue incorrecto que se haya determinado la invalidez del acuerdo referido.

Al respecto, resulta aplicable el expediente **ST-JDC-170/2020**, emitido por la Sala Regional Toluca el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

➤ **Conducta realizada por los regidores.**

La mayoría del pleno determinó que los regidores del ayuntamiento de Ahome, Sinaloa, que votaron a favor de la ratificación del Titular del Órgano Interno de Control del mencionado Ayuntamiento, no incurrieron en irregularidad.

Al respecto, esta acreditado la obstrucción del ejercicio del cargo de la actora, dado que no le permitieron proponer al Titular del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento. En ese sentido, los regidores que votaron a favor de la ratificación del contralor municipal, también le transgredieron su derecho a ser votada, en su vertiente de ejercicio y desempeño del cargo, porque le negaron a la actora su facultad de proponer al funcionario citado.

Lo anterior, ya que los regidores tenían conocimiento de lo que establecen los artículos 39 bis y 67 bis A de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa; así como de las reglas del procedimiento para la designación y aprobación del Titular del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento.

Por ello, al votar a favor de la reelección del funcionario público en mención, desatendieron la ley establecida y le impidieron a la sindica que ejerciera sus funciones. De ahí que, no estoy de acuerdo con la decisión mayoritaria, cuando concluyen que los Regidores del mencionado ayuntamiento no incurrieron en irregularidad; por ello, parto del criterio que se les debe declarar responsable por las conductas señaladas como agravios por la actora y ordenárseles a que se abstengan de obstaculizarle el ejercicio del cargo.

4. Conclusión.

- a) No deben ser tomados en cuenta los informes circunstanciados rendidos por las autoridades responsables como parte de la Litis para resolver el fondo del asunto en el juicio, ya que los mismos no forman parte de ella.

- b)** No están actualizadas las conductas de violencia política por razones de género y acoso laboral.
- c)** Es incorrecto dejar sin efectos o inválido el acuerdo realizado por el cabildo, mediante el cual se designó al contralor municipal.
- d)** Deben declararse como obstrucción del ejercicio del cargo, las conductas de los regidores que votaron a favor del acuerdo de ratificar al Titular del Órgano Interno de Control municipal.

ATENTAMENTE

CULIACÁN, SINALOA, A 03 DE DICIEMBRE DE 2020.

VERÓNICA ELIZABETH GARCÍA ONTIVEROS

MAGISTRADA