

SÍNTESIS
SUP-JDC-2511/2020 y acumulado

Actora: Grupo Social Promotor de México (GSPM)
Responsable: Consejo General del INE

Tema: Negativa de registro como partido político nacional

Hechos

POS

El 4 de septiembre de 2020, el CG del INE resolvió el procedimiento ordinario sancionador (POS), en el que determinó que hubo intervención del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en las acciones para que GSPM conformara un partido político nacional (PPN)

Negativa de registro

El 4 de septiembre de 2020, el CG del INE resolvió que era improcedente la solicitud de registro como PPN de la organización, porque intervino el SNTE lo cual está prohibido por la Constitución Federal.

Impugnación

La organización GSPM impugnó ambas resoluciones, a través de un recurso de apelación y un juicio ciudadano.

Se confirma la negativa de registro debido a que intervino un sindicato, a través de sus agremiados, en actividades para la conformación del PPN

¿Por qué?

La investigación del INE en el POS fue exhaustiva

El cúmulo de evidencias demuestra que hubo una intervención gremial

Valoración

Se **confirma** la resolución del CG INE en el POS pues, contrario a lo que señala GSPM, la investigación fue exhaustiva y las pruebas son válidas para demostrar la intervención del SNTE a través de la alta participación tuvieron los agremiados en actos para conformar el PPN.

Se desestiman los agravios respecto a que los cruces de información con los cuales se advirtió la alta participación de los agremiados, fueron realizados sin previo requerimiento, que carecen de valor probatorio y que no son certeros o idóneos.

Pues se advierte que los cruces de información realizados provienen de datos del propio SNTE y corroborados con la Secretaría de Educación Pública.

Se presentó una situación irregular, ya que del cúmulo probatorio, valorando en su conjunto se la intervención de un sindicato en el proceso de registro del partido político, en atención a:

- Que más de la mitad de las aportaciones recibidas por la organización provienen de afiliados a un solo sindicato.
 - Que existen indicios de la utilización de edificios del mismo sindicato en la captación de algunas afiliaciones vía aplicación móvil.
 - Que en las labores para el registro de la organización como partido participaron preponderantemente y de manera instrumental agremiados a un solo sindicato, pues tres cuartas partes del total de cargos entre presidentes, secretarios, auxiliares y delegados eran agremiados de dicho sindicato.
- No existen elementos probatorios que contradigan o desvirtúen dicha información.

El artículo 41, base I, párrafo 2, de la Constitución Federal prohíbe la intervención de organizaciones gremiales en la creación de partidos políticos. En el caso se considera que hubo tal intervención, porque:
- Conforme al **principio ontológico de la prueba** lo ordinario sería que una organización busque apoyo de toda la ciudadanía para ser un PPN, y no sólo de un sindicato.
- **No es necesario una prueba directa**, pues la experiencia dicta que la intervención de los sindicatos se da de una forma velada o simulada.
- **No se violan los derechos de los agremiados** a pertenecer a un PPN, sino más bien se actualizó una prohibición constitucional, lo cual es un límite válido a esos derechos para proteger la libre asociación y el pluralismo político.

Conclusión: Se confirman los actos impugnados.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTES: SUP-JDC-2511/2020 Y
SUP-RAP-80/2020 ACUMULADO

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE
LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, catorce de octubre de dos mil veinte.

Sentencia que acumula las demandas presentadas por la organización ciudadana **Grupo Social Promotor de México** y **confirma** las resoluciones emitidas por el **Consejo General del Instituto Nacional Electoral**, en las que declaró: **a)** la existencia de la infracción consistente en la intervención de un sindicato en las actividades encaminadas a la conformación de su registro como partido político nacional, sancionada a través de un procedimiento ordinario sancionador² y **b)** la negativa de solicitud de registro³ como partido político nacional, de la organización.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	3
III. ACUMULACIÓN	4
IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	4
V. TERCEROS INTERESADOS	5
VI. REQUISITOS PROCESALES	6
VII. ESTUDIO DE FONDO	7
A. Metodología.....	7
B. Violaciones en el POS	8
Tema 1. Cruces de información proporcionados sin requerimiento	10
Tema 2. El cruce de información es una lista sin valor probatorio	11
Tema 3. Falta de certeza e idoneidad en los elementos de prueba	13
Tema 4. El padrón de agremiados del SNTE no obra en el expediente.....	14
Tema 5. Ineficacia probatoria de la información no actualizada.....	15
Tema 6. La responsable no tomó en cuenta de manera íntegra todas las pruebas que, en su conjunto, comprueban que el SNTE no intervino en la conformación de un nuevo partido político	16
Tema 7. Objeciones sobre pruebas relativas a Nueva Alianza Local.....	18
Tema 8. No admisión de pruebas supervenientes.	18
C. Agravios relacionados con la negativa del registro	20
Tema 1. Se acredita la intervención gremial	24
Tema 2. Análisis desde los parámetros de validez del acto jurídico administrativo electoral.....	32
Tema 4. No se vulneran derechos patrimoniales del individuo y personas morales.	38
Tema 5. No se violaron los derechos a pertenecer a un sindicato y formar un partido político, ni se les discriminó	39
Tema 6. La decisión no se contrapone con dos precedentes de la Sala Superior del Tribunal Electoral.	41

¹ Secretariado: Fernando Ramírez Barrios, María Fernanda Arribas Martín, Nancy Correa Alfaro, Javier Ortiz Zulueta, Erica Amézquita Delgado, Erik Ivan Núñez Carrillo y Héctor C. Tejeda González.

² Resolución identificada con la clave INE/CG262/2020

³ Resolución identificada con la clave INE/CG272/2020.

Tema 7. El INE no consideró que existió coacción en las afiliaciones capturadas vía aplicación móvil.	43
Tema 8. Asambleas que no fueron tomadas en cuenta o anuladas.	43
Tema 9. Agravios relacionados con el SUP-RAP-57/2020	44
RESUELVE	45

GLOSARIO

Actora/Organización:	Organización ciudadana denominada “Grupo Social Promotor de México”.
CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DEPPP:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
IFE:	Instituto Federal Electoral.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Instructivo:	Instructivo que deberán observar las organizaciones interesadas en constituir un partido político nacional, así como diversas disposiciones relativas a la revisión de los requisitos que se deben cumplir para dicho fin.
Juicio ciudadano:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
PAN:	Partido Acción Nacional.
POS:	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se declara existente la infracción denunciada en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/PVEM/CG/49/2020.
PPN:	Partido político nacional.
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México.
SEP:	Secretaría de Educación Pública.
SNTE:	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Tribunal Conciliación:	de Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
UMA:	Unidades de Medida de Actualización vigente para dos mil veinte.
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

1. Notificación de intención. El treinta de enero de dos mil diecinueve, la Organización notificó al INE su intención de constituirse como PPN, la cual fue aceptada el diecinueve de febrero siguiente.

2. Queja que dio origen al POS. El cuatro de marzo de dos mil veinte⁴, el PVEM denunció la supuesta intervención del SNTE en las actividades de la Organización encaminadas a la obtención del registro como PPN.⁵

3. Actos impugnados. En cuatro de septiembre, el CG del INE, a

⁴ En adelante todas las fechas corresponden a dos mil veinte, salvo mención diversa.

⁵ Esta queja quedó registrada con la clave UT/SCG/QPVEM/CG/49/2020.



través de las resoluciones respectivas, declaró:

a) Existente la falta imputada a la Organización, consistente en la intervención indebida del SNTE en las actividades tendentes a su conformación como PPN y, le impuso una multa de cinco mil UMA, equivalente a cuatrocientos treinta y cuatro mil cuatrocientos pesos⁶, y

b) Improcedente el otorgamiento de registro como PPN a la Organización⁷.

4. Demandas. El trece de septiembre, la Organización promovió un juicio ciudadano y un recurso de apelación para impugnar las resoluciones anteriores.

5. Terceros interesados. El diecisiete de septiembre, el PVEM y el PAN presentaron escritos de tercero interesado en el juicio ciudadano.

6. Turno. En su oportunidad, el Magistrado Presidente acordó integrar los expedientes **SUP-JDC-2511/2020** y **SUP-RAP-80/2020** y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

7. Trámite. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó las demandas, las admitió y declaró cerrada la instrucción, quedando los asuntos en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los asuntos al rubro indicado, porque se controvierten dos resoluciones del CG del INE, una que declaró existente la falta imputada a la Organización y otra que le negó el registro como PPN por la indebida intervención del SNTE, en las actividades tendentes a su conformación como PPN.⁸

⁶ En la resolución identificada con la clave INE/CG262/2020. Cabe precisar que en esta resolución también se resolvió tener por no acreditada la falta imputada al Partido Nueva Alianza con registro local e Colima, Guanajuato y Morelos.

⁷ En la resolución identificada con la clave INE/CG272/2020.

