

## **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-218/2019

**RECURRENTE:** JULIO CÉSAR  
LAVENANT SALAS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA  
REGIONAL DEL TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN,  
CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA  
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL  
ELECTORAL, CON SEDE EN  
MONTERREY, NUEVO LEÓN

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIAS:** GABRIELA  
FIGUEROA SALMORÁN Y KAREN  
ELIZABETH VERGARA MONTUFAR

Ciudad de México, a tres de mayo de dos mil diecinueve.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia, en el medio de impugnación citado al rubro, en el sentido de **revocar** la diversa emitida por la Sala Regional de este Tribunal correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León<sup>1</sup>, en el expediente del juicio electoral SM-JE-21/2019, así como la dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza en el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos 13/2019, y **remitir** al Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, el escrito signado por María Flores Enríquez para controvertir el auto de admisión en el cual se dictó una medida de protección dentro del procedimiento laboral disciplinario iniciado en su contra, con la clave alfanumérica IEC/AI/PLD/001/2019, lo anterior, a efecto de darle el trámite que corresponda.

---

<sup>1</sup> En adelante Sala Regional Monterrey.

## I. ANTECEDENTES

**1. Denuncia de procedimiento laboral disciplinario y ampliación a la misma.** El siete de diciembre de dos mil dieciocho, el actor denunció ante el Instituto Electoral de Coahuila<sup>2</sup>, que la **Coordinadora de Organización Electoral** de dicho instituto había cometido actos de hostigamiento, violencia y/o acoso laboral en su contra, con el objeto de intimidar, disminuir, limitar y/o menoscabar el ejercicio de sus funciones. El quince siguiente, presentó un escrito de ampliación.

**2. Radicación del procedimiento y recepción de ampliación.** El diez de diciembre siguiente, la autoridad instructora del Instituto local radicó la demanda, reservó la admisión y ordenó que se llevaran a cabo diversas diligencias de investigación previa. El posterior diecisiete, tuvo por recibido el escrito de ampliación de denuncia, formó el expediente IEC/AI/INV/001/2018 y ordenó la realización de más diligencias previas.

**3. Admisión y medida de protección.** El cinco de febrero del presente año, la autoridad instructora admitió el procedimiento laboral disciplinario, registrándolo bajo la clave IEC/AI/PLD/001/2019, y acordó una medida temporal de protección, consistente en reubicar a la denunciada en una oficina afuera del edificio central del OPL –en el que venía desempeñándose–.

**4. Juicio ciudadano local.** El once de febrero, inconforme con esa medida de protección, la denunciada presentó medio de impugnación, ante el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> En lo subsecuente Instituto local u OPL.

<sup>3</sup> En lo subsecuente Tribunal local.

**5. Resolución impugnada.** El seis de marzo, el Tribunal local dejó sin efectos la medida de protección combatida y ordenó reubicar a la denunciada en una oficina distinta, pero dentro del mismo edificio central del Instituto local.

**6. Medio de impugnación federal.** El trece de marzo, el actor presentó demanda en contra de la sentencia dictada por el Tribunal local, la cual fue radicada por Sala Regional Monterrey como juicio electoral e identificada con la clave de expediente SM-JE-21/2019.

**7. Sentencia impugnada.** El veinticinco de marzo, la Sala Regional Monterrey resolvió en el sentido de declarar improcedente el medio de impugnación, al estimar que la materia de controversia no es tutelable en la vía electoral. Asimismo, dejó a salvo los derechos del hoy actor para que los hiciera valer en la forma que estimara pertinente.

**8. Demanda.** El veintinueve de marzo, el recurrente interpuso recurso de reconsideración en contra de la determinación de la Sala Regional Monterrey.

**9. Recepción e integración del expediente.** El uno de abril, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-REC-218/2019, y turnarlo a la ponencia a cargo de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, para los efectos legales señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>4</sup>.

**10. Sustanciación.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó en su ponencia el recurso en que se actúa, lo admitió a trámite y sustanció el medio hasta ponerlo en etapa de resolución.

## II. CONSIDERACIONES

---

<sup>4</sup> En lo sucesivo Ley de Medios.

## **1. Competencia**

Esta Sala Superior es formalmente competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto para impugnar una sentencia dictada por una Sala Regional del propio Tribunal, supuesto que le está expresamente reservado<sup>5</sup>.

## **2. Procedencia**

Se tienen por satisfechos los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 62, 63, 65, y 66 de la Ley de Medios, ya que quien fue parte en el recurso al que recayó la sentencia que por esta vía se impugna, presentó oportunamente su demanda, identificó el acto impugnado, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que supuestamente se le causan y los preceptos presuntamente violados.

Asimismo, se considera que el actor cuenta con legitimación e interés jurídico para impugnar la resolución emitida por la Sala Regional responsable, toda vez que fue quien acudió a esa instancia a interponer el correspondiente medio de impugnación a la que recayó el hoy acto impugnado.

Además, la ley no prevé algún otro recurso que deba ser agotado previamente a la tramitación de este medio de impugnación.

## **Supuesto especial**

En el caso particular, se cumple el requisito especial de procedencia, porque el planteamiento esencial del actor implica la definición por

---

<sup>5</sup> Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo subsecuente Constitución; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los artículos 4 y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

parte de esta Sala Superior, del criterio que debe prevalecer, respecto a las competencias jurisdiccionales, cuando se trata de asuntos relacionados con conflictos laborales (entre ellos, el acoso) entre servidoras y servidores de organismos públicos locales, y que podría llegar a exceder la materia electoral.

En dicho sentido, es trascendente e importante que esta Sala Superior fije un criterio sobre la manera como deben actuar las Salas Regionales de este Tribunal Electoral, cuando reciben una impugnación relacionada con una problemática como la referida que podría exceder la materia electoral, pero advierten que la autoridad electoral que conoció de manera primigenia sí se consideró competente y desarrolló un análisis de fondo.

De lo anterior, se sigue la necesidad de que esta Sala defina si, ante tal situación lo procedente es regularizar la situación mediante la revocación de la sentencia de la Sala Regional y, en su caso, la remisión a la instancia que podría ser considerada como competente.

Ello, ante la existencia de diversos criterios divergentes<sup>6</sup>, en casos similares, lo que genera es que surge la necesidad de que esta autoridad judicial determine el criterio que debe prevalecer ante este tipo de controversias.

---

<sup>6</sup> Ello porque se advierte la existencia de las sentencias dictadas en los juicios SUP-JDC-14/2018 y SUP-JE-70/2018.

Al resolver el juicio SUP-JDC-14/2018, esta Sala Superior asumió competencia y determinó la improcedencia del medio, pues había sido promovido para combatir una sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Tabasco, en un juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el instituto electoral de ese Estado y sus servidores públicos, porque se consideró que los motivos de agravio, no se encontraban vinculados con la materia electoral, de ahí se consideró que no era posible dirimir la controversia. En cambio, al resolver el juicio electoral SUP-JE-70/2018, esta autoridad asumió competencia y precisó que la jurisdicción electoral puede conocer de omisiones legislativas cuando se aleguen, cuestiones relacionadas con la materia electoral (derechos político electorales, funciones de las autoridades, principios rectores, entre otros); sin embargo, en ese caso, se advirtió que los planteamientos iniciales de los actores tenían que ver con una reforma integral del régimen de administración del presupuesto público estatal, respecto a cómo deberían regularse las comunidades indígenas en Michoacán, el cual no estaba relacionado con la materia electoral, de ahí que se revocó la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado y se sobreseyó el juicio ciudadano local, dejando a salvo los derechos de los actores para que acudieran a la instancia que consideraran idónea. A partir de la existencia de tales precedentes, es que se considera que el presente asunto permite fijar un criterio respecto a cómo deben pronunciarse las Salas de este Tribunal, cuando ante ellas se impugna una resolución que excede la materia electoral.

