



SEGUNDO INFORME TRIMESTRAL DE QUEJAS HASL

Comisión de Igualdad de Género y no Discriminación

16 de marzo al 15 de junio de 2024

ADDENDA PRESENTADA EN ALCANCE AL INFORME REMITIDO PARA CONVOCAR A LA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA DE LA CIGy ND A CELEBRARSE EL 24 DE JUNIO DE 2024

Índice

1.	Glosario.....	2
2.	Presentación.....	3
3.	Marco jurídico.....	4
4.	Marco conceptual.....	5
5.	Metodología del informe.....	6
6.	Seguimiento de las quejas y denuncias.....	8
	6.1 Hostigamiento y acoso sexual.....	8
	6.2 Hostigamiento y acoso laboral.....	10
7.	Medidas de cautelares y de protección.....	12
8.	Conclusiones.....	13
9.	Estadística 2021-2024.....	13

1. Glosario

Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CIGyND	Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación
DAHASL	Dirección de Asuntos de Hostigamiento y Acoso Sexual y Laboral
DJ	Dirección Jurídica
DOF	Diario Oficial de la Federación
Estatuto	Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.
Ley General	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
INE/Instituto	Instituto Nacional Electoral
Lineamientos	Lineamientos para regular los procedimientos de conciliación de conflictos laborales, el laboral sancionador y el recurso de inconformidad.
Opinión especializada	Opinión técnica que emite la DJ para efecto de rescindir el contrato de un prestador de servicios por una queja HAS.
Personal administrativo	Personal de la Rama Administrativa del Instituto.
Prestador servicios	Personal contratado bajo el régimen de prestación de servicios profesionales
Procedimiento	Procedimiento de conciliación de conflictos laborales.
Protocolo	Protocolo para prevenir, atender, sancionar y erradicar el hostigamiento y acoso sexual y laboral en el Instituto.
PLS	Procedimiento Laboral Sancionador
Quejas HAL	Conductas constitutivas de hostigamiento y/o acoso laboral
Quejas HAS	Conductas constitutivas de hostigamiento y/o acoso sexual
SPEN	Persona que pertenece al Servicio Profesional Electoral Nacional
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

2. Presentación

La creación de espacios libres de violencia y discriminación es una obligación a cargo de todas las autoridades del Estado mexicano. En cumplimiento a dicho mandato, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG625/2021, publicado en el DOF el 9 de julio de 2021, por el que se emite el Protocolo Para Prevenir, Atender, Sancionar y Reparar el Hostigamiento y Acoso Sexual y Laboral. La sección 9 del Protocolo establece la obligación a cargo de la Dirección Jurídica de rendir un informe respecto de los asuntos atendidos.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 67, numeral 1, inciso dd) del Reglamento Interior, y 7, párrafos 1, inciso a) y 2; y 14, numeral 1 inciso c) del Reglamento de Comisiones del Consejo General, se presenta el Primer Informe Trimestral a la CIGyND correspondiente al periodo del 16 de marzo al 15 de junio de 2024, el cual incluye el número de quejas en materia de hostigamiento y acoso sexual o laboral y su estado procesal.

El informe se divide en: marco jurídico, refiere al espectro que sustenta el informe; marco conceptual, enuncia las categorías aplicadas en materia HASL; metodología del informe, el cual explica la ruta de atención que se brinda a cada asunto que llega desde su ingreso hasta que se emite un proyecto de resolución; seguimiento de quejas recibidas en el primer trimestre, que proporciona datos generales, desglosadas en conductas HAS y HAL; conclusiones, se proponen directrices para la consolidación de una política cero violencia con base en las denuncias recibidas; y , finalmente, como anexo se presenta la información estadística generada sobre las quejas registradas desde la creación del área, en 2021, a la fecha.

3. Marco jurídico

Uno de los instrumentos principales para enfrentar los tipos de violencia y discriminación en el trabajo es el marco jurídico. En el caso de México, los artículos 1, 5 y 123 de la Constitución Política Federal en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, (Núm. 111) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituyen el marco general que sustenta el derecho de todas las personas al trabajo en condiciones adecuadas, así como la igualdad de trato y oportunidades.

Por su parte, la Convención Internacional sobre toda Forma de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convención CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, reconocen el derecho a tener un espacio de trabajo libre de violencia, discriminación y proteger a las personas en situación de vulnerabilidad.