⁸ Con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III,

III.ACUMULACIÓN

De las demandas se advierte que la Organización controvierte dos resoluciones emitidas por el CG del INE que guardan relación entre sí, esto, porque en la primera de ellas se acreditó la participación de un ente prohibido en las actividades que desplegó dicha organización para su conformación como PPN y, la segunda, porque a partir de esos hechos acreditados, se le negó su registro⁹.

Entonces, ambas pretenden un mismo fin, que es la revocación de esas resoluciones para conseguir el registro de la Organización como PPN.

En esas circunstancias, por economía procesal y a fin de evitar el dictado de resoluciones contradictorias, se decreta la acumulación del recurso de apelación **SUP-RAP-80/2020** al juicio ciudadano **SUP-JDC-2511/2020**, por ser éste el primero que se recibió en la Sala Superior.¹⁰

En consecuencia, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos al expediente acumulado.

IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

En el acuerdo 8/2020,¹¹ emitido por la Sala Superior se reanudó la resolución de todos los medios de impugnación a través de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

Por tanto, la resolución de este asunto será a través de sesión no presencial.

incisos a) y c), y 189, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1, 6, párrafo 3, 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁹ Resoluciones INE/CG262/2020 e INE/CG272/2020.

¹⁰ En términos del artículo 79, párrafo primero, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte.



V. TERCEROS INTERESADOS

Se tiene como terceros interesados al PVEM y al PAN, quienes comparecen con ese carácter en el juicio ciudadano SUP-JDC-2511/2020, conforme lo siguiente:

a. Forma. En los escritos consta la denominación de los comparecientes, el nombre y firma de los representantes, además se menciona el interés incompatible con el de la actora.

b. Oportunidad. Los escritos de tercero interesado fueron presentados de la manera siguiente:

Expediente	Publicación de demanda	Comparecencia del tercero	Término del plazo
SUP-JDC-2511/2020	12:00 horas 14-septiembre-2020	PVEM 10:19 horas 17-septiembre-2020	12:00 horas 18-septiembre-2020
		PAN 11:58 horas 17-septiembre-2020	

De lo anterior se advierte, que ambos partidos políticos comparecieron en el plazo legal de setenta y dos horas.¹²

c. Legitimación. Se cumple el requisito porque de los escritos de terceros interesados se advierte un derecho incompatible al de la actora.

En efecto, la Organización pretende la revocación de las resoluciones impugnadas, a fin de que se le otorgue el registro como PPN. En cambio, los terceros interesados pretenden la confirmación de esas determinaciones.

Incluso, el PVEM fue quien actuó como denunciante en el POS que deparó en la acreditación de la infracción que sirvió de base para que se le negara el registro a la actora.

¹² Sin computar el miércoles dieciséis de septiembre, por tratarse de un día inhábil en un asunto que no está vinculado a proceso electoral alguno, conforme el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, en relación con los artículos 7, párrafo 2 de la citada Ley y el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

d. Personería. Fernando Garibay Palomino (PVEM) y Víctor Hugo Sandón Saavedra (PAN) pueden actuar en representación de sus respectivos partidos políticos, porque ambos tienen el carácter de representantes ante el CG del INE.¹³

VI. REQUISITOS PROCESALES

El juicio ciudadano y el recurso de apelación cumplen con los requisitos generales de procedencia¹⁴.

1. Forma. Las demandas se presentaron ante la autoridad responsable; consta la denominación de la Organización, así como el nombre y firma de su representante; se identifican los actos reclamados; se exponen hechos y conceptos de agravio, así como los preceptos legales presuntamente vulnerados.

2. Oportunidad. Las demandas fueron presentadas oportunamente, como se muestra a continuación:

Expediente	Notificación	Plazo para impugnar	Presentación de la demanda
SUP-JDC-2511/2020	9 Septiembre	10 al 15 Septiembre	13 septiembre
SUP-RAP-80/2020	11 Septiembre	14 al 17 Septiembre	13 septiembre

Del cuadro anterior se advierte que, en el caso del **juicio ciudadano**, la resolución le fue notificada a la Organización el nueve de septiembre,¹⁵ por lo que, el plazo para impugnar transcurrió del diez al quince de dicho mes. Entonces si la demanda fue presentada el trece de septiembre es evidente la oportunidad.¹⁶

¹³ Con fundamento en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), y 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

¹⁴ Conforme los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1, inciso a), 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a) y 45 párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

¹⁵ Según manifestación de la actora, la resolución le fue notificada en esa fecha. Así, al no ser un dato controvertido por la responsable y no obrar prueba en contrario, se debe de tener por cumplido el requisito.

¹⁶ Sin computar sábado doce y domingo trece de septiembre, por tratarse de días inhábiles en un asunto que no está vinculado a proceso electoral alguno, conforme el artículo 8 de la Ley de



Por otra parte, en el caso del **recurso de apelación**, la resolución impugnada fue notificada a la Organización el once de septiembre,¹⁷ por lo que el plazo para impugnar transcurrió del catorce al diecisiete del mismo mes, en tanto que, la demanda fue presentada el trece de septiembre, ello evidencia la oportunidad.¹⁸

3. Legitimación y personería. Se cumple con el requisito porque, tanto el juicio ciudadano, como el recurso de apelación, fueron interpuestos por una organización que pretende obtener su registro como PPN, a través de su representante ante el INE, carácter que le es reconocido por la propia responsable en su respectivo informe circunstanciado.

4. Interés jurídico. La organización cuenta con interés jurídico, porque es a quien se le negó el registro como PPN, aunado a que se le sancionó en el POS por la supuesta participación del SNTE en las actividades tendientes a la obtención del referido registro.

VII. ESTUDIO DE FONDO

A. Metodología.

Los motivos de agravio se analizarán de la siguiente manera, sin que ello cause agravio a la actora¹⁹.

En primer lugar, se estudiarán los agravios vertidos en el SUP-RAP-80/2020, por los que controvierte la sustanciación, valoración probatoria y resolución del POS, que constituyó la base para que la responsable tuviera por acreditada la intervención del sindicato en el proceso de registro de la organización como PPN.

Medios, en relación con los artículos 7, párrafo 2 de la citada Ley y el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁷ Según manifestación de la actora, la resolución le fue notificada en esa fecha. Así, al no ser un dato controvertido por la responsable y no obrar prueba en contrario, se debe de tener por cumplido el requisito.

¹⁸ Sin computar sábado doce, domingo trece y miércoles dieciséis de septiembre, por tratarse de días inhábiles en un asunto que no está vinculado a proceso electoral alguno, conforme el artículo 8 de la Ley de Medios, en relación con los artículos 7, párrafo 2 de la citada Ley y el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁹ Jurisprudencia 4/2000, "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN."

Posteriormente, se analizarán los agravios en los que controvierte que se haya actualizado la intervención gremial y que por esa razón se le deba negar el registro.

Luego, se examina si la interpretación que realizó la responsable es incompatible o no con el derecho de asociación de los afiliados a una organización que busque su registro como PPN.

Finalmente, se estudiarán los agravios en los que combate que se invalidaron incorrectamente cuatro asambleas distritales.

B. Violaciones en el POS

Cuestión previa

En cuanto al proceso de creación de nuevos partidos políticos, esta Sala Superior ha puntualizado la importancia de verificar el pleno cumplimiento al requisito de que el ejercicio del derecho de afiliación sea realizado de manera libre y personal.

Por ello, en caso de que la autoridad electoral niegue el registro como PPN a una organización de ciudadanos por la participación de algún sindicato u otra organización gremial, es indispensable que se acredite la intervención.

En tal sentido, la autoridad electoral se encuentra obligada a ser exhaustiva en el desarrollo de sus funciones de verificación del cumplimiento de requisitos para la conformación de nuevos partidos políticos y del respeto a los límites y prohibiciones constitucionales establecidas para las organizaciones de ciudadanos en sus actividades tendentes a la obtención del registro.

Esto es, de existir alguna causa de presunción de participación de sindicatos, partidos políticos u organizaciones gremiales en el proceso de origen de un nuevo instituto político –por ejemplo, la sustanciación



de un procedimiento administrativo sancionador—, no basta el mero señalamiento por parte de la autoridad competente para que se considere incumplido el requisito de no intervención gremial.

Ante tal supuesto, se requiere que la competente ejerza sus facultades de revisión y verificación para tener por comprobada o desvirtuada la intervención gremial en la conformación de un nuevo instituto político.

Ahora bien, de manera específica en el marco de la investigación de un procedimiento administrativo sancionador, la autoridad investigadora electoral está facultada para realizar las diligencias que considere necesarias, siempre que éstas sean racionales, proporcionales e idóneas.

Esto es, la obligación de sustanciar un procedimiento exhaustivamente encuentra sus límites en tales principios.

En ese orden de ideas, la selección de medios de prueba que debe allegarse se desarrolla de acuerdo a los indicios con los que cuente y sin actuar de manera arbitraria, ni expandir el ámbito de la investigación a entes o personas que no tengan esa potestad de indagatoria.