Bajo esa arista, es preciso señalar que la Sala Superior ha efectuado un redimensionamiento del ámbito de procedencia del recurso de reconsideración, en aquellos asuntos que se someten a su consideración e implican un alto nivel de importancia y pueden generar un criterio de interpretación útil y trascendente para nuestro orden jurídico nacional.

De manera excepcional se ha aceptado que la procedencia del recurso de reconsideración debe ampliarse, más allá de los supuestos relacionados con el tema de estricto control constitucional, en casos que se consideren de importancia y trascendencia fundamental para el sistema jurídico y su funcionamiento.

Desde esta perspectiva, se justifica la procedencia del recurso de reconsideración respecto de medios de impugnación resueltos en por las Salas Regionales, cuando se trata de cuestiones de relevancia o trascendencia que ameriten una revisión por la máxima autoridad en la materia.

En este sentido, el término importancia se refiere al interés general que puede revestir un asunto desde un punto de vista jurídico y extrajurídico, y la trascendencia es un aspecto que se relaciona con el carácter excepcional o novedoso del criterio jurídico que, además, de resolver el caso concreto, se proyectará a otros de similares características.

De ese modo, el recurso de reconsideración, como un medio de impugnación extraordinario alcanza una función fundamental, que es participar de la coherencia constitucional del sistema electoral y, en algunos casos, en la definición sobre la aplicabilidad de normas generales a casos concretos, porque aun cuando en estos supuestos, no exista un problema concreto de constitucionalidad, sí

está en juego la norma aplicable, de conformidad con el esquema de distribución de competencias trazadas en el ordenamiento fundamental.

La implementación de la aludida política judicial para la expansión de la procedencia del recurso de reconsideración se hace particularmente viable respecto de casos estructurales que afectan, sobre todo, a grupos desventajados que normalmente no tendrían acceso a los tribunales de justicia.

Sin embargo, la importancia y trascendencia de los temas, también impone que el Poder Judicial de la Federación pueda asumir el conocimiento de asuntos que reúnan tales características.

En ese sentido, este tribunal constitucional puede asumir el conocimiento y la resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprendan un alto nivel de importancia y trascendencia jurídica y que, por tal razón, tengan una incidencia sustancial en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional.

Lo anterior, de forma homogénea con el ejercicio que despliegan Tribunales Constitucionales en otras latitudes, a través de figuras procesales como el certiorari en los Estados Unidos de América.

Por tanto, el reconocimiento de dicha potestad a este Tribunal, representa un supuesto adicional de procedencia mediante la selección de los casos que implican una importancia y trascendencia que, por sus alcances, debe ser decidida en esta instancia, semejante a la facultad de atracción que está legalmente prevista.

En razón de lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, el tema que se analiza es importante porque implica determinar el criterio que debe prevalecer cuando las Salas Regionales reciban un asunto, relacionado con una problemática que, en principio, puede exceder

la materia electoral, como lo son los conflictos laborales entre servidoras y servidores de organismos públicos locales.

La trascendencia del tema también es patente, porque se ha advertido la existencia de diversos criterios divergentes, por lo que la resolución del presente caso permitirá a las Salas Regionales tener certeza sobre cómo deben resolver los asuntos que se les presenten relacionados con problemáticas en cuestión.<sup>7</sup>

### **3. Análisis del caso**

#### **3.1. Síntesis de los motivos de inconformidad**

##### **3.1.1. Negación de justicia y tutela judicial efectiva**

El actor hace valer que con la resolución impugnada se le deja en estado de indefensión, en contravención de lo previsto en los artículos 1 y 17 constitucionales; 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como de los principios de exhaustividad, legalidad, certeza y seguridad jurídica, toda vez que se le niega el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, incluso en contra de lo resuelto por esta Sala Superior en la contradicción de criterios SUP-CDC-6/2013.

Ello, porque la Sala Regional Monterrey sólo determinó que carece de competencia para conocer de la controversia planteada, bajo el argumento de que los hechos no se encuentran vinculados con la probable violación de algún derecho político-electoral, ni con la materia cuando están referida a un conflicto entre un OPL y sus trabajadores.

A consideración del actor, a fin de garantizar su derecho humano de acceso a la justicia la Sala Regional Monterrey, antes de declararse

---

<sup>7</sup>Jurisprudencia 5/2019, de rubro: **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.**



incompetente, debió analizar la competencia del Tribunal Electoral local y establecer que carecía de ella, para conocer del medio de impugnación que se le presentó, por ser de naturaleza estrictamente laboral, por lo que debió revocar la sentencia primigenia.

El recurrente sostiene que el Tribunal Electoral local no tenía competencia para conocer del medio de impugnación, porque del análisis a la normativa local no advierte la existencia de sustento legal que le permita conocer de conflictos o asuntos laborales entre el OPL y sus trabajadores.

Incluso refiere que eso se puede advertir de la reforma al código electoral local en el que se abrogó toda posible atribución en esa materia a favor del Tribunal local.

Afirma que, en el caso, de acuerdo con el artículo 422 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>8</sup>, las relaciones labores del OPL de Coahuila y sus trabajadores se rigen por el apartado A) del artículo 123 constitucional, por lo que en términos de la fracción XX de ese apartado, las diferencias o los conflictos de los trabajadores y patrones estará a cargo, de manera exclusiva, de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas; de ahí que considere la incompetencia del Tribunal Electoral local.

En ese contexto, estima que, al no haberse pronunciado respecto a la incompetencia del Tribunal Electoral local, la Sala Regional Monterrey emitió una sentencia incongruente y carente de exhaustividad, que vulnera su derecho de acceso a la justicia.

### **3.1.2. Omisión aplicar protocolo**

---

<sup>8</sup> En adelante Código Electoral local.

Por otra parte, controvierte la presunta omisión de la Sala Regional Monterrey de aplicar el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, así como de realizar una interpretación conforme; aplicando el marco constitucional o convencional, y emitiendo las acciones afirmativas que fueran necesarias.

#### **4. Controversia del caso**

Consiste en resolver si, como lo refiere el actor, de forma indebida la Sala Regional Monterrey declaró improcedente su juicio electoral.

Como ha sido expuesto en el juicio electoral SM-JE-21/2019, la Sala Regional Monterrey resolvió la improcedencia del medio, argumentando que la sentencia dictada por el Tribunal local mediante la cual revocó una medida de protección dictada en un procedimiento laboral disciplinario seguido contra una servidora pública del OPL, no era tutelable en la vía electoral.

Estableció que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver, entre otros, sobre los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, o bien, entre los trabajadores del propio Tribunal Electoral, con éste mismo.

A partir de ello, precisó que no era factible considerar que la competencia de las Salas Regionales abarque aspectos no previstos en la Constitución ni en las leyes, y si en los ordenamientos aplicables no se hacía referencia de que tales instancias judiciales puedan conocer y resolver sobre diferencias de naturaleza laboral, surgidas entre un instituto electoral de una entidad federativa y su personal, este Tribunal carece de competencia para dirimir ese tipo de litigios.