En el mismo sentido, la Ley General busca garantizar no solo que en los espacios laborales se respeten los derechos humanos, a través de ambientes seguros y adecuados, sino que la atención a las quejas en materia de hostigamiento sexual o laboral, se lleve a cabo desde un enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad.

Al respecto, el artículo 67, fracción XXIII del Estatuto establece que es un derecho del personal del Instituto contar con un entorno laboral libre de violencia, por su parte los Lineamientos y el Protocolo establecen los mecanismos de atención y trámite para las quejas y denuncias en materia de hostigamiento laboral o sexual, con la finalidad de atender los factores de riesgo psicosocial a que se refiere la NORMA Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, así como factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención.¹

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 2018.

4. Marco conceptual

El marco teórico pretende visibilizar la intensidad de la violencia laboral (que afecta más a las mujeres y a los grupos históricamente vulnerados) y que sólo puede ser comprendida y explicada cuando se analiza el contexto en el que se da y las personas involucradas, con el objetivo de determinar las distintas medidas de intervención. Las categorías básicas que la teoría, la Ley General y el Protocolo utilizan son:

Conflicto laboral	Aquella diferencia, circunstancia, desavenencia o suceso entre el personal del Instituto que provocan o pueden producir efectos adversos al ambiente laboral. ²
Violencia laboral	Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica. Consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. Puede suceder en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. Es violencia: la negativa ilegal a contratar a la Víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, las conductas referidas en la Ley Federal del Trabajo, la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el período de lactancia previsto en la ley y todo tipo de discriminación por condición de género.
Acoso	Se ejerce desde una posición de poder, no necesariamente jerárquica sino en términos psicológicos y persigue degradar a la víctima
Hostigamiento	Prevalece una relación de subordinación real de la víctima frente a la agresora.
Violencia sexual	Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva. Sus modalidades son: i. Acoso: no hay una relación real de subordinación, pero si abuso de poder. ii. Hostigamiento: existe una subordinación de la víctima frente al agresor. ³
Violencia de género	Amenazas, lesiones y/o daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres y que es consubstancial a la opresión de género en todas sus modalidades. ⁴

² Estos asuntos no se consideran QUEJAS HAL O HAS, sino que se remiten al área de conciliación.

