

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA VERÓNICA ELIZABETH GARCÍA ONTIVEROS¹ RESPECTO A LOS JUICIOS CIUDANOS TESIN-JDP-2/2020, TESIN-JDP-08/2020 Y TESIN-JDP-10/2020 ACUMULADOS EN CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA.

1. Planteamiento del Problema.

El doce de febrero de dos mil veinte², Elsa Isela Bojórquez Mascareño, en su calidad de Síndica Procuradora del Ayuntamiento de Mazatlán, presentó juicio ciudadano mediante el cual expresó diversos hechos que -a su decir- ponen en riesgo la vida, integridad y seguridad de la actora, colaboradores (as) y familiares, y que configuran violencia política de género y acoso laboral; efectuadas -en su opinión- por el alcalde del municipio citado y servidores públicos subordinados a él.

Asimismo, solicitó que le fueran otorgadas medidas de protección a su favor y a las personas ya descritas.

El diecinueve de febrero, se dictó acuerdo plenario (con mayoría de votos), mediante el cual se decretaron diversas medidas de protección.

El doce de junio, se resolvió el fondo del asunto.

Inconformes, el veintidós de junio, el presidente municipal y demás autoridades, presentaron juicios electorales.

El diez de septiembre, la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ revocó la sentencia impugnada en el sentido de reponer el procedimiento.

El nueve de octubre, Elsa Isela Bojórquez Mascareño, en su carácter de Sindica Procuradora del Ayuntamiento de Mazatlán, interpuso un segundo juicio ciudadano contra el acuerdo emitido por el cabildo del municipio citado, por medio del cual aprobaron la recomendación no vinculante RNV-01/2020/Mazatlán, consistente en la creación de una comisión transitoria con la finalidad de que formularan la propuesta de quién sería el próximo titular del Órgano Interno de Control municipal.

¹Con 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 En lo sucesivo, "Sala Guadalajara".

El quince de octubre, la actora promovió un tercer juicio ciudadano contra el acuerdo del cabildo municipal, mediante el cual se aprobó la designación del Titular del Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Mazatlán.

El dos de diciembre se dictó sentencia definitiva.

Inconformes, el diez y once de diciembre y veinticinco de enero de dos mil veintiuno, Rafael Padilla Díaz, Titular del Órgano Interno de Control; José Manuel Villalobos Jiménez, Paulina Guadalupe Osuna Castañeda, María Teresa Núñez Millán, Ricardo Michel Luna, María Isabel Gamboa González, Felipe de Jesús Velarde Sandoval, Regidoras y Regidores; y Luis Guillermo Benítez Torres, Presidente Municipal, respectivamente, todos del Ayuntamiento de Mazatlán, Sinaloa, presentaron demandas de juicios electorales.

El veintiocho de enero de dos mil veintiuno, la Sala Guadalajara revocó la sentencia impugnada, a efecto de que este Tribunal analizara de nueva cuenta las conductas de violencia política por razón de género y acoso laboral, sin tomar en cuenta los actos relativos a la designación del Órgano Interno de Control.

El doce de febrero se emitió sentencia definitiva.

2. Decisión mayoritaria.

En la sentencia aprobada, se resolvió la existencia de la violación al derecho de ser votada, por la acreditación de obstrucción del ejercicio del cargo, violencia política por razones de género y acoso laboral contra Elsa Isela Bojórquez Mascareño, en su calidad de Síndica Procuradora del Municipio de Mazatlán, Sinaloa.

Además, se determinó que este Tribunal era competente para resolver los juicios ciudadanos TESIN-JDP-08/2020 y TESIN-JDP-10/2020 acumulados.

3. Disenso.

Estoy de acuerdo en que se acredita la obstrucción del ejercicio del cargo contra la actora en el juicio ciudadano TESIN-JDP-02/2020, empero, **no comparto** la acreditación de las conductas de violencia política por razón de género y acoso laboral; y consecuentemente, difiero de los efectos establecidos como medidas de reparación para tales conductas.

Asimismo, **estoy en desacuerdo** en la competencia de este Órgano Jurisdiccional para conocer y resolver los juicios ciudadanos TESIN-JDP-08/2020 y TESIN-JDP-10/2020.

➤ **TESIN-JDP-08/2020 y TESIN-JDP-10/2020 acumulados.**

La sentencia determinó que este Tribunal Electoral es competente para conocer y resolver los juicios ciudadanos 08 y 10/2020 acumulados.

Al respecto, considero que este Órgano Jurisdiccional no es competente para analizar los hechos planteados en las demandas, al estar relacionados con la materia administrativa y no la electoral.