¿En qué consistió el procedimiento de investigación que realizó el INE para determinar la participación del SNTE?

En la sustanciación del POS la responsable emitió diversos requerimientos de información y recibió las respuestas que, para los fines del presente apartado, fueron:

- **SNTE:** proporcionó lista de sus agremiados.
- **DEPPP:** elaboró y proporcionó el cruce entre el padrón de agremiados del SNTE y el listado de presidentes y secretarios, delegados y auxiliares de la Organización.
- **SEP:** realizó la confronta entre los presidentes y secretarios, delegados y auxiliares de la Organización y la base de datos del

Sistema Integral de Administración de Personal de la SEP – que incluye RFC y la CURP—, por conducto del Director de Procesos Jurisdiccionales de la SEP.

La documentación anterior permitió a la responsable determinar que 10,563 agremiados del SNTE participaron en el proceso para que la Organización obtuviera su registro como PPN.

Esto es, una vez que realizó las diligencias que consideró necesarias para confirmar o desvirtuar la participación sindical en el proceso de creación de un nuevo partido político, que fue la parte central de la investigación que sustanció, elaboró y aprobó la resolución impugnada.

Tema 1. Cruces de información proporcionados sin requerimiento

Decisión

Toda vez que la UTCE, en el ejercicio de sus facultades de investigación, solicitó a la DEPPP que realizara un cruce de información entre el padrón de agremiados del SNTE y el padrón de afiliados de la organización, el agravio se considera **infundado**.

Justificación

La organización afirma que la responsable realizó una indebida admisión y valoración probatoria respecto a los cruces de información que la DEPPP proporcionó a la UTCE, pues no fueron requeridos por esta última, lo que vulneró el procedimiento establecido en el Reglamento de Quejas y Denuncias.

No asiste la razón a la actora pues, contrario a su afirmación, sí existió un requerimiento expreso de la UTCE en el POS, a la autoridad encargada del resguardo del padrón de afiliados de las organizaciones que hubieran solicitado su registro como partidos políticos.



Lo anterior, independientemente de que la información que le fue proporcionada a la UTCE no hubiera abarcado la totalidad del padrón de afiliados de la organización, sino solamente determinados cargos.

En otras palabras, el hecho de que la respuesta de la autoridad requerida hubiera sido parcial, de ninguna manera significa que sea procedente desvirtuar el contenido del medio de convicción, más aún cuando se generó a solicitud de la UTCE, encargada de la investigación sobre la posible intromisión sindical en las actividades para la creación de un nuevo partido político.

En cuanto a que el oficio de la Dirección de Procesos Jurisdiccionales de la SEP con el resultado de la confronta que realizó entre los mencionados padrones de agremiados y afiliados, no fue remitido previamente, el agravio se considera igualmente **infundado**.

Ello pues del requerimiento de información de la DEPPP a la dependencia federal magisterial, se desprende que el oficio en cuestión no fue para sustanciar el POS respecto a la posible intervención gremial en la organización investigada, sino para obtener datos que le permitieran descartar posibles homonimias en la confronta que le había sido previamente solicitada por la UTCE.

Tema 2. El cruce de información es una lista sin valor probatorio

Decisión

La afirmación de que el resultado del cruce de información es una mera lista de nombres a la que no se le debió otorgar valor probatorio alguno al no generar certeza de la identidad de quienes la integran, se considera **infundada**.

Justificación

- **Valoración de pruebas**

Como lo ha expuesto esta Sala Superior, la autoridad responsable utilizó dos cruces de información o conciliaciones entre el padrón de agremiados del SNTE y el listado de presidentes y secretarios, delegados y auxiliares de la Organización.

A través de tales elementos de convicción, valorados en su conjunto, muestran que un elevado porcentaje de miembros del SNTE participó en las actividades de la Organización.

El resultado del cruce de datos realizado por el INE pone de relieve una situación extraordinaria, consistente en que en las labores para la obtención del registro como PPN tuvieron una participación preponderante de personas identificadas con **un solo sindicato, el SNTE.**

En este sentido, se considera que esta situación resulta atípica, ya que dada la magnitud y preponderancia de su participación haría necesaria una **comunicación y coordinación entre personas que tienen en común el estar agremiadas al SNTE.**

En ese sentido, **la magnitud de estos hechos, por sí misma hace evidente la intervención de dicho sindicato en el proceso de registro de la Organización como PPN.**

Ahora bien, lo infundado del agravio se debe a que contrario a lo afirmado por la actora, el cruce de información no es únicamente una lista de nombres, sino que contemplaron datos adicionales que permite la plena identificación de quienes siendo agremiados del SNTE, participaron como presidentes, secretarios, delegados o auxiliares de la Organización.

Tales datos fueron: nombre, entidad federativa, clave de elector, RFC y CURP, los que permiten saber con certeza que las coincidencias obtenidas por la responsable a partir de los cruces de información son ciertas.



- **Posibles homonimias**

Lo alegado por la actora respecto a las posibles homonimias en los resultados obtenidos por la responsable, es **inoperante**, al tratarse de afirmaciones genéricas que de ninguna manera desvirtúan el ejercicio realizado por la responsable.

Lo anterior es así, porque la argumentación en comento se limita a afirmar que existe la posibilidad de que se trate de homonimias o nombres similares y, por tanto, que quienes aparecen como agremiados y afiliados, simultáneamente, no sean las mismas personas, sino que se trate de nombres similares.

Lo inoperante deviene de que la actora no señala ni identifica aquel o aquellos casos en los que la responsable hubiera determinado de manera equivocada la participación de algún agremiado del SNTE en las actividades para obtener el registro como PPN de la Organización, por tratarse de una homonimia.

Tampoco ofreció información o documentación que permita desvirtuar o siquiera poner en duda los datos a partir de los cuales la responsable arribó a las conclusiones que expuso en la resolución impugnada.

Esto es, la actora **no controvierte que los afiliados de la organización son, a su vez, agremiados del SNTE**, sino que se limita a afirmar de manera abstracta la posibilidad de homonimias.

Tema 3. Falta de certeza e idoneidad en los elementos de prueba

Decisión

Es **inoperante** el agravio relativo a que la responsable manipuló el padrón de integrantes del SNTE, pues a su decir, alteró el medio a través del cual le presentado por la organización gremial, por ello, no tiene certeza respecto a la validez de ese elemento de prueba.

Justificación

Se trata de una afirmación subjetiva, genérica e imprecisa que no controvierte el elemento de convicción considerado por la responsable.

En este caso, si bien el contenido del vínculo electrónico es una documental privada, la dirección de resguardo fue incorporada al expediente mediante acuerdo de un órgano de la autoridad electoral nacional en el ejercicio de sus funciones.

En otras palabras, el medio de presentación fue proporcionado por una autoridad competente de acuerdo a las atribuciones que le han sido conferidas, por tanto, su autenticidad no está en duda y la supuesta manipulación es una manifestación sin sustento ni fundamento, y menos aún, respaldada por algún medio probatorios para evidenciarla.

Tema 4. El padrón de agremiados del SNTE no obra en el expediente

Decisión

Es **infundado** el agravio relativo a que el padrón de integrantes del SNTE no obra en el expediente y que fue manipulado por la responsable debido a que modificó el formato en que originalmente se presentó (USB).

Justificación

Como lo señala la resolución impugnada y consta en el expediente respectivo, mediante acuerdo del veintinueve de mayo, la UTCE dio cuenta de diversa documentación agregada al expediente, entre ella, la presentada por el Secretario General del SNTE.



Aunado a lo anterior, del acuerdo de la UTCE de ocho de junio, se advierte la solicitud realizada a la DEPPP para que elaborara un cruce de información entre el padrón de afiliados de la organización de ciudadanos y el padrón de agremiados del SNTE; este último elemento se incorporó mediante un enlace electrónico en el cuerpo de dicha documental pública.

En ese sentido, contrario a lo que señala, tuvo a su alcance la información e incluso pudo formular alegatos o manifestar lo que a su derecho convenía dentro del procedimiento como parte de su garantía de audiencia.

Pues como se advierte de la vista para formular alegatos, del acuerdo de la UTCE de 6 de agosto, se ordenó poner las constancias que integran el expediente a la vista de las partes, entre ellas la Organización, para que realizaran las manifestaciones que a su derecho convinieran.

Esto es, la actora parte de una premisa equivocada al afirmar que el padrón de agremiados del SNTE no existe en el expediente, porque como se ha explicado sí se encuentra en él señalado, pero en forma de documentación archivada en una carpeta de acceso compartido.

Consecuentemente, su afirmación relativa a que el emplazamiento se realizó de manera indebida y lo dejó en estado de indefensión, al no contener la totalidad de pruebas del expediente deviene **infundado**.