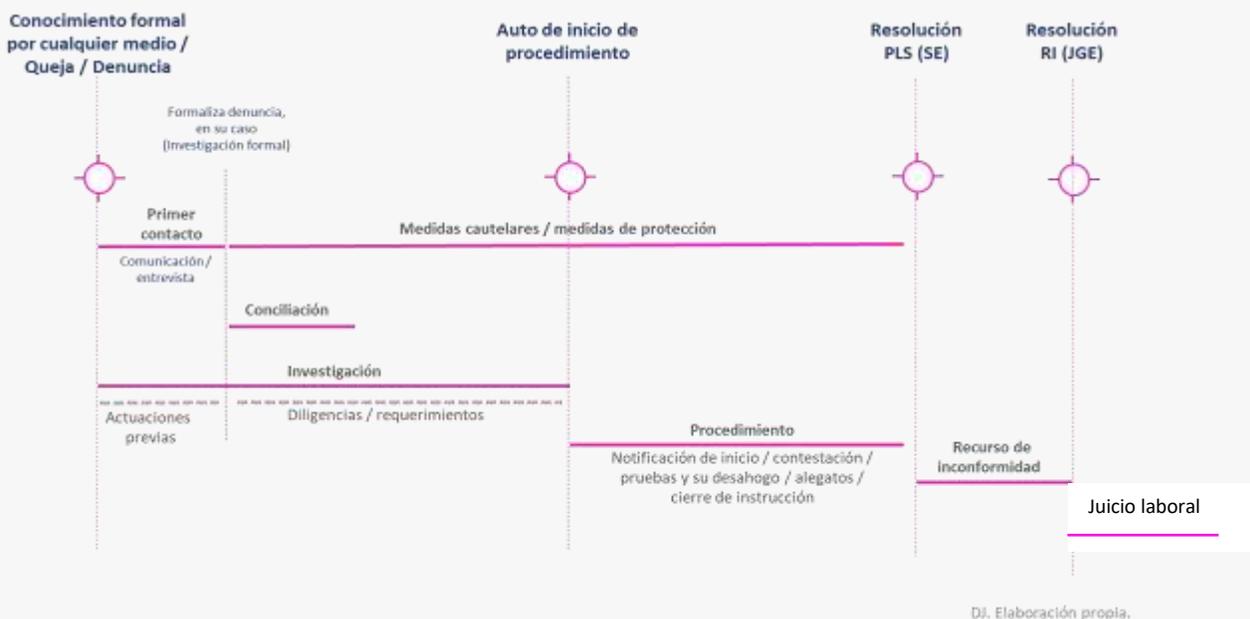
³ Véase Ley General y Protocolo

⁴ Cfr. Calvillo Velasco Miriam, Hostigamiento y acoso sexual en el ámbito laboral, revista espacios, julio-diciembre 2022, UNAM, pág. 11 y 12, https://espaciointernacionales.xoc.uam.mx/wp-content/uploads/2023/03/ET_19_Calvillo.pdf

5. Metodología del informe

Para facilitar la comprensión del informe, se describen las distintas etapas en el procesamiento de las quejas y denuncias, para su atención por parte de la Dirección Jurídica a través de la DAHASL en materia de quejas, así como los mecanismos de atención y la temporalidad en su desahogo; para tal efecto, se brinda la numeralia sobre quejas, luego se profundiza sobre su estado procesal por conducta (HAS y HAL), por último, se hace una síntesis sobre las inferencias obtenidas de la data.

De acuerdo con el Protocolo, la DJ a través de la DAHASL se encarga de dar atención integral y orientación legal, capacitar y sensibilizar, proveer contención, fomentar la conciliación en casos de conflictos laborales, investigar y resolver probables conductas infractoras,⁵ integrar el expediente relativo al inicio o no del PLS, sustanciar procedimientos laborales sancionadores y rendir informes sobre su quehacer. El tratamiento de una queja y denuncia comprende desde su recepción hasta su resolución, tal como lo muestra el esquema:



⁵ Véase los artículos 71 y 72 del Estatuto.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 291 y 292 del Estatuto, al recibir una denuncia por hostigamiento y/o acoso laboral se procede a: (i) identificar la materia y competencia; (ii) dictar acuerdo de recepción y radicación, en la cual se ordenará establecer la primera comunicación con la persona presuntamente agraviada para fijar una cita de orientación legal⁶ y (iii) en caso de considerarlo necesario, se ordena canaliza para atención integral.⁷

La duración de la primera etapa es, en promedio, de un mes, contados entre que se recibe la queja y se turna el expediente para llevar a cabo la investigación preliminar; es a partir de la atención de primer contacto y del análisis de los hechos denunciados, que puede advertirse si existe voluntad para conciliar por parte del denunciante y la queja se turna para conciliación.⁸

No será conciliable una denuncia sobre hostigamiento y/o acoso sexual, o conductas relativas al desempeño que afectan los intereses del Instituto. Cuando se ordena llevar a cabo una investigación preliminar, en un plazo máximo de seis meses contados a partir de que recibe la queja, se indagarán las circunstancias concretas del asunto y recabe los elementos que permitan determinar si ha lugar o no al inicio del PLS,⁹ así como el emplazamiento al funcionario denunciado.

La sustanciación del PLS¹⁰ se lleva a cabo en un plazo aproximado de 75 días hábiles. Lo anterior, implica que un asunto podría resolverse en menos de un año y si una queja se recibe en un año calendario, eventualmente se resuelve en el siguiente.

⁶ Se informa a la víctima sobre sus derechos, los servicios establecidos por el Protocolo y los Lineamientos para la atención de probables conductas HASL, así como las vías legales de actuación que pueden corresponderle, los mecanismos administrativos existentes y se le asesora sobre otras vías que puede activar de manera independiente para hacer una investigación de las conductas violentas o discriminatorias. La reunión se fija con base en la disponibilidad de horarios que proporcionan los interesados, legal pueden ser nuevamente agendadas hasta por dos ocasiones, a petición del denunciante y, después de ella es que se dicta el acuerdo de turno a investigación o conciliación y, en su caso, la remisión a atención psicológica.