En efecto, la Sala Guadalajara, en el expediente SG-JE-59/2020 y acumulados resolvió lo siguiente:

“130. En la demanda del asunto TESIN-JDP-08/2020, reclamó la aprobación de la recomendación para crear una comisión transitoria, por parte del cabildo, para la designación del titular del órgano interno de control, con lo cual se le sustituye de su atribución prevista para ese fin.

131. En la demanda del asunto TESIN-JDP-10/2020, reclamó la aprobación de una persona diversa, por parte del cabildo, de la que postuló ella como síndica procuradora, por lo cual se le obstruyó en el ejercicio del cargo.

129. Al respecto, de la lectura integral a sus demandas primigenias ante la instancia local, se advierte que aun cuando refiere que se pudieran vulnerar alguno de sus derechos políticos-electorales, lo cierto es como se ha expuesto, **las cuestiones que se controvertieron atañen al ámbito del funcionamiento interno del órgano colegiado municipal del que forma parte, por lo que su revisión no es susceptible de tutela por el Tribunal local al no estar vinculada a la materia electoral.**

138. Al efecto, si bien le asistía un derecho como síndica procuradora para presentar propuestas, **la responsable debió observar que la naturaleza de sus peticiones y la esencia de los actos inicialmente reclamados se desenvuelven en el ámbito de competencia organizativa del ayuntamiento,** pues los planteamientos que formuló para ser discutidos por el cabildo, encuadran en el marco de las atribuciones internas previstas para la propia autoridad municipal, como lo es la aprobación o el rechazo de la propuesta del titular del órgano interno de control.

140. En efecto, no se advierte que **los actos inicialmente reclamados pudieran relacionarse de alguna manera con la materia electoral** y, por tanto, no se configura la afectación al derecho político-electoral a ser votado de la actora, en su vertiente del libre acceso y desempeño del cargo, porque, como se anticipó, **la materia de las propuestas que formuló están vinculadas al ejercicio de la autoorganización interna del ayuntamiento,** pues del expediente se acredita que sí realizó la propuesta del titular del órgano interno de control, la cual fue rechazada, sin advertirse alguna condicionante.

149. Se reitera, fue puesto a discusión y a consideración del Cabildo, participaron las personas actoras de los juicios locales y federales, y se adoptó una decisión por mayoría de votos, como parte del órgano de gobierno del ayuntamiento.

150. **Aspectos materialmente administrativos, cuyo conocimiento correspondería a una diferente a la electoral**, incluyendo aquellos vinculados directa o indirectamente con la aprobación realizada por el Cabildo en las dos sesiones señaladas por la actora primigenia.”

De lo trasunto, se advierte que los hechos expuestos en los juicios citados corresponden al derecho administrativo, al desenvolverse en el ámbito de competencia organizativa del ayuntamiento; por lo que su estudio no le compete a este Tribunal, al no estar vinculada con la materia electoral.

Por lo que, al declararse competente, tener por satisfechos los presupuestos procesales y hacer un pronunciamiento sobre las demandas en el fondo de la sentencia, se inobservó lo resuelto por la Sala Guadalajara. De ahí que, lo correcto, era que este Tribunal se declarara incompetente sobre los dos últimos juicios, sin pronunciarse sobre los requisitos de procedencia y sin abrir apartados sobre el estudio de los hechos planteados en las demandas.

Sin que afecte lo establecido en el párrafo 153 de la sentencia de la Sala Guadalajara:

“... y en todo caso analizar si se desprende alguna conducta deliberada para hacerlo ineficaz, sin invadir las atribuciones del cabildo, ni realizar interpretaciones correspondientes a la materia administrativa”

Lo anterior, puesto que son las consideraciones vertidas a lo largo de la sentencia las que rigen el fallo y no los resolutivos. Por lo que, son los razonamientos esgrimidos en la resolución los que deben tomarse en cuenta para dar cumplimiento a una sentencia.

Resulta aplicable la Jurisprudencia P./J. 133/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“SENTENCIA DE AMPARO. INCONGRUENCIA ENTRE LOS RESOLUTIVOS Y LA PARTE CONSIDERATIVA, EL TRIBUNAL REVISOR DEBE CORREGIRLA DE OFICIO.”**

Por último, en la parte final de ambas demandas, la actora expone que se cometió en su contra violencia política por razón de género; empero, lo hace pender de los hechos expuestos relativos a la creación de la comisión transitoria y a la designación del Titular del Órgano Interno de Control; y que se reitera, son de naturaleza administrativa y no electoral. Por tanto, este Tribunal está impedido a

analizar la conducta de violencia política de género tomando en cuenta los hechos relacionados con estos dos juicios; y únicamente valorar los demás hechos que se exponen en el juicio restante.