Ello, en tanto ha quedado demostrado que el padrón de agremiados del SNTE sí se incorporó al expediente y se hizo de su conocimiento.

Tema 5. Ineficacia probatoria de la información no actualizada

Decisión

Es **infundado** el agravio por el cual la Organización objeta el alcance y eficacia probatoria de la documentación presentada por el Tribunal de Conciliación.

Justificación

Al respecto debe tenerse en cuenta que, como lo establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y como lo señala en su oficio el Tribunal de Conciliación, es obligación de los sindicatos informarle tanto los cambios en sus directivas, como las altas y bajas de sus miembros.

No obstante, a marzo del año en curso, el SNTE no había dado cumplimiento a ese deber, sin embargo, el Tribunal de Conciliación se encargó de la toma de nota de esos acuerdos tomados por ese sindicato.

En consecuencia, el argumento para controvertir la idoneidad de la información por falta de actualización es **infundado**, en tanto la información proporcionada por el Tribunal de Conciliación a la UTCE, es la última con la que cuenta esa autoridad y, en consecuencia, la que considera más actual.

Aunado a lo anterior, la actora no controvierte que los afiliados de la organización son, a su vez, agremiados del SNTE o que se trate de personas distintas a las contenidas en las listas recabadas.

Tema 6. La responsable no tomó en cuenta de manera íntegra todas las pruebas que, en su conjunto, comprueban que el SNTE no intervino en la conformación de un nuevo partido político

Decisión



El agravio es **infundado**, porque contrario a lo alegado por la Organización, la responsable sí valoró todas las pruebas, tanto de manera individual como en su conjunto.

Justificación

La Organización señala que a pesar del cúmulo de elementos probatorios mediante los cuales la responsable determinó que no se acredita la intervención gremial²⁰, la compulsas entre el padrón de agremiados del SNTE contra el padrón de la organización de ciudadanos fue el único medio de convicción considerado por la autoridad electoral para resolver la negativa de registro.

Esta Sala Superior considera que la responsable sí valoró todas las pruebas, tanto de manera individual como en su conjunto.

A partir de ello, concluyó que la intervención del SNTE fue de tal envergadura en las tareas dirigidas a la obtención del registro, que sin esa participación la Organización no hubiera podido constituirse.

Esto es, de las constancias que integran el expediente por el que se determinó la intervención gremial, efectivamente se advierte que la responsable se allegó de la documentación y medios de convicción indicados por la organización de ciudadanos; que procedió a su estudio, valoración y concatenación.

La consecuencia de ese ejercicio exhaustivo e integral en materia probatoria, le permitió determinar que la prueba consistente en el cruce de padrones SNTE-organización, fue producir la convicción en la responsable de la intervención gremial, lo que actualiza la vulneración de lo establecido en el **artículo 41 Constitucional, desvirtuando los demás elementos por ella analizados.**

²⁰ Refiere: 1. las tres notas periodísticas presentadas en el escrito de queja; 2. el oficio de la Unidad Técnica de Fiscalización en que informa que no existen coincidencias entre los aportantes a la organización y los agremiados del SNTE; 3. la confronta entre asambleas del SNTE y las de la organización; 4. el cruce de información derivado de los requerimientos entre el listado de dirigentes del SNTE y quienes participaron en las actividades tendientes a la obtención de registro como partido político.

De ahí que no asista la razón a la Organización.

Tema 7. Objeciones sobre pruebas relativas a Nueva Alianza Local

Decisión

Son **inoperantes** los planteamientos relacionados con la supuesta participación de Nueva Alianza Local en las actividades encaminadas a la conformación de un nuevo partido político.

Justificación

Lo anterior es así puesto que la resolución controvertida estableció que la responsable no encontró elementos en cuanto a que Nueva Alianza Local con registro en Colima, Guanajuato y Morelos hubiera intervenido en las actividades de constitución del partido político en formación Grupo Social Promotor de México.

Así, el análisis de los argumentos encaminados a desvirtuar la admisión y valoración de los elementos de convicción sobre los cuales la autoridad fundó la determinación de considerar que no existió intervención de los partidos locales en las actividades de la organización resultaría ocioso, pues la resolución fue favorable a la ahora Organización, de manera que su estudio a ningún fin práctico llevaría.

Tema 8. No admisión de pruebas supervenientes.

Decisión

Esta Sala Superior considera que se debe **confirmar** la determinación de la responsable de no tener por admitidas las pruebas ofrecidas como supervenientes por la Organización, consistentes en los escritos de quienes fungieron como presidentes y secretarios en las asambleas



distritales para acreditar su participación individual y libre en las actividades para obtener su registro como PPN.

Justificación

De los diversos escritos presentados por la actora, que no fueron admitidos ni valorados por la responsable, se advierte que se trata de manifestaciones bajo protesta de decir verdad de quienes fungieron como presidentes y secretarios de las asambleas distritales de la Organización, respecto a que la labor que desempeñaron la realizaron de forma libre e individual.

Lo alegado por la actora en cuanto a que la responsable debió admitir tales documentos como pruebas supervenientes deviene **inoperante**.

Lo anterior es así, pues en la resolución impugnada la responsable determinó que la Organización vulneró la prohibición establecida en el artículo 41 de Constitución relativa a la **intervención gremial**, por la participación del SNTE en las actividades de la Organización para la conformación de un PPN.

Estableció que fue tan elevado el número de personas que son miembros en un ente gremial específico –el SNTE– en actividades de cargos directivos dentro de la Organización, que la cantidad de participantes sindicales fue suficiente para determinar que se actualiza la intervención sindical constitucionalmente prohibida.

Lo inoperante del agravio se debe a que **tales escritos no sirven para desmentir, desvirtuar o poner en entredicho la evidente participación sindical en la Organización, aun cuando en cada uno de ellos se afirme la participación individual y voluntaria.**

Tan es así que si la responsable los hubiera admitido y valorado, habría llegado a la misma conclusión, pues la intervención del SNTE es evidente y el porcentaje de participación de personal sindicalizado de

ese ente específico es tan elevado, que la intervención gremial de igual manera se hubiera acreditado.

Esto es, el contenido de tales escritos de ninguna manera desvirtúa la intervención de miembros del SNTE en las actividades de la Organización para obtener su registro como PPN.

De ahí lo **inoperante** del agravio.

C. Agravios relacionados con la negativa del registro

Marco normativo sobre el derecho de asociación política y la prohibición de la intervención sindical

a) Derecho de asociación en su vertiente de formar partidos políticos

La ciudadanía tiene derecho a asociarse libre e individualmente para tomar parte en los asuntos políticos del país, acorde a lo que establecen los artículos 9 y 35, fracción III, de la Constitución²¹.

Ahora, sólo las y los ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos, según lo dispone el artículo 41, párrafo segundo, de la base I, de la Constitución.²²

²¹ Artículo 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

(...)

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

(...)

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

(...)

²² Artículo 41. (...)

I. (...)

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, **quedan prohibidas la intervención de**



También, el artículo 41, base I, párrafo segundo, dice expresamente que **“quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”**.

b) Trayectoria constitucional de la libre asociación y afiliación en materia política

La primera reforma constitucional en este tema fue el seis de abril de mil novecientos noventa, para precisar en el artículo 35, fracción III, que el derecho de asociación debía ser **libre y pacíficamente**, con el interés de “asegurar la libre y responsable expresión de la voluntad ciudadana”²³.

La segunda reforma fue en mil novecientos noventa y seis, que modificó el artículo 41, de la Constitución, para señalar que sólo los ciudadanos podían afiliarse libre e individualmente.

Las reformas buscaron evitar uno de los vicios que afectan a la democracia, consistente en **la afiliación colectiva**, es decir, la incorporación de un ciudadano a un partido político, por la sola pertenencia a un ente como lo es un sindicato.

La idea fundamental del Constituyente Permanente fue asegurar las libertades de la ciudadana en el ejercicio de sus derechos políticos y que sus decisiones fueran individuales.

La última reforma fue el trece de noviembre de dos mil siete, añadió en el artículo 41, **la prohibición de que intervengan los gremios** en la formación de partidos y en la afiliación a éstos.

En el Dictamen de esta propuesta que discutió la Cámara de Senadores señala expresamente que:

organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

²³ Véase exposición de motivos de la Iniciativa presentada por diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

“La otra reforma propuesta al párrafo segundo de la Base I del artículo en comento, se considera necesaria y justificada a la luz de las negativas experiencias que se han vivido en años recientes. Si nuestra Constitución ya establece la obligatoriedad de que la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos se realice en forma libre e individual, **inaceptable resulta que organizaciones gremiales de cualquier tipo, u otras ajenas al sistema de partidos, intervengan, de manera apenas encubierta, en la formación de nuevos partidos y en los procesos para el registro de los mismos.** En consecuencia el párrafo antes analizado queda como sigue...” [Énfasis añadido]

Como se advierte, la trayectoria de reformas constitucionales a los derechos de asociación y de afiliación en materia política, enfatizaron en que éstos se ejercieran de forma libre e individual y en la última de ellas expresamente **proscribir la participación de los gremios.**

El Poder Reformador de la Constitución advirtió la necesidad de blindar el ejercicio de ambas libertades, dada la trascendencia que ambos tienen en la conformación del poder público; el primero, en la decisión sobre qué opciones políticas constituirán un partido político que accederá a las distintas prerrogativas constitucionales y legales; y el segundo, el derecho de afiliación, se traducirá en quiénes lo conforman.

c) ¿Cómo se concreta la intervención gremial?