⁷ Se divide en intervención y atención psicológica, el primero tiene lugar cuando la denunciante lo solicite o el área detecta la necesidad para reducir el estado psicoemocional, puede ser una o varias sesiones de contención; la segunda, consiste en la evaluación de la persona denunciante, a través de una batería de pruebas con el fin de determinar si en efecto fue víctima de alguna conducta, así como su estado de salud y emocional.

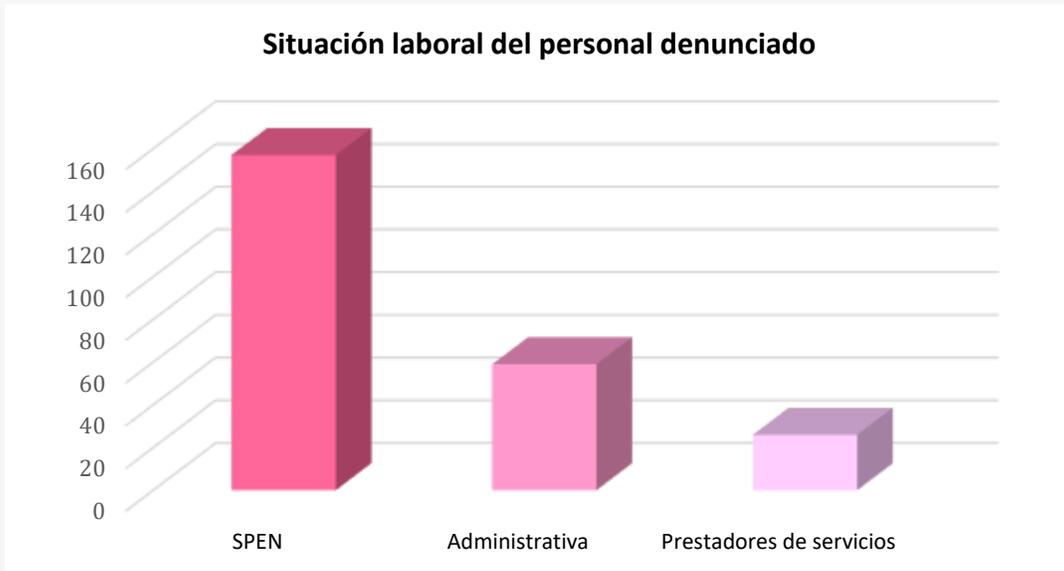
⁸ El cual tiene una duración de 15 a 45 días naturales.

⁹ La investigación que lleve a cabo la autoridad instructora para el esclarecimiento de los hechos denunciados debe cumplir con los principios de eficacia, exhaustividad, legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, celeridad, mínima intervención y proporcionalidad, con un enfoque de derechos humanos, perspectiva de género e interseccionalidad.

¹⁰ La tramitación del procedimiento laboral sancionador comprende el desahogo de las pruebas y la formulación de alegatos y, en cumplimiento al principio de contradicción, la posibilidad de que la persona denunciante se imponga de éstos y alegue lo que a su derecho convenga. Una vez que se cierra la instrucción, la DJ cuenta con 25 días hábiles para someter a consideración de la Secretaría Ejecutiva el proyecto de resolución correspondiente, quien dentro de un plazo de diez días hábiles podrá aprobarla.

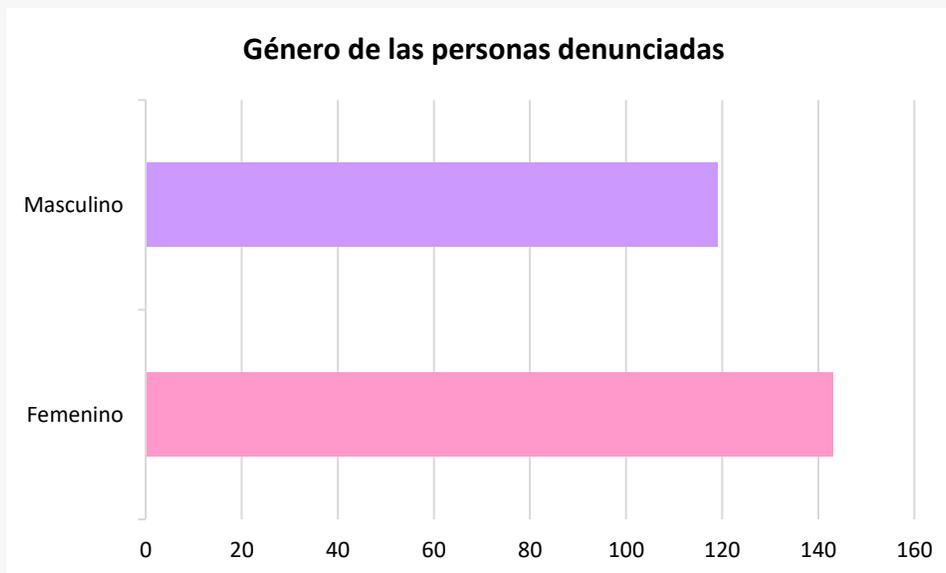
6. Seguimiento de las quejas y denuncias del 16 de marzo al 15 junio de 2024