Evidenciado ello, precisó que el actor controvertía una sentencia dictada por el Tribunal local, que dejó sin efectos una medida de protección dictada dentro de un procedimiento laboral disciplinario seguido contra una servidora pública del Instituto local, el cual conforme el artículo 646, segundo párrafo, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, es de naturaleza laboral.

En ese contexto, estimó que los agravios del actor no se vinculaban con la probable violación de alguno de sus derechos político-electorales, ni con la materia electoral, pues tenían como origen una controversia de naturaleza estrictamente laboral, por lo que el asunto no correspondía al ámbito de competencia de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Destacó que si bien esta Sala Superior, ha sostenido que las Salas Regionales son competentes para conocer de asuntos relacionados con la designación o remoción de funcionarios de los institutos electorales locales (con cargos distintos a los Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo), en el caso, aunque se trata de la Coordinadora de Organización Electoral, la controversia no encuadra en alguno de esos supuestos.

En atención a lo resuelto, dejó a salvo los derechos del actor, a fin de que estuviera en posibilidad de presentar su reclamo ante la autoridad que correspondiera.

#### **5. Consideraciones de esta Sala Superior**

A partir de lo expuesto, se estima que el agravio relativo a que la Sala Regional Monterrey negó el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva del accionante es fundado y suficiente para revocar la sentencia impugnada.

## **SUP-REC-218/2019**

En primer término, debe señalarse que toda autoridad jurisdiccional ante la que se plantea una controversia debe verificar los presupuestos procesales, entre los que destaca el relativo a la competencia de la autoridad responsable.

Ello, porque la competencia constituye un presupuesto procesal indispensable para la validez de un acto de autoridad, lo que configura una cuestión de orden público; por tanto, su estudio debe realizarse de manera preferente y de oficio.

El artículo 16 constitucional establece que las personas únicamente podrán ser objeto de actos de molestia por autoridades competentes, que emitan un mandamiento por escrito, debidamente fundado y motivado, lo que de no ser satisfecho no puede afectar válidamente los derechos de las y los gobernados.

Así, para que una autoridad pueda emitir actos apegados a los principios constitucionales y legales, su actuación debe encontrarse prevista expresamente en la ley; en tal virtud, las y los particulares sólo tienen la obligación de acatar los efectos de un acto de autoridad cuando ésta lo haya dictado en ejercicio de sus atribuciones conferidas legalmente.

En consecuencia, cualquier acto de autoridad debe ser emitido por aquella que ejerza la competencia en la controversia o en la situación en la que se encuentre la o el gobernado, de lo contrario se vulneraría la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo en cita.

Por su parte, la garantía de seguridad jurídica supone que la ciudadanía tenga certeza sobre su situación ante el sistema legal, para lo cual se establecen en la Constitución y en las leyes determinados supuestos, requisitos y procedimientos para asegurar que, ante una intervención de la autoridad en la esfera de derechos

de las personas, conozcan las consecuencias y tengan los elementos para defenderse.<sup>9</sup>

Así, la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte.

Lo expuesto, es un criterio que se encuentra contenido en la **jurisprudencia 1/2013**, de esta Sala Superior, de rubro **“COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”**,<sup>10</sup> donde se señala que las Salas del Tribunal Electoral deben analizar, en primera instancia y de oficio, la competencia de las autoridades responsables para emitir el acto impugnado, por ser una cuestión preferente y de orden público que constituye un presupuesto de validez del acto.

En el ámbito judicial, la competencia es un presupuesto indispensable para establecer una relación jurídica procesal, de manera que, si el órgano jurisdiccional ante el que se ejerce una acción no es competente, estará impedido para conocer y resolver del asunto en cuestión.

Con relación al tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>11</sup> ha establecido que el estudio de los presupuestos procesales -como lo

---

<sup>9</sup> Sirven para dar sustento a la anterior consideración las tesis **GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, Página: 35; así como, **SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO**. Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo III Página: 224.

<sup>10</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 6, Número 12, 2013, páginas 11 y 12.

<sup>11</sup> En adelante SCJN.

es el requisito de competencia de la autoridad emisora del acto impugnado<sup>12</sup>- deben ser analizados manera oficiosa, lo cual se contiene en la jurisprudencia **1a./J.13/2013 (10a.)**, bajo el rubro: **“PRESUPUESTOS PROCESALES. SU ESTUDIO OFICIOSO POR EL TRIBUNAL DE ALZADA, CONFORME AL ARTÍCULO 87 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO, NO LO LIMITA EL PRINCIPIO DE NON REFORMATIO IN PEIUS”**.

De lo anterior se desprende que un Tribunal revisor en segunda instancia, de la constitucionalidad y legalidad de resoluciones judiciales dictadas por jueces de primera instancia, debe ocuparse oficiosamente del estudio de los presupuestos procesales, estando en posibilidad de modificar, confirmar o revocar la sentencia recurrida ya sea con base en los agravios expuestos, o en el examen oficioso de dichos presupuestos.

Incluso, en palabras de la SCJN, la libertad de jurisdicción del tribunal de segunda instancia al verificar los presupuestos procesales no está limitada por el **principio de “no reformar en perjuicio”** -*non reformatio in peius*- que establece que no se puede agravar la situación de la Parte actora respecto de lo resuelto en una primera instancia.

Entonces, el análisis de los presupuestos procesales, incluyendo la competencia de la autoridad responsable, no puede ocasionar un perjuicio a la parte demandante, sino que la revisión de ésta última más bien le garantiza una efectiva impartición de justicia al tutelar que la sentencia que resuelva la controversia sujeta a análisis sea emitida por una autoridad con facultades para ello, así como para velar por su debido cumplimiento.

---

<sup>12</sup> En términos de lo establecido en la Jurisprudencia de rubro **“COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS AL SER UN PRESUPUESTO PROCESAL CUYO ESTUDIO ES DE ORDEN PÚBLICO LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN ANALIZAR DE OFICIO, SIN DISTINGUIR SI SE TRATA DE LA INDEBIDA, INSUFICIENTE O DE LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DE AQUELLA”**, emanada de una Contradicción de Criterios de Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, abril 2007, Pág. 1377.

Ello, ya que este principio solo puede operar cuando los presupuestos procesales hubiesen quedado satisfechos.

Por tanto, los presupuestos procesales son las condiciones de la acción y de cualquier resolución sobre el fondo del asunto, debiéndose analizar de manera oficiosa y preferente.

De esta manera, se considera que la Sala Regional Monterrey, antes de declararse incompetente, tenía el deber de estudiar de manera oficiosa la competencia con la que contaba el Tribunal local, para resolver un juicio ciudadano local, a fin de resolver si la sentencia impugnada cumplía con ese presupuesto procesal.<sup>13</sup>

En efecto, el Tribunal local conoció de la demanda presentada por la denunciada para inconformarse con el acuerdo de admisión, en el que se dictó una medida de protección, consistente en la reubicación de la promovente de su lugar de trabajo, a un edificio en diverso domicilio, a partir del momento de la notificación del auto de admisión, y hasta que quedara firme la resolución del procedimiento disciplinario.

El órgano judicial local justificó su competencia, argumentando que tenía la obligación de garantizar que todos los actos y resoluciones de naturaleza electoral, se sujeten a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, y que le correspondía resolver las impugnaciones que presentaran los ciudadanos que consideraran que un acto u omisión de las autoridades administrativas electorales les generara algún perjuicio en la esfera de sus derechos políticos-electorales, así como cuando implicaran violaciones a otros derechos como el de acceso, permanencia y desempeño pleno del cargo.