Con base en lo expuesto y en la determinación adoptada por la Sala Guadalajara, este Órgano Jurisdiccional debió declararse **incompetente** para conocer y resolver las demandas de los expedientes TESIN-JDP-08 y 10/2020.

➤ **Violencia política por razón de género.**

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, coincide 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 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 que no se le diera respuesta a los diversos oficios girados o se le haya contestada en forma tardía; así como no entregarle información y no garantizarse su derecho a proponer a la persona Titular del Órgano Interno de Control municipal, no trastoca ningún derecho fundamental reservado a las mujeres, esto es, los actos 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.

Tal como lo sostuvo la Sala Guadalajara, al resolver el expediente SG-JDC-177/2020, mediante la cual determinó que la sola falta de respuesta a diversos oficios, no actualiza la violencia política por razón de género.

No pasa inadvertido que, para acreditar el quinto elemento, la sentencia tomó en cuenta el informe circunstanciado emitido por el presidente municipal y diversas manifestaciones⁴ realizadas por el presidente municipal el trece de octubre en la sesión de cabildo, donde se designó al nuevo contralor municipal. Las cuales se determinó que eran "micromachismos", y por tanto tenían elementos de género.

⁴ **Presidente Municipal:** *"lo vamos a votar, con su opinión o sin su opinión última de lo mismo, es la última vez que le doy la oportunidad señora, **porque es una dama**."*

*"Únicamente porque me alude Síndica con todo respeto, usted no tiene por qué hablar qué es la cuarta transformación, yo inicié este movimiento y usted, con todas sus acciones, no ha encontrado algo que sea de corrupción contra mí, **usted opera para terceros y el que propone es gente del Senador Rubén Rocha Moya, usted lo sabe**."*

Al respecto, es importante resaltar que, al estar dentro de un juicio ciudadano, es aplicable la figura de la suplencia de la queja, consistente en subsanar las deficiencias en la construcción de los agravios. Es decir, interpretar la verdadera intención de la promovente y no lo que aparentemente dijo.

En el caso, de un análisis integral de la demanda, se observa que la actora, en **ninguna parte** (apartado de hechos, capítulo de agravios y puntos petitorios), hace referencia a tales manifestaciones; sino únicamente centra la litis en la indebida designación por parte del cabildo del nuevo contralor municipal, dado su facultad de proponer a la persona de tal cargo público.

Por ello, se concluye que se realizó un **estudio oficioso** de tales expresiones, lo cual constituye una suplencia total de la demanda, lo que está prohibido en este tipo de asuntos; al estar sujetos a los principios de instancia de parte agraviada, y agravio personal y directo.

En otras palabras, la actora tenía la obligación de exponer en el escrito, mínimamente el hecho y el razonamiento (causa de pedir)⁵, para que este Órgano jurisdiccional pudiera pronunciarse. Pero, como se reitera, la promovente no arguyó nada sobre tales manifestaciones.

De ahí que, el Tribunal estaba impedido a analizarlas y tomarlas en cuenta. Por tanto, se debe dejar a un lado el estudio llevado a cabo, y concluir que no está acreditado el quinto elemento y la violencia política por razón de género.

Máxime que, juzgar con perspectiva de género en un asunto no se traduce en que el órgano jurisdiccional esté obligado a resolver el fondo conforme con las pretensiones planteadas por la promovente en razón de su género, **ni que dejen de observarse los requisitos de procedencia y de fondo previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución.**⁶

⁵ Tesis (V Región) 2o. J/1 (10a.), de número de registro 2010038 y rubro: "**CONCEPTOS O AGRAVIOS INOPERANTES. QUÉ DEBE ENTENDERSE POR "RAZONAMIENTO" COMO COMPONENTE DE LA CAUSA DE PEDIR PARA QUE PROCEDA SU ESTUDIO.**"

⁶ Tesis **II.1o.1 CS (10a.)**, de rubro: "**PERSPECTIVA DE GÉNERO. LA OBLIGACIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE JUZGAR BAJO DICHO PRINCIPIO, NO SIGNIFICA QUE DEBAN RESOLVER EL FONDO DEL ASUNTO CONFORME A LAS PRETENSIONES PLANTEADAS POR LAS O LOS GOBERNADOS**"

Además, al ser incompetentes para analizar los hechos expuestos en las demandas TESIN-JDP-08 y 10/2020, por estar relacionados con actos materialmente administrativos, no se podían tomar en cuenta los sucesos acontecidos en las sesiones de cabildo mencionadas.