Se atendieron **194** quejas, de las cuales en su mayoría se denunciaron al personal SPEN, tal como se ve en la siguiente gráficas:



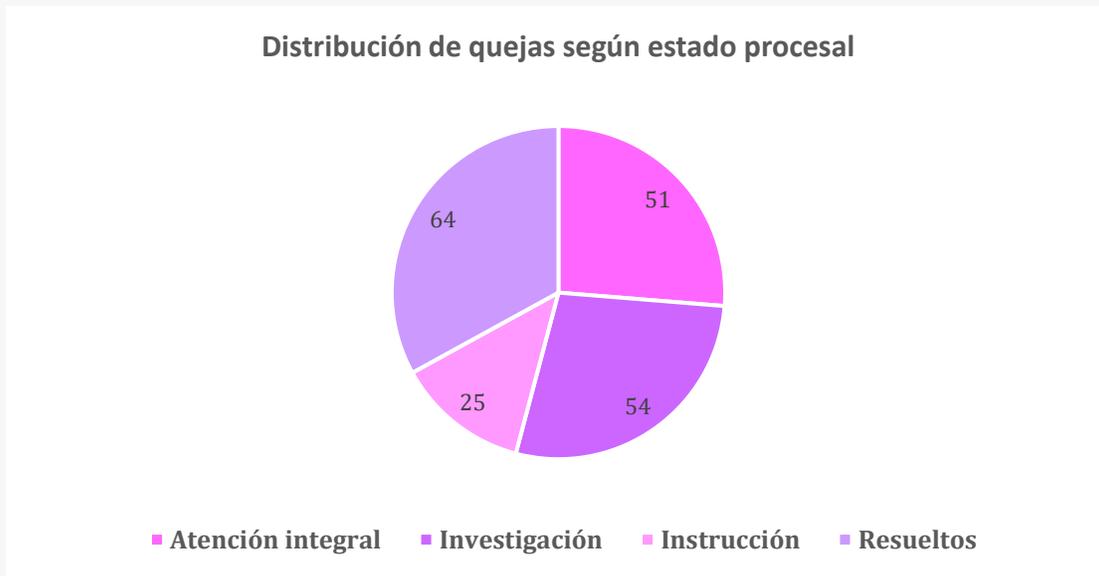
De las personas denunciadas 157 son personal SPEN, seguidas por 59 del área administrativa y el resto son prestadores de servicios.

En cuanto al género de las personas denunciadas tenemos:



Se observa que se denunciaron a 143 mujeres y 119 hombres.

En cuanto a la situación que guardan las quejas se tiene:



Con base en el esquema se observa que **del universo de 194 quejas:** 64 ya fueron resueltas y 130 continúan en estudio. A continuación, se explica las quejas por conducta.

6.1 Quejas por hostigamiento y acoso sexual (HAS)

En el periodo que se reporta el comportamiento sobre las quejas HAS es el siguiente:

21 quejas HAS	11 con atención integral	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 2 archivo ❖ 9 en trámite
	8 Investigación	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 7 trámite ❖ 1 concluido: inicio
	2 en sustanciación	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 1 Instrucción
		<ul style="list-style-type: none"> ❖ 1 resolución - 1 destitución (1 persona) ❖ 7 recursos de inconformidad

De la tabla se desprende que están pendiente de turnar a investigación 9 quejas y solo dos quejas se han archivado, con motivo de algún impedimento jurídico o material para continuar con su trámite. El área de Orientación ha realizado 3 atenciones de primer contacto, 3 orientaciones legales, 9 evaluaciones psicológicas y 1 sesión de contención.