---

<sup>13</sup> Al respecto debe señalarse que esta Sala Superior en los juicios SUP-JDC-259/2017 y acumulados, señaló expresamente que, si bien no era competente para conocer de la resolución del juicio político, al no existir un medio de impugnación expreso para conocer de la primera etapa de ese tipo de juicio, es que entró a analizar la competencia del Congreso de Quintana Roo para conocer del juicio político en contra de los magistrados electorales en esa entidad federativa.

## **SUP-REC-218/2019**

En ese sentido, el Tribunal local tramitó la demanda de la ciudadana denunciada en el procedimiento laboral disciplinario, como un juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Precisó que la pretensión de la actora era que se revocara o se dejara sin efectos la medida decretada y se ordenara su reubicación en las oficinas de la Dirección Ejecutiva del OPL.

En cuanto al fondo, declaró infundado el agravio relativo a que había existido una omisión de informar a la presunta infractora de los hechos que se le atribuían y las conductas probablemente infractoras, porque contrariamente a lo que afirmó no se vulneraron sus garantías de audiencia y debido proceso.

Ello, porque el procedimiento disciplinario cuenta con dos etapas, la de instrucción y la de resolución; en la primera de ellas, al tratarse de una etapa previa a la decisión sobre la admisión o desechamiento de la denuncia, la autoridad puede llevar a cabo diversas diligencias de investigación para allegarse de mayores elementos que le permitan tomar la decisión de si se inicia o no un procedimiento.

En ese contexto, la autoridad debe ponderar si es necesario que se corra traslado con la copia de la denuncia al posible infractor, o se hará hasta el inicio del procedimiento.

Además, de que la garantía de audiencia y debido proceso se encuentran tuteladas a partir del inicio del procedimiento, etapa en la cual, la autoridad sí le corre traslado al presunto infractor con todos los elementos que obran en autos, a fin de que pueda comparecer debidamente al procedimiento.

En un segundo apartado, el Tribunal local analizó los motivos de agravio referidos a indebida fundamentación y motivación, a que la



medida era contraria a los principios de objetividad, proporcionalidad y racionalidad y que se decretó sobre actos consumados de manera irreparable.

Evidenciado el marco normativo de las medidas de protección, en el sentido de que no tienen una naturaleza sancionadora, que obedecen a una razón de carácter práctico, que es el aseguramiento y garantía de cumplimiento de la decisión final que se adopte; que son temporales y duran mientras se desarrolla el procedimiento disciplinario y que lo que pretenden es garantizar la eficacia del acto final que se dicte; el Tribunal local declaró fundados los agravios.

Consideró que la medida dictada por la autoridad responsable era carente de razonamientos lógico-jurídicos y consideraciones técnico-valorativas.

En ese sentido, precisó que la medida de protección, consistente en la reubicación de la probable responsable, en el procedimiento laboral disciplinario debió justificarse en la necesidad de su aplicación, sujetándose al esquema de medición de riesgo previsto en el Protocolo para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento y acoso sexual o laboral del Instituto Nacional Electoral, específicamente, en el apartado del Procedimiento de atención a víctimas de hostigamiento y acoso sexual o laboral.

En esa línea argumentativa, el Tribunal local consideró que se actualizaba una violación que resultaba suficiente para modificar la resolución reclamada, en tanto que se habían vulnerado, los derechos de legalidad y debido proceso de la presunta denunciada, tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución, así como por las normas estatutarias y lineamientos analizados.

En ese contexto, modificó el acuerdo impugnado para dejar sin efectos la medida de protección decretada; ordenando la reubicación

de la persona denunciada en el procedimiento disciplinario laboral en la oficina central del OPL, dándole un lugar donde pudiera realizar sus funciones, hasta en tanto quedara resuelto, en definitiva.

A partir de lo que ha sido relatado, esta Sala Superior considera que la Sala Regional Monterrey debió analizar oficiosamente la competencia del Tribunal local, y a partir de dicho estudio habría advertido que, si bien ese órgano jurisdiccional local podía conocer de las controversias que se suscitaran entre el OPL y sus trabajadores,<sup>14</sup> lo cierto es que no podía hacerlo como primera instancia, en tanto que en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa del Instituto Nacional Electoral, se encuentra establecido un medio de impugnación, que tienen los miembros del Servicio Profesional de los Institutos electorales locales, contra las resoluciones emitidas en los procedimientos laborales disciplinarios.

Esto es, la Sala Regional Monterrey debió advertir que el Tribunal local conoció directamente de la controversia, sin que hubiera justificado la razón por la cual procedía el desconocimiento de la instancia administrativa, aunado a que contrario a lo que argumentó el Tribunal local para conocer del juicio, el acto primigeniamente impugnado no se relaciona con un derecho político-electoral de quién lo promovió.

Ello es así, porque el acuerdo controvertido ante el Tribunal local se dictó dentro de un procedimiento laboral disciplinario que se encuentra regulado en el Capítulo IX *“De la Disciplina”* del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa del Instituto Nacional Electoral.

---

<sup>14</sup> Artículo 436, inciso n), del Código Electoral para el estado de Coahuila.

En el artículo 646 de dicho ordenamiento se dice que, se entiende por procedimiento laboral disciplinario a la serie de actos desarrollados por las autoridades competentes, dirigidos a resolver sobre la imposición de medidas disciplinarias a Miembros del Servicio de los Organismos Públicos Locales que incumplen las obligaciones y prohibiciones a su cargo e infrinjan las normas previstas en la Ley, el Estatuto y demás normativa aplicable.

Dicho procedimiento es de naturaleza laboral y se sustancia conforme a las normas establecidas, los lineamientos en la materia y los criterios que servirán como guía respecto de las resoluciones que para tal efecto emita la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional.

Por su parte, los numerales 647 y 648 del propio ordenamiento disponen que el Instituto Nacional Electoral, a través de la mencionada Dirección Ejecutiva, supervisará el funcionamiento del procedimiento laboral disciplinario en los Organismos Públicos Locales, con el objeto de que se apeguen a los principios rectores de la función electoral, la Constitución, la Ley y el Estatuto; y que las autoridades instructora y resolutora de los citados Organismos deben informar de las quejas o denuncias que reciban y de los procedimientos laborales disciplinarios que inicien y resuelvan, dentro de los cinco días hábiles siguientes contados a partir de la recepción, inicio y resolución, según sea el caso.

Así, el artículo 649 dispone que son parte en el procedimiento laboral disciplinario, el probable infractor y, en su caso, el quejoso denunciante.

Los numerales 656 y 657 del propio Estatuto, refieren que las autoridades competentes de los Organismos en cita, que conozcan y substancien el procedimiento laboral disciplinario, podrán suplir las

## **SUP-REC-218/2019**

deficiencias de la queja o denuncia y de los fundamentos de Derechos, así como dictar las medidas que a su juicio sean necesarias para mejor proveer; deben recabar elementos probatorios, y de ser necesario, pueden dictar medidas de protección en los casos de violencia, discriminación, hostigamiento y acoso sexual o laboral ejercido en contra del personal del Organismo respectivo.

Los diversos 661 y 662 establecen que será autoridad instructora, el funcionario designado por el órgano superior de dirección de los Organismos Públicos Locales y resolutora el Secretario Ejecutivo o equivalente, y que el inicio del procedimiento puede ser de oficio o a instancia de parte.