Con base en lo anterior se desprende que la Constitución prohíbe que en la conformación de partidos políticos ocurra lo siguiente:

- a) Intervención de organizaciones gremiales y
- b) Afiliación corporativa

Por su parte, la Ley de Partidos²⁴ prohíbe que formen parte de partidos políticos las organizaciones civiles, sociales o gremiales y también que

²⁴ **Artículo 3.** (...)

2. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de:

a) Organizaciones civiles, sociales o gremiales, nacionales o extranjeras; (...)

Artículo 12.

1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:

(...)



en la constitución de un partido político nacional se acredite que en las asambleas no hubo intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente.

También, la Ley Electoral dispone en su artículo 453, párrafo 1, inciso b)²⁵, que constituye una infracción de las organizaciones que pretendan constituir partidos políticos, el permitir la intervención de organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a ese propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales.

La prohibición de la injerencia sindical se distingue de la afiliación corporativa en cuanto a que la primera, no se reduce al ámbito del riesgo creado o de puesta en peligro, sino que alude a tomar parte en un asunto, y con ello, implica la acción de mediar, interceder o interponerse, por lo que debe materializarse mediante un actuar positivo²⁶.

Mientras que la afiliación corporativa es la afiliación automática de un ciudadano (a) a un determinado partido político, por la sola pertenencia a una institución, empresa, sindicato, etcétera.

Para actualizar la prohibición constitucional bastaría con que se presentaran elementos que evidenciaran una intervención sindical sin que necesariamente deba acreditarse que también aconteció la afiliación corporativa.

También, este órgano jurisdiccional ha considerado que referente a eventos proselitistas organizados por sindicatos, se presumían la

III. Que en la realización de la asamblea de que se trate **no existió intervención de organizaciones gremiales** o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

(...)

²⁵ **Artículo 453.**

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

a) No informar mensualmente al Instituto o a los Organismos Públicos Locales del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendentes a la obtención del registro;

b) Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales, y

²⁶ Véase SUP-JDC-2665/2008 y acumulado.

coacción al voto, dado que este tipo de reuniones se apartaban de la finalidad para la cual se constituyen las organizaciones gremiales²⁷.

Además, estimó válido que se sancionaran estos eventos sindicales de carácter electoral porque generan un influjo contrario a la libertad del voto, sin que se debiera demostrar que efectivamente hubo coacción o presión hacia los agremiados para que acudieran al evento.

También, precisó que no era necesario demostrar que la coacción o el influjo contrario a la libertad del voto se ejerciera mediante medios coercitivos, ya que si bien no existe una relación de supra-subordinación en las relaciones sindicales, tampoco era una relación igualitaria, porque los trabajadores pueden obtener ciertos beneficios en función de su participación en actividades sectoriales.

De esta manera, el criterio de esta Sala Superior fue que la intervención sindical en actos electorales genera una presunción de que los agremiados no puedan decidir libremente sobre su preferencia política, debido a que puede haber condiciones de privilegios o represalias, que no se comprueben necesariamente a través de medios coercitivos pero que generan un influjo contrario en su voluntad, que afecte su autonomía en el ejercicio del derecho al voto activo.

Tema 1. Se acredita la intervención gremial

Decisión

Esta Sala Superior considera que se debe **confirmar** la conclusión de la responsable en el sentido de que **se acreditó la intervención de un sindicato en el proceso de registro de PPN.**

Justificación

²⁷ Véanse sentencias: SUP-REP-119/2019 y acumulado y SUP-JE-6/2020 y acumulado, así como la tesis de la Sala Superior III/2009, de rubro: **“COACCIÓN AL VOTO. SE ACTUALIZA CUANDO LOS SINDICATOS CELEBRAN REUNIONES CON FINES DE PROSELITISMO ELECTORAL.”** Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



La actora alega que la responsable no pudo probar, fehacientemente: *i)* la intervención de dirigentes sindicales en cualquiera de las etapas de constitución del partido, *ii)* la intervención del sindicato en la afiliación a la organización, *iii)* la realización de actos en ejercicio de la capacidad de mando de un sindicato o de manipulación, o la utilización de recursos, uso de instalaciones, o *iv)* coacción o intimidación o que los sindicalizados que participaron tuvieran capacidad de mando y *v)* que los afiliados a la organización representan un porcentaje mínimo de los agremiados.

Ahora bien, conforme al **principio ontológico de la prueba**, consistente en que lo ordinario se presume y lo extraordinario se prueba, lo ordinario es que, cuando una organización pretende su registro como PPN busque el apoyo de toda la ciudadanía para obtenerlo, lo que necesariamente se debe ver reflejado en una representación plural en las personas que realicen actividades para ello.

Sin embargo, en este caso concurrieron una serie de hechos que no están en controversia y que conducen a inferir que existió una intervención del SNTE en la conformación del partido.

Uno de los hechos acreditados, es que 1,127 agremiados al SNTE que fungieron como presidentes, secretarios, delegados o auxiliares hicieron aportaciones por un monto total \$5,303,335.91 a la Organización, conforme se advierte en el cuadro siguiente:

Organización "Grupo Social Promotor de México"			
Personas que fungieron como Presidente (a), Secretario (a), Delegada (o) o auxiliar de Grupo Social Promotor de México, y a su vez fueron localizadas como afiliadas al SNTE			
Total de personas afiliadas al SNTE	Total de personas aportantes afiliadas al SNTE	Monto total de aportaciones	Total de afiliaciones recabadas por App
10,341	1,127	\$5,303,335.91	119,197

Pero, el monto de aportaciones por parte de agremiados se eleva al **56.67%**, respecto del total de las aportaciones que recibió la Organización.

Incluso, esto fue motivo para que la autoridad fiscalizadora ordenara abrir un procedimiento oficioso a efecto de determinar el origen lícito de las aportaciones que recibió de afiliados al SNTE por un monto total de \$19,256,877.77.

Esto, pone de relieve una situación extraordinaria, consistente en que la mayoría de los recursos obtenidos por la Organización PPN tuvieron una **participación preponderante de personas identificadas con un solo sindicato, el SNTE.**

La relevancia de este dato radica en que para que una Organización pueda constituirse requiere realizar gastos para llevar a cabo las asambleas, recabar afiliaciones, dar a conocer su propuesta ideológica, es decir, un despliegue de recursos para captar apoyo ciudadano a lo largo del país.

Pero, cuando estas actividades logran llevarse a cabo gracias al dinero aportado por agremiados de un solo sindicato, expone una situación anómala que debe ser examinada exhaustivamente por la autoridad.

Si bien esto no constituye una prueba o evidencia directa respecto a la intervención del sindicato, sí muestra un indicio fuerte en cuanto a que existió una organización o ejecución orquestada desde el SNTE para crear el PPN.

Ahora, la experiencia dicta que no siempre es evidente la intervención directa de los sindicatos en realizar actividades que se apartan de sus finalidades, como lo es participar en actos de naturaleza electoral.



Por ejemplo, esta Sala Superior consideró²⁸ que existía una presunción de esa presión o coacción hacia los agremiados cuando los sindicatos organizaban actos electorales, porque aun cuando no hubiera evidencias directas de presión o persuasión para influir en su voto, lo cierto es que cuentan con otros mecanismos con los que pueden influir en los agremiados, como lo es conceder privilegios o quitárselos.

Lo que esto expone es una forma de operar de los sindicatos hacia sus agremiados, donde no hay pruebas directas de cómo influyen en los sindicalizados, pero sí hechos secundarios de los que se pueden establecer evidencias o indicios de estas prácticas contrarias a la libertad sindical y a la democracia.

Ello es así, pues es fuera de lo ordinario que **los agremiados concuerden de manera tan unánime en apoyar económicamente a una opción política, sin suponer que exista algún pacto o acuerdo en el cual se verán beneficiados por esa participación, o bien puedan ser perjudicados si no lo realizan.**

Este tipo de influencia que hay al seno de los sindicatos, explica por qué la Ley Federal del Trabajo²⁹ señala que la votación para elegir líderes sindicales debe ser secreta, y que esto es esencial para que puedan decidir sin ningún tipo de intimidación al momento de votar³⁰.