Entretanto, el área de investigación se encuentra en la etapa de recabar elementos para determinar el inicio o no del PLS de una tercera parte de las quejas HAS reportadas. Asimismo, durante la fase de sustanciación se recibió un asunto el cual se encuentra en instrucción y se resolvió un asunto en el que se sancionó con destitución (resolución que fue impugnada mediante el recurso de inconformidad, mismo que no ha sido resuelto).

En cuanto a la relación de las personas denunciadas tenemos en mayor proporción al personal SPEN, tal como lo muestra la siguiente tabla:

Situación laboral del personal denunciado	#
Administrativa	5
SPEN	13
Prestadores de servicios	6

En cuanto al género de las personas denunciadas tenemos que en su mayoría son del género masculino, véase la siguiente tabla:

Género de las personas denunciadas	#
Femenino	6
Masculino	20

En este periodo se registraron 7 Recursos de Inconformidad en estudio, los cuales están pendiente de resolución, los recursos fueron presentados por 9 personas del género masculino, de estas 5 son personal SPEN y 4 de la rama administrativa.

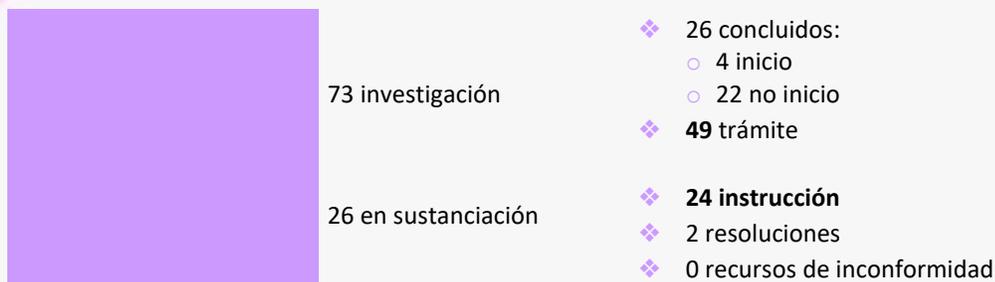
6.2 Quejas hostigamiento y acoso laboral (HAL)

Durante el periodo que se informa se registraron 173 asuntos HAL, desglosados de la siguiente forma:

173 quejas HAL

74 con atención integral

- ❖ 22 turnados a investigación
- ❖ 10 asuntos archivados
- ❖ **42 en trámite**



Del esquema se infiere que durante el segundo trimestre se atendieron 173 quejas, de las cuales 42 están pendiente de ser turnadas al área de investigación. Para ello se han realizado 65 comunicaciones de primer contacto, 39 orientaciones legales, 13 sesiones de contención y 22 evaluaciones psicológicas. En este periodo se investigaron 73 quejas HAL, lo que representa un incremento del 62% comparado con el primer informe; de las quejas investigadas una tercera parte se ha iniciado el PLS y está pendiente de determinar la mitad de los asuntos.

Por otra parte, en este tiempo se contaron 26 procedimientos laborales sancionadores, de los cuales dos ya se resolvieron (la sanción fue que se suspendió a dos personas) y 24 asuntos están en instrucción. Finalmente, en el periodo que se reporta no se cuenta con algún Recurso de Inconformidad.

En cuanto a la relación que tienen las personas denuncias con el Instituto tenemos:

Situación laboral del personal denunciado	#
Rama administrativa	54
SPEN	144
Prestadores de servicios	20

La mayoría es del personal SPEN, en menor grado son de la Rama administrativa y prestadores de servicios.

Respecto al género, se observa que la mayoría son del género femenino, veáse la siguiente tabla:

Género de las personas denunciadas	Número
Femenino	137
Masculino	99

7. Medidas cautelares o de protección.

Las medidas cautelares son aquellas que impone la autoridad provisionalmente con la finalidad de salvaguardar la integridad y evitar daños irreparables. El estándar para otorgar la medida cautelar está vinculado a la existencia de razones fundadas para pensar que, de no adoptarlas, existe un riesgo inminente para la víctima. En el caso de la violencia laboral, el Protocolo establece que debe considerarse evitar la consumación de la conducta infractora o el daño irreparable a los daños de la persona presuntamente afectada.