En el artículo 665 se establece que la autoridad instructora cuando tenga conocimiento directo o por conducto de otro órgano, área o unidad del Organismo respectivo, de la comisión de una conducta probablemente infractora imputable a un miembro del servicio, procederá, de ser el caso, a realizar las diligencias de investigación previas al inicio del procedimiento laboral disciplinario; y si considera que existen elementos, determinará el inicio del procedimiento y su sustanciación.

De conformidad con los diversos 667 y 668 del ordenamiento en cita, cuando la autoridad instructora determine el inicio del procedimiento laboral disciplinario emitirá un acuerdo de admisión y éste es la primera actuación con la que se da inicio formal al procedimiento y se interrumpe el plazo para la prescripción.

El diverso 675 establece que el procedimiento se dividirá en dos etapas, instrucción y resolución; la primera comprende el inicio del procedimiento hasta el cierre de instrucción y la segunda la emisión de la resolución que le pone fin.

Por su parte, los artículos 700 y 701 establecen que el recurso de inconformidad es un medio de defensa que tiene el miembro del servicio del Organismo que corresponda, contra las resoluciones emitidas por la autoridad resolutora, y el órgano superior de dirección o la instancia designada para resolver el recurso.

Al respecto, el artículo 712 regula que las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad podrán revocar, modificar o confirmar los actos o resoluciones impugnadas.

Por su parte, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los Lineamientos aplicables al procedimiento laboral disciplinario y a su recurso de inconformidad, a efecto de reglamentar la normativa prevista en el Estatuto.

De lo expuesto, se advierte que tanto el Estatuto, como los Lineamientos consideran que el procedimiento laboral disciplinario es de naturaleza estrictamente laboral, por lo que no guarda relación con derechos político-electorales, como indebidamente lo refirió el Tribunal local.

En consecuencia, el procedimiento laboral disciplinario se encuentra dirigido a resolver sobre la legalidad de medidas disciplinarias impuestas a Miembros del Servicio de los Organismos Públicos Locales que incumplan las obligaciones y prohibiciones a su cargo e infrinjan las normas previstas en la Ley, el Estatuto y demás normativa aplicable; por tanto, la naturaleza del procedimiento no es tutelable en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, como lo consideró el Tribunal local.

En esa misma línea argumentativa, es de destacarse que de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 422 del Código Electoral local, que las relaciones laborales entre el Instituto Electoral del Estado y sus trabajadores se regirán por el apartado A)

del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, así como por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

En adición a ello, es necesario referir que de conformidad con el artículo 423 del propio Código, el Tribunal local es el órgano jurisdiccional autónomo y permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral en el Estado de Coahuila

Por su parte, el artículo 436, inciso n), del Código Electoral local establece que corresponde al Pleno del Tribunal local, entre otras, conocer y resolver los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, así como de los servidores del Instituto.

Por tanto, el Tribunal local, en primera instancia, no tenía competencia para conocer de la impugnación presentada por la presunta infractora en el procedimiento disciplinario laboral denunciado por el hoy actor, aunado a que, el planteamiento no podía ser atendido en un juicio ciudadano local.

Siendo así, indebidamente la Sala Regional Monterrey dejó de advertir, de oficio, que la autoridad que dictó la resolución que controvertían ante ella, resolvió el litigio a través de un juicio ciudadano, en una primera instancia, pasando por alto el recurso de inconformidad previsto para atender las impugnaciones vinculadas con los procedimientos laborales disciplinarios, como ocurre en el caso particular.

En ese sentido, si bien se reconoce que el artículo 17 de la Constitución Federal establece que toda persona tendrá derecho a que se administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla de manera pronta, completa e imparcial; y, en diversos instrumentos internacionales se obliga al Estado Mexicano a contar

con mecanismos jurisdiccionales que garanticen el acceso a la tutela judicial efectiva<sup>15</sup>, lo cierto es que parte de ese derecho es precisamente el reconocimiento de las instancias competentes ante las cuales es posible cualquier acto o resolución del cual se reciente una posible afectación.

Ello, porque como se ha evidenciado, previamente a acudir ante el Tribunal local, se debía agotar la instancia administrativa, prevista en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa del Instituto Nacional Electoral, máxime que el Tribunal local no justifica la razón por la cual procedía su desconocimiento.

Ante tal circunstancia, con base en su competencia formal, la Sala Regional Monterrey, estaba en aptitud de admitir el medio de impugnación, para el único efecto de revocar el acto reclamado, a fin de que la impugnación se reencauzara a la vía idónea.

Al no hacerlo así, y declarar improcedente el medio de impugnación presentado, dejó firme una sentencia dictada por una autoridad incompetente, en primera instancia, dejando al actor en estado de indefensión.

En ese sentido, se considera que tanto el Tribunal local como la Sala Regional responsable debieron analizar el origen del acto primigeniamente impugnado, así como el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa del Instituto Nacional Electoral y los correspondientes Lineamientos y con ello advertir que el acto impugnado podía ser conocido en un primer momento, mediante el recurso de inconformidad, previsto en el Estatuto, previamente a acudir al órgano jurisdiccional local.

---

<sup>15</sup> Tal es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14);

## **SUP-REC-218/2019**

En ese sentido, el Tribunal local hubiese advertido que no tenía competencia, en primera instancia, para conocer de la controversia que le planteó la presunta infractora en el procedimiento laboral disciplinario y, por su parte, la Sala Regional responsable hubiese advertido que la sentencia que ante ella se intentó controvertir fue dictada de manera indebida en un juicio ciudadano local.

En consecuencia, lo procedente es revocar de forma lisa y llana las sentencias dictadas por la Sala Regional Monterrey, y por el Tribunal local.

Asimismo, tomando en consideración que el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa establece la existencia de un recurso de inconformidad, en sus artículos 700, 701, 710 y 712, resulta procedente su remisión al Consejo General del Instituto local, para que sea conocido en ese medio.

En efecto, el artículo 700 señala que el recurso de inconformidad es el medio de defensa que tienen los miembros del Servicio de los institutos electorales locales contra las resoluciones emitidas en los procedimientos laborales disciplinarios.

Por su parte, el artículo 701 establece que la autoridad competente para resolver el recurso de inconformidad será el órgano superior de dirección o la instancia designada para tal efecto dentro del Instituto electoral local.

El artículo 710 prevé que el órgano encargado de resolver, deberá hacerlo dentro de un plazo de veinte días hábiles siguientes a la fecha de su admisión o de que se haya terminado de desahogar las pruebas.



El artículo 712 establece que las resoluciones que se emitan en ese recurso de inconformidad podrán revocar, modificar o confirmar los actos o resoluciones impugnadas.

De lo anterior, se advierte que, en materia disciplinaria laboral en los institutos electorales locales, el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa prevé un medio de impugnación específico al respecto, a través del cual los miembros del puede controvertir las resoluciones emitidas en un procedimiento laboral disciplinario.

El cual si bien, se señala que es procedente para controvertir las resoluciones, lo cierto es que también debe serlo para impugnar cualquier determinación dictada en ese tipo de procedimientos, como lo es el acuerdo de admisión de éste y el dictado de las medidas de protección.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que lo procedente es **ordenar** la remisión al Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, en su calidad de órgano superior de dirección, del escrito signado por María Flores Enríquez para controvertir el auto de admisión dictado en el procedimiento laboral disciplinario iniciado en su contra por el hoy actor, identificado con la clave alfanumérica IEC/AI/PLD/001/2019, a efecto de que lo resuelva o , en su caso, lo remita al órgano designado dentro de ese Instituto para resolver el recurso de inconformidad previsto en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.