Por último, el estudiar las expresiones vertidas tanto en el informe circunstanciado como aquellos realizadas en las sesiones de cabildo, sin que exista agravio de por medio en las demandas, se les niega la oportunidad a las autoridades responsables, para que se pronuncien sobre la constitucionalidad y legalidad del acto impugnado, dado que no tenían conocimiento previo de tales hechos, al no estar plasmados en las demandas.

➤ **Acoso laboral.**

La sentencia determinó que estaba acreditada la conducta consistente en acoso laboral, basado en los hechos demostrados.

Empero, considero que no está actualizada, porque no se cumplen con los requisitos de la misma.

Al respecto, 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 **sistemáticamente**, 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**).
- d) Existen tres tipos de acoso (horizontal, vertical descendente y vertical ascendente).

Los cuales 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 el caso, los hechos acreditados, no tienen como finalidad el de intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la

regidora, ya que únicamente son actos consistentes en no dar respuesta a diversos oficios, contestarle en forma tardía; así como no entregarle información y no garantizarse su derecho a proponer al contralor municipal.

En efecto, no tienen por objeto menoscabar la honra, dignidad, estabilidad emocional, integridad física de la actora a fin de aislarla, sino solamente son violaciones cometidas por los funcionarios públicos que le obstruyen el ejercicio del cargo.

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, como se detalló.

En ese contexto, no se puede tener por actualizada, ya que de los hechos demostrados, no se observa que cumplan con la finalidad del acoso laboral.

➤ **Valoración de los informes circunstanciados.**

La mayoría de los integrantes del Pleno 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.

Como ejemplo, la sentencia estableció lo siguiente:

“Además, también existe violencia psicológica en contra de la actora, como **puede advertirse del informe rendido por el Presidente Municipal**, se citan las siguientes expresiones:”⁷

De lo trasunto, se colige que la sentencia incluyó las manifestaciones rendidas por la responsable al rendir su informe circunstanciado; lo cual se considera incorrecto, dado que no forman parte de la litis, al integrarse solamente con el acto reclamado y los agravios expuestos en la demanda.⁸

Resulta aplicable mutatis mutandi, la Jurisprudencia 2a./J. 123/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte, de número de registro 192791 y rubro: “**INFORME**

⁷ Hoja 139 de la sentencia.

⁸ **Tesis XLIV/98** de rubro: “**INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS.**”

JUSTIFICADO. EL JUZGADOR DE GARANTÍAS NO ESTÁ OBLIGADO A RESPONDER LOS ARGUMENTOS EN QUE AQUÉL SOSTIENE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.”⁹

Así, la valoración de las expresiones realizadas por el presidente municipal al rendir su informe circunstanciado, no puede ser materia de análisis para configurar la conducta de violencia política por razón de género, ya que en ellos solo se pueden establecer los motivos y fundamentos jurídicos que se consideren pertinentes para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o resolución impugnado; así como alguna causal de improcedencia.

Pensar en sentido contrario, sería dar la oportunidad que en un informe circunstanciado se subsanen las violaciones cometidas en el acto o resolución impugnada, lo que no es posible.

De ahí que, fue indebido que se tomaran en cuenta las manifestaciones expuestas en el documento referido.

4. Conclusión.

- a) Este Tribunal debió declararse incompetente para conocer y resolver las demandas de los expedientes TESIN-JDP-08 y 10/2020.
- b) No están actualizadas las conductas de violencia política por razones de género y acoso laboral; y consecuentemente, estoy en desacuerdo de los efectos establecidos como medidas de reparación para tales conductas.
- c) Es incorrecto que se tomaran en cuenta las manifestaciones expuestas en los informes circunstanciados, al no formar parte de la litis.

**ATENTAMENTE
CULIACÁN, SINALOA, A 16 DE FEBRERO DE 2021.**

**VERÓNICA ELIZABETH GARCÍA ONTIVEROS
MAGISTRADA**

⁹ A diferencia de lo que sucede con las causas de improcedencia, cuyo estudio es de orden público, en las sentencias de amparo no existe obligación de referirse necesariamente y de manera expresa a las argumentaciones que con el fin de sostener la constitucionalidad del acto reclamado exponen las autoridades responsables en su informe justificado, por no establecerlo así los artículos 77 y 149, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, **ya que la litis constitucional se integra con el acto reclamado y la demanda de amparo.**