Además, pueden imponerse para evitar la obstaculización del procedimiento o evitar actuaciones que puedan incidir en la resolución o, incluso, evitar daños que puedan poner en riesgo el cumplimiento de actividades institucionales. Asimismo, se podrán otorgar medidas de protección que tendrán por objeto salvaguardar la integridad y la seguridad de la persona en situación de vulnerabilidad, a fin de garantizar espacios laborales libres de violencia.

En el periodo que se reporta se dictaron 4 medidas de protección, 3 por conductas HAL y 1 por conducta HAS, consistente en:

- Reubicación temporal de la posible víctima en un espacio físico distinto al que ocupa, por el tiempo que dure la investigación y/o hasta que se emita la resolución.
- Se limita la comunicación entre la probable víctima y la denunciada, debiendo acordarse los asuntos con los superiores normativos directos.
- Limitar la interacción a funciones laborales inherentes al puesto y que la comunicación sea mediante las herramientas tecnológicas del INE.
- Se garantice un ambiente laboral adecuado para el desarrollo de las actividades de la probable agraviada y el correcto funcionamiento de las actividades institucionales.
- Exhorto a la persona denunciada a efecto de que, en tanto se encuentren vigentes las medidas de protección, se abstenga de realizar comentario hacia y sobre la posible víctima.

Las medidas se dictaron en contra de 4 personas del género masculino y dos del femenino, se aclara que en alguna queja se puede dictar una medida en contra de varias personas, no siempre una medida por persona. Las 4 medidas se dictaron contra personal SPEN.

8. Conclusiones

A partir de la información estadística se observa que dominan las denuncias HAL y en menor HAS, lo que podría inducir a que la conducta no se presenta con frecuencia o que es necesario impulsar estrategias de visibilización.

También se infiere que las denuncias HAS reciben por la naturaleza de los hechos mayor atención, pues a todas se les brinda atención psicológica, en contraste solo se provee dicho apoyo a 1 de cada tres asuntos HAL. El fortalecimiento de la política de sensibilización sobre los tipos de violencia en el área laboral lleva aparejado contar con la infraestructura profesional de atención y contención psicológica, quienes podrían previo a cada proceso electoral dotar de técnicas al personal sobre inteligencia emocional.

En cuanto a los acuerdos de inicio o no inicio del PLS, resulta relevante que conforme a lo dispuesto en el artículo 319 del Estatuto, es obligatorio contar no solo la descripción de los hechos, sino con las pruebas que lo acrediten, por lo que cuando la autoridad advierte que no se acredita en modo indiciario los hechos materia de la denuncia, no hay la posibilidad de que el hecho actualice la conducta típica por lo que, bajo una perspectiva de acceso a la justicia y, en aras de preservar el principio de presunción, es procedente determinar el no inicio del procedimiento laboral sancionador.

Por último, en cuanto al tema de sanción y reparación, si bien se emplean las herramientas jurídicas establecidas en el Estatuto, el Instituto debe transitar de una política de contención a una de prevención y, de manera paralela, explorar acciones reparatorias, como la obligatoriedad de cursos y talleres para funcionarios sancionados por hostigamiento laboral.

9. Estadística general 2021-2024

Desde 2021, año en que entró en operación DAHASL en la DJ, al 15 de junio de 2024 se han recibido 1,036 denuncias, conforme al siguiente desglose anual:

Evolución de denuncias recibidas

Año	Total
2021	358
2022	270
2023	260
2024	148
Total	1,036

Respecto al destino de los asuntos concluidos tenemos:

Sentido de las denuncias concluidas

Causa	2021	2022	2023	2024	Total
Archivo	24	145	111	56	336
Conciliación (con y sin acuerdo)	86	27	35	26	174
No inicio de investigación	150	45	48	10	253
Resueltos	98	48	25	0	171
Opinión especializada	0	5	1	2	8
Total	358	270	220	94	942

En cuanto al sentido de resolución del PLS, se tiene:

Sanciones de los asuntos resueltos

Tipo	2021	2022	2023	Total
Absolución	20	9	4	33
Amonestación	36	8	2	46
Suspensión	26	24	11	61
Destitución	12	11	6	29
Sobreseimiento	6	4	1	11
Extinción de responsabilidad laboral	1	3	1	5
Total	101	59	25	185