En el entendido que, la resolución que se emita en el recurso de inconformidad podrá ser impugnada ante el Tribunal local, que tiene competencia para conocer del caso, de conformidad con el artículo 436, inciso n), del Código Electoral del estado de Coahuila.

De igual forma, se señala que la sentencia que emita el Tribunal local puede ser impugnada, por la vía del juicio de amparo, de conformidad con los criterios sostenidos por la SCJN.<sup>16</sup>

En consecuencia, la Sala Superior

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **revoca** la resolución emitida por la Sala Regional correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey, Nuevo León, en el expediente del juicio electoral SM-JE-21/2019.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza en el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos 13/2019.

**TERCERO.** Se **ordena** la remisión al Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, del escrito signado por María Flores Enríquez, a efecto de que se le dé el trámite que corresponda, de conformidad con el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional del Personal de la Rama Administrativa del Instituto Nacional Electoral.

**NOTIFÍQUESE**, como en Derecho proceda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría de votos** lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los

---

<sup>16</sup> CONTRADICCIÓN DE TESIS 58/2003-SS, de la que surgió la jurisprudencia de rubro: **TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVIDORES, SI BIEN SON DEFINITIVAS E INATACABLES EN LA VÍA ORDINARIA, PUEDEN SER COMBATIDAS POR MEDIO DEL JUICIO DE AMPARO.**

Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales, quienes emiten voto particular, y la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

**SUP-REC-218/2019**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN, SUP-REC-218/2019, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

Con la debida consideración a las Magistrada y Magistrados que integran esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulamos voto particular, ya que, desde nuestra perspectiva debe confirmarse la resolución reclamada de la SRM [*Sala Regional Monterrey*], porque, efectivamente, carece de competencia formal y material para conocer de aquellos asuntos en los que se impugnan actos o sentencias de los tribunales locales en los juicios relativos a las diferencias laborales entre los institutos electorales de las entidades federativas y sus servidores.

**Criterio mayoritario**

Para la mayoría de las Magistradas y Magistrados, se debe revocar la sentencia de la SRM y remitir al Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila el escrito de la denunciada para controvertir la medida de protección que le fue impuesta en un procedimiento laboral disciplinario, conforme con lo siguiente:

- Resulta fundado el agravio relativo a que la SRM negó el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva.
- La SRM, antes de declararse incompetente, tenía el deber de estudiar de manera oficiosa la competencia del tribunal local, para resolver un juicio ciudadano, para determinar si la sentencia impugnada cumplía con el referido presupuesto procesal.

- A partir de ese estudio había advertido que, si bien el tribunal local podría conocer de las controversias que se susciten entre el instituto local y sus trabajadores, no podía hacerlo en primera instancia.
- Ello, porque en el ESPE [*Estatuto del Servicios Profesional Nacional y del Personal de la Rama Administrativa del Instituto Nacional Electoral*], se encuentra establecido un medio de impugnación que tienen los miembros del servicio profesional de los institutos de las entidades federativas contra las resoluciones emitidas en los procedimientos laborales disciplinarios.
- Debió advertir que el Tribunal local conoció directamente de la controversia, sin que hubiera justificado la razón por la cual procedía el desconocimiento de la instancia administrativa, así como que el acto primigeniamente impugnado no se relaciona con un derecho político-electoral de quién lo promovió.
- Sobre la base en su competencia formal, la SRM estaba en aptitud de admitir el medio de impugnación, para el único efecto de revocar el acto reclamado y reencauzarlo a la vía idónea.
- Al no hacerlo así, y declarar improcedente el medio de impugnación presentado, dejó firme una sentencia dictada por una autoridad incompetente, en primera instancia, dejando al actor en estado de indefensión.

### **Tesis del disenso**

Contrario al criterio mayoritario, las salas del TEPJF [*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*] carecen de

competencia formal y material para conocer y resolver de aquellos asuntos derivados de las controversias laborales entre los órganos electorales de las entidades federativas y sus respectivos trabajadores, porque no corresponden a la materia propiamente electoral.

Por tanto, si el ahora recurrente impugnó la sentencia emitida por el tribunal local en un medio de impugnación promovido para impugnar la medida de protección **emitida en un procedimiento laboral disciplinario instaurado en el instituto electoral local contra uno de sus servidores**, la resolución de la SRM se encuentra ajustada a Derecho, porque, efectivamente, carecía de competencia para realizar cualquier pronunciamiento, incluso, respecto de la competencia del tribunal local o el agotamiento de las instancias administrativas previas, justamente, porque el caso es de naturaleza laboral y no electoral.

### **Contexto de la controversia**

Lo principales antecedentes del caso son:

- El actor denunció a la coordinadora de organización electoral del Instituto Electoral de Coahuila, por actos de acoso laboral.
- En el procedimiento laboral disciplinario instaurado, se ordenó la reubicación de la denunciada a una oficina fuera de la sede central del OPLE, como medida de protección temporal.
- La denunciada impugnó tal medida ante el tribunal local en JDC, el cual revocó la medida de protección y ordenó reubicarla en diversa oficina del mismo edificio sede.
- La SRM resolvió la improcedencia del JE promovido por el denunciante para controvertir la sentencia del tribunal local, al

considerar que no se trataba de un asunto en materia electoral.

Como puede advertirse, el punto de Derecho que se debate es dilucidar si las salas regionales del TEPJF tienen atribuciones constitucionales y legales para pronunciarse respecto de asuntos relacionados con las controversias laborales entre los órganos electorales locales y sus servidores.

### **Competencia**

La jurisdicción en tanto potestad de impartir justicia es única y se encuentra repartida entre diversos órganos. La competencia determina las atribuciones de cada órgano jurisdiccional, así, en un sentido, es la asignación a un determinado órgano jurisdiccional de determinadas atribuciones con exclusión de los demás órganos de la jurisdicción.

Como resultado de esa asignación, la competencia es la aptitud de un tribunal para intervenir en un asunto concreto. Por tanto, las reglas competenciales determinan el reparto de la potestad jurisdiccional entre los diversos órganos que están investidos de ella.

De esta manera, constituye un presupuesto de validez de todo proceso, que las autoridades jurisdiccionales tengan las atribuciones constitucionales y legales para conocer y resolver los asuntos que se pongan a su consideración, de forma tal que, si un determinado órgano jurisdiccional carece de competencia estará impedido de examinar, en cuanto al fondo, la pretensión que le sea sometida.

Por estas razones, las disposiciones constitucionales que le confieren atribuciones a las salas de este TEPJF deben interpretarse de forma estricta, esto es que, su jurisdicción y competencia deben



analizarse conforme al principio de legalidad que rige la actuación de toda autoridad, en el sentido de que, estas sólo pueden hacer lo que la ley les faculta.

De manera que, debe existir autorización normativa para que la Sala Superior o las salas regionales conozcan de un determinado asunto; pero si del análisis de las disposiciones que regulan la actuación de esos órganos jurisdiccionales no se advierte tal autorización, es claro que, la única determinación respecto de la cual pueden pronunciarse es, precisamente, esa falta de competencia.

### **Razones que sustentan el voto**

En el caso, el ahora recurrente impugnó ante la SRM la sentencia del Tribunal local que modificó la medida de protección temporal que se impuso a la servidora pública del instituto electoral a quien se le instauró procedimiento laboral disciplinario derivado de la denuncia presentada por el señalado recurrente.