Entonces, no puede esperarse que la **realización de actos ilícitos de los sindicatos quede evidenciada claramente** sino más bien que será a través de indicios o de hechos secundarios que pueda inferirse que se trata de una intervención indebida por parte de un gremio en actividades que se apartan de sus finalidades.

²⁸ Véase SUP-REP-119/2019 y acumulado y SUP-JE-6/2020 y acumulado, así como la tesis de la Sala Superior III/2009, de rubro: **“COACCIÓN AL VOTO. SE ACTUALIZA CUANDO LOS SINDICATOS CELEBRAN REUNIONES CON FINES DE PROSELITISMO ELECTORAL.”** Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

²⁹ Artículo 371 (...)

fracción IX. Procedimiento para la elección de la directiva sindical y secciones sindicales, el cual se llevará a cabo mediante el ejercicio del voto directo, personal, libre, directo y secreto.

³⁰ Véase tesis I.3o.T.184, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito de rubro: **“TITULARIDAD DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO. EL VOTO SECRETO ES CONDICIÓN ESENCIAL DE LA LIBERTAD SINDICAL”**

De modo que, la manera más común de evidenciar la comisión de ilícitos por este tipo de entes colectivos, es a través de la **prueba indiciaria y no con una prueba directa**³¹.

Además, la Ley de Medios permite que las pruebas indiciarias generen verdad o convicción sobre un hecho irregular.

En efecto, el artículo 16, párrafo 3, de la Ley de Medios establece que todas las pruebas que no son documentales públicas, **harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí las probanzas, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.**

Entonces, no es necesario demostrar mediante pruebas directas la intervención de una organización gremial en la creación de PPN, para poder, en su caso, tener por acreditada tal irregularidad.

En este caso, hay suficientes indicios que llevan a concluir que el SNTE intervino **en el proceso de registro de la Organización como PPN.**

En primer lugar, porque no puede considerarse **una mera casualidad** que la mayoría de los afiliados que realizaron erogaciones sean agremiados de un mismo sindicato, cuando dichos recursos fueron instrumentales y determinantes en la organización de asambleas distritales, en su participación en la Asamblea Nacional Constitutiva, en la recolección de afiliaciones y en la obtención de recursos para la organización.

Este porcentaje, en sí mismo, no es controvertido por la organización y constituye un **indicio de relevancia trascendental, que tuvieron las**

³¹ Tesis XXXVII/2004, “**PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS**”. Asimismo, en el SUP-RAP-018/2003 la Sala Superior sostuvo, en lo que interesa, que la eficacia de la prueba indiciaria no requiere que sea administrada con pruebas directas que acrediten objetivamente la irregularidad.



aportaciones de agremiados al SNTE en la constitución de la organización como PPN.

Las aportaciones que recibe la organización son fundamentales para el desarrollo de las tareas para su registro como PPN; esto es así, ya que son utilizadas para sufragar los gastos organizacionales y operacionales que le permiten cumplir los requisitos para constituirse como PPN.

Entonces, para esta Sala Superior es evidente que hubo **participación del sindicato la cual fue instrumental y determinante para que la organización cumpliera con los requisitos para para constituirse en PPN**, a partir no sólo de la importancia que tuvieron los recursos recibidos de los agremiados al SNTE, sino porque existen otros elementos indiciarios, que a continuación se exponen y que **valorados conjuntamente permiten acreditar la intervención del SNTE** en la conformación del partido político.

En primer lugar, se debe tener presente que **el padrón de agremiados que utilizó la organización fue verificado dos veces por el INE**, primero en la relación que presentó el sindicato, y posteriormente, con la información que hizo llegar la SEP, en la que se detallan la CURP y el RFC de los afiliados, por lo que existe un mayor grado de certeza respecto de que quienes intervinieron en las funciones y tareas fundamentales de la organización forman parte de la SNTE.

Lo anterior permite establecer una **presunción de certeza y veracidad del padrón de agremiados al SNTE que utilizó el INE** al confrontarlo con las personas que participaron en las labores de constitución de la organización como PPN.

En consecuencia, **esta presunción de veracidad también resulta aplicable a los resultados** que de dicho cruce de datos realizó el INE.

Así, puede concluirse que existió una **presencia elevada de personas afiliadas al SNTE en la celebración de asambleas estatales, la Asamblea Nacional Constitutiva y en la captación de afiliaciones mediante la aplicación móvil.**

Por otra parte, dentro de las irregularidades que fueron señaladas por el INE, es de particular importancia que **se identificaron otras conductas irregulares**, tales como, que a través de la aplicación móvil existieron **posibles afiliaciones irregulares en edificios sindicales** de la sección 52 y 11 de la SNTE en San Luis Potosí y Ciudad de México, respectivamente.

Este hecho constituye **otro indicio de la intervención del SNTE** en la constitución de la organización como PPN, en particular en la fase de captación de afiliaciones.

Además, esta Sala Superior también distinguió que la injerencia gremial debe distinguirse de la afiliación corporativa porque la primera no se reduce al ámbito del riesgo creado o puesta en peligro, sino que **implica necesariamente un actuar, es decir tomar parte en un asunto, y con ello, implica la acción de mediar, interceder o interponerse. Por lo que debe materializarse con un actuar positivo**³².

Así, contrario a lo que aduce el actor, no era necesario demostrar que miembros de la organización sindical hubiesen participado en todas y cada una de las asambleas celebradas, y menos aún, que hubieren ejercido actos concretos de influencia sobre todos los afiliados.

Así, de una **valoración armónica y concatenada de todos los elementos probatorios que obran en el expediente**, los cuales se

³² SUP-JDC-2695/2008



valoran en atención a los principios de la lógica, la sana crítica y la experiencia³³ se tiene lo siguiente.

- Se demuestra una alta participación de agremiados al SNTE en las tareas necesarias para el registro de la organización como PPN.
- Se demuestra que más de la mitad de las aportaciones recibidas por la organización provienen de afiliados al SNTE.
- Que existen indicios de la utilización de edificios del SNTE en la captación de algunas afiliaciones vía aplicación móvil.
- En las labores para el registro de la organización como PPN participaron preponderantemente³⁴ y de manera instrumental agremiados a un solo sindicato, el SNTE, pues tres cuartas partes del total de cargos entre presidentes, secretarios, auxiliares y delegados eran agremiados de dicho sindicato.

Todos estos elementos probatorios, sin que exista algún elemento que los contradiga, **permiten concluir la participación trascendente del SNTE en las tareas para la constitución de la organización como PPN.**

Sin que sea obstáculo a lo anterior, el hecho de que no se demuestre la participación de dirigentes sindicales en el proceso de constitución como partido político, porque no existió una afiliación corporativa.

Así, la valoración conjunta de todos estos elementos, sin que existan evidencias que los contradigan, apuntan necesariamente a la convicción de que la intervención del sindicato, dada su magnitud y relevancia, fue determinante en el proceso para que el registro de la organización como PPN.

³³ Artículo 16, párrafo 1, de la Ley de Medios.

³⁴ 253 Presidentes de asambleas distritales afiliados al SNTE, representan el 87%.54; 244 Secretarios de asambleas distritales afiliados al SNTE, representan el 84%; 1,352 Delegados a la Asamblea Nacional afiliados al SNTE, representan el 74.3%; 11,231 auxiliares para recabar afiliaciones afiliados al SNTE, representan el 65%; Agremiados al SNTE aportaron el 56.67% de los recursos para la constitución como PPN.

Por lo anterior, es que se desestima el agravio de la Organización en el que sostiene que no hay intervención gremial al carecer de elementos probatorios directos que vincularan al SNTE en las actividades de conformación del PPN.

Tema 2. Análisis desde los parámetros de validez del acto jurídico administrativo electoral

A juicio de esta Sala Superior, la resolución de la responsable es conforme a los parámetros del acto jurídico administrativo electoral.

Al respecto, los actos jurídicos electorales en amplio sentido son aquellos realizados por las autoridades y los partidos políticos, que producen efectos de derecho en la vida democrática y cuyo fin último es la conformación de la representación político-social o el ejercicio de derechos político-electorales diferentes al voto activo.

Ahora, existen dos tipos de actos jurídico-electorales: el acto administrativo electoral y el acto estrictamente electoral.

Los actos administrativos electorales son los relacionados con la preparación, organización y desarrollo de un proceso electoral.

Por su parte, los actos electorales son aquellos que se vinculan directamente con el voto activo de la ciudadanía y los resultados electorales.

Concretamente, la validez de los actos administrativos electorales requieren reunir ciertos requisitos, similares a los de un acto administrativo en general³⁵, consistentes en:

- o **Competencia:** la cual se fija en razón de la materia, grado y territorio.

³⁵ Véase artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.



- **Sujetos:** es la propia administración electoral, es decir, en el caso del INE es el Consejo General, sus órganos directivos, técnicos y desconcentrados.
- **Efectos:** constitutivos, declarativos, sancionatorios y reglamentarios.
- **Objeto:** que esté previsto en las normas electorales y revista una finalidad de interés público.
- **Fundamentación y motivación:** normas y razones que lo sustentan.
- **Forma:** constar por escrito y firma.