Al respecto, en la sentencia de la SRM:

- Se determinó la improcedencia del juicio electoral, porque, la sentencia impugnada no correspondía con aquellos actos de los cuales el TEPJF está expresamente facultados para conocer y resolver.
- A juicio de la propia SRM, ni la CPEUM [*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*] ni las leyes secundarias se hace referencia a que el TEPJF pueda conocer y resolver sobre diferencias de naturaleza laboral surgidas entre el instituto electoral de una entidad federativa y su personal, por lo que, debería concluirse que carece de competencia para dirimir ese tipo de litigios.

## SUP-REC-218/2019

- Los agravios hechos valer por el actor no encuadraban con la probable violación de alguno de sus derechos político-electorales, no con la materia electoral al tener su origen en una controversia de naturaleza estrictamente laboral entre el instituto local y una de sus trabajadoras.

Determinación y consideraciones que considero ajustadas a Derecho, porque, efectivamente, las salas regionales carecen de competencia para realizar cualquier pronunciamiento respecto de asuntos relativos a las controversias laborales entre los órganos electorales locales y sus servidores.

De acuerdo con los artículos 99 de la CPEUM y 186 de la LOPJF [*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*], al TEPJF le corresponde resolver las controversias suscitadas:

- En las elecciones federales de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales; de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas.
- Violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociación en materia política y afiliación libre e individualmente a los partidos políticos.
- Conflictos o diferencias laborales entre el propio TEPJF y sus servidores.
- Conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores

Por su parte, el artículo 195 de la LOPJF establece la competencia de las salas regionales para conocer y resolver los siguientes medios de impugnación y asuntos:

- Los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de los órganos desconcentrados del INE.
- Los juicios de inconformidad promovidos en las elecciones federales de diputados y senadores.
- Los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, en relación con las elecciones de diputados locales y ayuntamientos, así como a diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México.
- Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se promuevan por violaciones a los derechos:
  - De votar en las elecciones constitucionales.
  - De ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, así como en las de diputados locales, ayuntamientos y de servidores públicos municipales diversos a los miembros de estos últimos, al igual que en las de diputados de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y titulares de los órganos político-administrativos en sus demarcaciones territoriales.
  - Político-electorales por determinaciones de los partidos

políticos en la selección de candidatos a los cargos de elección popular antes citados, así como de órganos de dirigencia distintos a los nacionales,

- Las diferencias laborales entre el INE y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados.

Sentadas las bases anteriores, se estima que las salas regionales del TEPJF carecen de competencia expresa para realizar algún pronunciamiento en aquellos asuntos, como el que se analiza, en los que se impugna la sentencia emitida por un tribunal electoral local en un juicio de naturaleza laboral.

Ello porque contra tales actos de autoridad es inexistente medio que deba ser agotado dentro de la jurisdicción del TEPJF y, menos aún, de la competencia de sus salas regionales, al no ser de aquellos relacionados con procesos comiciales de diputados locales, ayuntamientos o autoridades municipales distintas a la anterior, ni se trata de la violación a algún derecho político-electoral.

Además, porque no se tratan de asunto derivados de conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores adscritos a órganos desconcentrados.

De los preceptos constitucionales y legales invocados, se observa que la competencia de las salas regionales para conocer y resolver cuestiones de índole laboral se circunscribe, exclusivamente, a aquellos casos en que existan diferencias o conflictos de esa naturaleza entre el INE y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados, lo cual implica que sólo serán competentes cuando se presente una controversia u oposición de intereses de índole laboral entre esos sujetos.

Es ese sentido, las salas regionales carecen de atribuciones de casación para conocer de las resoluciones emitidas por los

tribunales electorales de las entidades federativas en juicios de carácter laboral, suscitados por controversias entre los órganos electorales locales y sus trabajadores.

Por ello, como lo estableció la SRM, no es factible considerar que la competencia de las salas regionales abarque aspectos constitucional ni legalmente previstos, dado que, como se ha señalado, al TEPJF le corresponde resolver sobre los asuntos a los que alude el artículo 99 de la CPEUM, en los términos previstos en la propia CPEUM y según lo dispongan las propias leyes analizadas.

Incluso, en ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Pleno y la Segunda Sala de la SCJN [*Suprema Corte de Justicia de la Nación*] al sustentar sendos criterios en el sentido de que las sentencias que emitan los tribunales electorales de las entidades federativas en conflictos laborales que se susciten entre el correspondiente instituto electoral local y sus trabajadores pueden ser combatidas por medio de juicio de amparo, al no tratarse de materia electoral.

En efecto, el Tribunal Pleno de la SCJN, conforme con la jurisprudencia, JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES EN CONFLICTOS RELATIVOS A LOS HABERES DE RETIRO DE LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRARON, AL NO TRATARSE, EN ESTRICTO SENTIDO, DE LA MATERIA ELECTORAL<sup>17</sup>, considera que, si bien la fracción XV del artículo 61 de la Ley de Amparo establece que tal juicio constitucional es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral, los reclamos relativos al referido haber de retiro, en los que se alegan violaciones de derechos humanos, no actualizan esa causa

---

<sup>17</sup> Época: Décima Época. Registro: 2019725. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Publicación: viernes 26 de abril de 2019 10:30 h. Materia(s): (Común). Tesis: P./J. 10/2019 (10a.).

de **improcedencia al no tratarse en estricto sentido de la materia electoral** y, por ende, contra las resoluciones relativas procede el juicio de amparo.

Lo anterior, porque aun cuando se trata de actos emitidos por un tribunal electoral local, la resolución del juicio respectivo no implica el análisis del régimen conforme al cual se logra la selección o el nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de quienes han de fungir como titulares de órganos de poder representativo del pueblo, a nivel estatal, sino prestaciones de los Magistrados que lo integraron, lo que no se traduce en que se reste o afecte la competencia del Tribunal Electoral como órgano judicial especializado en materia electoral, sino que se trata de medios de control con una tutela diversa que se armoniza.

Por su parte, la Segunda Sala de la propia SCJN considera en la jurisprudencia, TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVIDORES, SI BIEN SON DEFINITIVAS E INATACABLES EN LA VÍA ORDINARIA, PUEDEN SER COMBATIDAS POR MEDIO DEL JUICIO DE AMPARO<sup>18</sup>, que conforme con la normativa aplicable, si bien las sentencias emitidas por el referido órgano jurisdiccional en los conflictos laborales entre el instituto electoral de aquella entidad y sus servidores son inimpugnables en la vía ordinaria, pueden ser combatidas mediante el juicio de garantías.

Ello, en la medida que, es evidente que cuando el referido tribunal electoral local emitiera resoluciones que no correspondieran a la

---

<sup>18</sup> Época: Novena Época. Registro: 183179. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Septiembre de 2003. Materia(s): Laboral. Tesis: 2a./J. 73/2003. Página: 579.

materia propiamente electoral, como son las relativas a los señalados conflictos laborales, el amparo que se promueva en contra de esas resoluciones sí es procedente.

En el caso, como se ha venido reiterando, se impugna la sentencia de la SRM mediante la cual declaró improcedente el medio de impugnación intentado por el entonces actor para impugnar la sentencia del tribunal local mediante la cual modificó la medida de protección dictada en un procedimiento laboral disciplinario instaurado por el instituto electoral de aquella entidad contra una de sus trabajadoras.

Esta fuera de controversia que la materia del juicio primigenio era laboral, porque el artículo 646, segundo párrafo, del ESPE señala expresamente que la naturaleza del referido procedimiento disciplinario es, justamente, laboral y tiene por objeto resolver sobre la imposición de medidas disciplinarias a integrantes del servicio de los institutos electorales locales que incumplan las obligaciones y prohibiciones a su cargo.