La licitud en el objeto implica que el acto tenga sustento en las normas jurídicas y en los valores tutelados por el ordenamiento jurídico y, por tanto, que persiga un interés general.

Así, solamente los actos que sean lícitos son los protegidos por el orden jurídico, en todos sus aspectos, **desde su creación hasta los efectos y consecuencias jurídicas que produzca**, ya sea con relación a las partes en ella involucradas o con terceros.

La ausencia de alguno de estos requisitos llevaría a la nulidad absoluta del acto³⁶, mientras que un error en la forma o una indebida fundamentación o motivación, a la nulidad relativa o anulabilidad.

En el caso, el acto que se examina es de naturaleza administrativa electoral, pues la determinación la emite una autoridad administrativa, que es el Consejo General del INE y se relaciona con el posible registro de un PPN.

³⁶ Ley Federal de Procedimiento Administrativo

ART. 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.

Ahora, esta Sala Superior considera que, a la luz de los parámetros de validez del acto administrativo electoral, la decisión del INE de negar el registro fue correcta, porque existía una imposibilidad para su otorgamiento, debido a que la finalidad o el objeto de esta solicitud era contraria al ordenamiento jurídico y a los valores que se tutelan en una democracia constitucional.

Porque, **¿era lícito crear un partido en el que intervino un sindicato?**

No, la solicitud **carecía de un elemento esencial** para el surgimiento del PPN, **la licitud en el objeto³⁷ por ser contrario a una norma de orden público y a los valores que tutela el sistema democrático.**

En efecto, la solicitud de la Organización actualizó una violación a la prohibición constitucional de que los sindicatos participen en la creación de partidos políticos, así como valores democráticos.

Esto porque cuando existen situaciones atípicas en los actos jurídicos conduce a la verificación de la licitud de su objeto y fin, con el propósito de conocer la verdad objetiva y estar en condiciones de determinar las consecuencias de derecho que procedan, y no generar actos que devengan nulos.

Para esta Sala Superior la situación irregular se presentó a partir de los hechos acreditados, que fueron:

³⁷ Constitución:

(...)

I. (...)

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, **quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos** y cualquier forma de afiliación corporativa.

(...)



1. El elevado porcentaje de recursos aportados por agremiados (**56.67%**).
2. Que todos los agremiados que aportaron dinero pertenecían a un mismo sindicato: el SNTE.
3. La participación tan elevada de agremiados del SNTE en actividades para formar el PPN (más de tres cuartas partes del total de quienes participaron como presidentes, secretarios, delegados y auxiliares, pertenecían al SNTE).

Este órgano jurisdiccional advierte una situación irregular **cuando las aportaciones que recibe una organización corresponden en más de la mitad a personas agremiadas a un sindicato en específico.**

Ello es así, porque las organizaciones **necesariamente dependen de las aportaciones que perciban, dado que no reciben recursos públicos**, entonces, son **determinantes para que puedan llevar a cabo las asambleas y recabar las afiliaciones que exige la Ley de Partidos.**

Estos hechos no son coincidencias sino resultado de la orquestación del SNTE para constituir el PPN, a través de sus agremiados, a partir de los principios de la lógica, la sana crítica y la experiencia.

Por esa, esta circunstancia atípica exigía de la autoridad **verificar la licitud** en la pretensión de la Organización para constituirse como PPN.

De lo cual se infiere que la Organización cumplió con los requisitos legales, esto es, contar con al menos 200 asambleas distritales (en el caso fueron 285), haber realizado una asamblea nacional constitutiva y tener un mínimo de 233,945 afiliaciones (obtuvo 373,774), gracias a una intervención sindical.

De modo que, la presunción de licitud en la pretensión de ser un PPN quedó desvirtuada a partir del cúmulo de elementos probatorios que exponen una participación del SNTE para crear este PPN.

Lo anterior se aleja del objeto para el que debe constituirse un partido, que es ser portavoces o canalizadores de diversas ideologías, de interés y modos de pensar en una sociedad.

Así, la prohibición constitucional busca tutelar también el pluralismo político en los partidos, como espacios de diversidad, porque permitir que sean cooptados por grupos de interés distorsiona su finalidad, al dejar de responder a las demandas ciudadanas para únicamente pugnar por intereses particulares desvinculados del interés general.

Los grupos de poder en la sociedad, como ocurre en el caso de los sindicatos, están mejor organizados, ya que cuentan con recursos humanos y materiales que facilitan la creación de un partido político.

Pero, si los gremios o corporaciones integran partidos políticos, sería el gobierno de los más poderosos, desplazando a las minorías.

Por esa razón, es de la mayor relevancia este impedimento, para alejar a los partidos de influencias o presiones de intereses ajenos a la ciudadanía, pues esto conduciría a que desde el ejercicio del poder se beneficiara u orientara la política en favor de estos grupos y en detrimento del interés general.

Así, la actividad política exige la certeza, legalidad, independencia, igualdad y pluralismo hacia el pueblo mexicano, a fin de dar continuidad y actualización a la forma de gobierno democrática y representativa.

Por tanto, la solicitud de constitución del PPN era contraria no sólo a lo que establece la Constitución en el artículo 41, base I, párrafo segundo que prohíbe la intervención de gremios, sino a estos valores que rigen la vida democrática.



La inviabilidad del objeto de la solicitud **se encuentra precisamente en que dejaba de perseguir un interés general o beneficiar a la sociedad, por el contrario, transgredía valores sustanciales a una democracia, al haberse acreditado la intervención sindical.**

Por eso, esta Sala Superior considera correcta la negativa del registro a la luz de los parámetros de validez del acto jurídico administrativo electoral, pues la pretensión de la Organización de que se le reconociera como partido político, carecía **de un elemento esencial, la licitud en el objeto.**

Lo anterior evidencia que, aun cuando el criterio del INE referente a que debía negarse el registro a la organización en la que hubiera una participación sistemática de agremiados a un sindicato en las actividades de la constitución del PPN, no se hubiera contemplado en una norma reglamentaria, ello en forma alguna implica que carezca de sustento jurídico porque:

- 1) Existe una prohibición constitucional, en el artículo 41, base I, párrafo segundo, a que las organizaciones gremiales intervengan en la conformación de un partido político;
- 2) La solicitud de la Organización estaba viciada de licitud en el objeto, porque sin esa coordinación y apoyo económico no hubiera sido posible el cumplimiento de los requisitos legales.

Consecuentemente, de haberse concedido la solicitud de registro como PPN habría estado afectada de **nulidad absoluta**, lo que hubiera sido inadmisibles en la revisión judicial posterior.

Tema 4. No se vulneran derechos patrimoniales del individuo y personas morales.

Decisión

Esta Sala Superior considera que **no le asiste razón** respecto a que la autoridad asimiló las aportaciones de los agremiados con el patrimonio del sindicato.

Justificación

La actora plantea que es incorrecta la conclusión de que hubo intervención del SNTE, por las aportaciones que realizaron algunas personas agremiadas, para el proceso de constitución del PPN, que representaron el 56.67% del total de recursos que recibió la Organización.

Al respecto, considera que los ingresos aportados forman parte del patrimonio personal de los aportantes, y que este hecho tampoco demuestra la intervención del sindicato.

Menciona que no hay una restricción para que una persona sindicalizada realice aportaciones a una organización y, por tanto, constituye una limitación que carece de base constitucional o legal.

Este agravio se considera **infundado**, ya que la conclusión de que intervino el SNTE no es a partir de una prueba directa sino de la valoración conjunta de los elementos indiciarios.

Así, el porcentaje de aportaciones de agremiados al sindicato es un elemento indiciario fuerte que genera convicción a partir de la importancia que tiene para que una organización pueda constituirse, dado que no recibe recursos públicos, aunado a la elevada participación de agremiados en las actividades para conformar el PPN.



Tema 5. No se violaron los derechos a pertenecer a un sindicato y formar un partido político, ni se les discriminó

Decisión

No le asiste razón, porque se actualizó una prohibición constitucional, que es la intervención de sindicatos en la formación de partidos, la cual es un límite al ejercicio de los derechos de asociación y afiliación, sin que por ello los anule o los restrinja indebidamente.

Tampoco es procedente la interpretación *pro persona* de tales derechos, que propone la actora, porque con ello pretende que se permita que un sindicato intervenga en la creación de un partido político, lo cual es contrario a esas libertades y derechos referidos.

Finalmente, no existió discriminación hacia los sindicalizados puesto que la resolución de modo alguno los sancionó ni les impidió participar para asociarse a un partido en razón de ser agremiados al SNTE.

Justificación

No se realizó una interpretación restrictiva, sino que se actualizó una prohibición constitucional.