Por tanto, conforme con la línea argumentativa expuesta, es de concluir que si el conflicto de intereses en la instancia local se dio entre el instituto electoral local y una de sus trabajadoras, derivado de la imposición de una medida de protección en un procedimiento disciplinario, justamente, laboral, la SRM estuvo en lo correcto al declarar la improcedencia del juicio ante ella intentado, justamente, porque, al no corresponder a la materia propiamente electoral, sino laboral local, carecía de atribuciones constitucionales y legales para realizar un pronunciamiento distinto a la referida declaración de improcedencia, bajo el principio de que *todo lo actuado ante tribunal incompetente es nulo*.

Lo anterior, porque ni la CPEUM ni las leyes secundarias se hace referencia a que las salas regionales puedan conocer de las

## **SUP-REC-218/2019**

sentencias emitidas por los tribunales electorales de las entidades federativas relativas a las controversias entre los institutos locales y sus servidores, o de tales conflictos de forma directa, como acontece en la especie, debido a que, se insiste, carece de competencia constitucional y legal para ello.

Lo anterior, incluso ante la posible evidencia de que el tribunal electoral local pudiera ser incompetente para conocer el asunto que se le planteó o dejó de verificar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad atinentes, como podría ser el relativo al principio de definitividad.

Ello, porque, aun cuando la competencia de la resolutora puede analizarse de oficio o el estudio de los requisitos de procedibilidad es de orden público y preferente, lo cierto es que, tal análisis de oficio o preferente corresponde de forma exclusiva a los órganos con competencia expresa para hacer tales pronunciamientos, precisamente, por tener las atribuciones constitucionales y legales para conocer y resolver de esos asuntos.

Similar criterio ha adoptado esta Sala Superior al resolver los siguientes asuntos:

- Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del INE, SUP-JLI-52/2016, en el cual se demandaron a los interventores del Partido Humanista del Estado de Nuevo León, a la Comisión Estatal Electoral del referido partido y al INE, despido injustificado y pago de diversas prestaciones.
- Asunto general, SUP-AG-101/2016, en el cual el entonces actor impugnó la omisión de la presidenta del Tribunal Electoral de Tabasco y de la Comisión Sustanciadora del referido tribunal, la omisión de turnar su demanda laboral y



acordar la diligencia de conciliación correspondiente.

- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-14/2018, promovido para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Tabasco en el correspondiente juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales, en la que se determinó que el actor fue trabajador de confianza en el correspondiente instituto electoral, por lo que, no existió despido injustificado.

En ese orden, no se coincide con las consideraciones de la sentencia mayoritaria, en el sentido de que existen criterios divergentes, en casos similares, en relación con las sentencias emitidas, respectivamente, en los expedientes SUP-JDC-14/2018 y SUP-JE-70/2017.

En el primero se resolvió declarar improcedente el medio de impugnación al considerar que ninguna de las salas del TEPJF tiene competencia para dirimir mediante esos juicios de carácter laboral la controversia que planteaba el actor, al no demandarse al INE, sino al Tribunal Electoral local; por lo que, si los motivos de agravio hechos valer por el actor no se encontraban vinculados con la materia electoral, sino con la relación de trabajo que tenía con el instituto electoral local, el juicio ciudadano resultaba improcedente.

En tanto que, en el segundo precedente citado, esta autoridad asumió competencia y precisó que la jurisdicción electoral puede conocer de omisiones legislativas cuando se aleguen, cuestiones relacionadas con la materia electoral (derechos político-electorales, funciones de las autoridades, principios rectores, entre otros).

Sin embargo, en ese caso, se advirtió que los planteamientos iniciales de los actores tenían que ver con una reforma integral del régimen de administración del presupuesto público estatal, respecto

a cómo deberían regularse las comunidades indígenas en Michoacán, el cual no estaba relacionado con la materia electoral, de ahí que, se revocó la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado y se sobreseyó el juicio ciudadano local, dejando a salvo los derechos de los actores para que acudieran a la instancia que consideraran idónea.

En ese sentido, no se advierte contradicción de criterio o existencia de divergentes, en la medida que, ha sido reiterado por esta Sala Superior, que el TEPJF carece de competencia para conocer de cualquier controversia relacionada con los conflictos laborales suscitados entre los órganos electorales de las entidades federativas y sus respectivos servidores.

Criterio coincidente con el sustentado por la SCJN que ha señalado que contra las sentencias emitidas por los tribunales electorales locales en ese tipo conflictos laborales procede el juicio amparo al no tratarse de una materia que no corresponde propiamente a la electoral.

De manera que, se inadvierte incertidumbre o falta de seguridad jurídica en la manera en cómo deben actuar y resolver las salas del TEPJF en asuntos de tal índole.

Por el contrario, en la sentencia del juicio electoral 70 del año pasado, se justificó la competencia de esta Sala Superior para conocer de ese asunto, en que la materia de estudio se trataba del análisis de una alegada omisión legislativa posiblemente relacionada con los derechos político-electorales de comunidades indígenas; y si bien, se determinó que la litis planteada ante el tribunal local no correspondía, en sentido estricto a la materia electoral, ya que, la pretensión de los actores no versaba sobre los principios que rigen toda elección, así como que de los agravios de las comunidades

actoras por lo que no se advertía una afectación a derechos político-electorales, ello fue el resultado de un estudio de fondo.

En efecto, en un principio los actores alegaron la violación a los derechos consagrados en el artículo 2º de la CPEUM de libre determinación de las comunidades indígenas derivada de una supuesta omisión legislativa declarada por el tribunal local, de forma que, en principio, ello justificaba la procedencia del referido medio de impugnación, al estar vinculado a la materia electoral.

Consecuentemente, en nuestra opinión, como se ha desarrollado debe confirmarse la sentencia impugnada de la SRM, ya que actuó conforme a Derecho al declarar la improcedencia del medio de impugnación intentado para controvertir la sentencia del tribunal local en un asunto vinculado con un conflicto laboral suscitado entre el instituto de aquella entidad y una de sus trabajadoras, al carecer de competencia para conocer de tales asuntos.

Ello, sin posibilidad de poder declinar competencia o reencauzar la demanda presentada porque, la legislación procesal electoral no contempla un trámite competencial cuando se estime improcedente un medio de impugnación por no corresponder a la materia electoral, por lo que, ante esa clara improcedencia de la vía, la sala correspondiente de este TEPJF debe limitarse a declarar tal improcedencia y desechar la demanda, al carecer de facultades expresas para la apertura de un trámite competencial, excepción hecha, de los conflictos originados al interior del propio TEPJF.

Al respecto, resultan orientadores los criterios sustentados por el Tribunal Pleno de la SCJN, en la jurisprudencia, IMPROCEDENCIA DE LA VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO LA DEMANDA RESPECTIVA SE HUBIERE ADMITIDO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEBE

**SUP-REC-218/2019**

LIMITARSE A SOBRESER EN EL JUICIO<sup>19</sup>, así como en la sentencia emitida en el conflicto competencial 12/2017 suscitado entre el TEPJF y el Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Segundo Circuito<sup>20</sup>.

Las razones expuestas justifican el sentido del voto particular.

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

---

<sup>19</sup> Época: Décima Época. Registro: 2017811. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I. Materia(s): Administrativa. Tesis: P./J. 21/2018 (10a.). Página: 271.

<sup>20</sup> Resuelto en sesión de tres de agosto de dos mil diecisiete.