En efecto, de modo alguno la resolución controvertida restringió los derechos de asociación de los sindicalizados, sino que sancionó a la organización con la negativa del registro porque intervino el SNTE en su conformación.

Esto es así, porque no es posible una interpretación *pro persona* cuando conduce a la vulneración o afectación a otros valores y derechos de igual importancia, como lo es garantizar el pluralismo político y que los partidos sean resultado de la libre decisión de sus afiliados.

Por tanto, aun cuando la Constitución reconoce el principio de interpretación denominado *pro persona* a fin de que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, no es posible en aquellos casos que lleven a la vulneración a otros valores y principios.

Esto, porque la prohibición de que intervenga un sindicato busca eliminar prácticas nocivas para la autonomía en la toma de decisiones políticas fundamentales, una de ellas es el corporativismo.

El corporativismo se traduce en la relación subordinada de organizaciones, como los sindicatos, con el poder público, en la que, a cambio de otorgar votos, estas organizaciones obtienen privilegios o concesiones del Estado.

En general, es un vínculo de dependencia entre organizaciones y el Estado, que favorece prácticas clientelares y limita la igualdad política, porque sólo aquellos grupos de interés con suficiente organización y respaldo estatal se ven beneficiados en sus demandas a cambio, en muchas ocasiones, de sufragios.

Entonces, esta prohibición lejos de restringir los derechos de asociación y afiliación busca protegerlos y blindarlos de interferencias gremiales.

Además, la responsable en modo alguno determinó que los afiliados cometieron una irregularidad y tampoco resolvió que constituyera una falta la pertenencia a un sindicato y su pretensión de formar un partido político.

Finalmente, tampoco hubo discriminación en la investigación dentro del POS hacia los sindicalizados.

Lo anterior, en virtud de que era indispensable que el INE se allegara de los elementos necesarios para determinar si existió o no dicha intervención, por lo que uno de los elementos que tuvo que analizarse fue, precisamente, si existía una coincidencia entre las personas



agremiadas al sindicato y aquellas personas que participaron en el proceso de registro como PPN.

Además, tal como se ha señalado, la resolución impugnada no sancionó a los sindicalizados ni concluyó que estos hubieran cometido una falta.

Tema 6. La decisión no se contrapone con dos precedentes de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Decisión

No le asiste razón a la actora, en relación a que la decisión es contraria a precedentes de la Sala Superior, porque del análisis de dichos asuntos se advierte que operan en su contra, ya que lo que ahí se decidió fue precisamente que para determinar la intervención de un gremio es necesario tener elementos de convicción, como puede ser un cruce de información.

Justificación

La actora considera que el INE indebidamente tomó un criterio amplio para establecer la intervención del sindicato en la creación del PPN, que se contrapone con lo establecido por esta Sala Superior en los expedientes SUP-JDC-514/2008 y el SUP-JDC-2665/2008 y acumulado.

Contrario a lo que refiere la actora, en la sentencia del SUP-JDC-514/2008 no se estableció que solamente se pudiera acreditar la participación de sindicatos en el proceso de registro de un PPN cuando existieran documentos en los que expresamente se estableciera esa situación.

Lo que determinó la Sala Superior fue que el entonces IFE tuvo la posibilidad de realizar una comparativa entre los registros de los

agremiados al sindicato y de los afiliados a la organización, o de quienes participaron en el proceso de registro como PPN, sin que lo hubiera hecho.

Razón por la que revocó la resolución del IFE, pero no lisa y llanamente, sino para efecto de que la autoridad fuera exhaustiva en la investigación relativa a la participación del sindicato en el proceso de registro de PPN, máxime que tenía las facultades y los elementos para ello y, con base en ello, emitiera la resolución que en derecho procediera.

En cumplimiento a lo resuelto en el SUP-JDC-514/2008, el IFE nuevamente negó el registro como PPN a la organización de ciudadanos, la cual se impugnó en los juicios ciudadanos SUP-JDC-2665/2008 y SUP-JDC-2670/2008.

En esa última resolución la Sala Superior consideró válido que el IFE utilizara la compulsas de los datos de los agremiados a las organizaciones sindicales con los de las personas que actuaron en el proceso de registro como PPN y, a partir de los resultados, determinara la negativa de registro.

Además, consideró que el IFE **podía acreditar la intervención del sindicato, sin necesidad de acudir a la prueba directa**, lo que equivale a que podía hacer uso de la prueba circunstancial o presuncional, aceptada legalmente como medio de convicción en los medios impugnativos en materia electoral³⁸.

Esto porque no resultaba necesario demostrar que miembros del sindicato hubiesen participado en todas y cada una de las asambleas celebradas, ni que hubiesen ejercido actos concretos de influencia sobre todos los afiliados, ya que de la simple lectura de las actas de las asambleas podía advertirse qué miembros del sindicato, tenían el carácter de representantes de la agrupación política.

³⁸ Artículo 14, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios.



Por esa razón, es que carece de razón la actora, pues estos precedentes demuestran precisamente que la intervención sindical puede evidenciarse a partir de pruebas como las compulsas y la verificación de las funciones realizadas por los sindicalizados en la conformación de un PPN.

Tema 7. El INE no consideró que existió coacción en las afiliaciones capturadas vía aplicación móvil.

Es **inoperante** porque la responsable no consideró que existió coacción en las afiliaciones capturadas vía la aplicación móvil.

Justificación

En la resolución impugnada, el INE abrió un procedimiento de investigación para resolver lo conducente respecto a afiliaciones capturadas vía la aplicación móvil en las que se detectaron irregularidades tales como captación de registros en edificios sindicales o en concentraciones atípicas.

Sin embargo, en estos casos lo que realizó el INE fue dar vista a la UTCE para que iniciara un expediente, pero no concluyó que existió coacción y menos negó el registro por esta razón.

De ahí que resulte **inoperante** el planteamiento, puesto que no guarda vinculación con la negativa de su registro.

Tema 8. Asambleas que no fueron tomadas en cuenta o anuladas.

Decisión

El agravio es **inoperante** porque aun de asistirle razón a ningún efecto práctico conduciría validar las asambleas que señala, ya que esa no fue la razón por la cual la Organización no obtuvo el registro.

Justificación

La actora manifiesta que fue indebido que el INE no considerara como válidas las asambleas distritales relativas a Chihuahua 04, Chihuahua 09, Ciudad de México 08 para cumplir con los requisitos para que la organización pudiera obtener su registro como PPN.

Este agravio resulta **inoperante**, porque no está encaminado a controvertir la razón por la que el INE negó el registro de la organización como PPN, consistente en haberse acreditado la violación a la prohibición constitucional relativa a la intervención de organizaciones gremiales en la constitución de PPN.

Máxime que, si bien el INE dejó de tomar como válidas esas asambleas, lo cierto es que también consideró que la organización había cumplido con el requisito relativo al número de asambleas necesarias para su registro como PPN, ya que había realizado 285 asambleas distritales válidas.

Tema 9. Agravios relacionados con el SUP-RAP-57/2020

Cabe señalar que la Organización refiere que en el diverso SUP-RAP-57/2020 impugnó que, dentro del dictamen y resolución de fiscalización de recursos de la organización, se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso respecto de las aportaciones de los integrantes del SNTE.

Al respecto, en el presente juicio ciudadano, hacer valer diversos agravios contra la orden de abrir el señalado procedimiento oficioso en materia de fiscalización.

Esta Sala Superior estima que dichos agravios no pueden ser materia de pronunciamiento en la presente sentencia, porque precluyó el derecho de acción de la Organización respecto de tal determinación, al haberla impugnado en el diverso SUP-RAP-57/2020, además de que se



refiere a un acto diverso a los que son materia en los presentes medios de impugnación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación en los términos precisados en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **confirman** las resoluciones impugnadas.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto particular de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA
MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL
MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL
ASUNTO SUP-JDC-2511/2020 Y ACUMULADO
(PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y NEGATIVA DE
REGISTRO COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DE LA
ORGANIZACIÓN “GRUPO SOCIAL PROMOTOR DE
MÉXICO”)³⁹**

En este documento desarrollamos las razones por las cuales votamos en contra de la sentencia aprobada por la mayoría de quienes integramos el pleno de esta Sala Superior, en relación con las impugnaciones presentadas por la organización “Grupo Social Promotor de México” (GSPM) en contra de dos determinaciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), mediante las cuales –de manera respectiva– tuvo por acreditada la infracción consistente en permitir la intervención de una organización gremial en el procedimiento constitutivo y negó la solicitud de registro como partido político en atención a dicho ilícito.

Nuestra postura tiene como base principal que la sentencia no establece de manera satisfactoria las razones por las cuales en este caso se llega a un resultado distinto al adoptado en relación con otras organizaciones en las que se presentó un fenómeno semejante, casos en los cuales el pleno de esta Sala Superior tomó la decisión de dejar sin efectos la determinación del INE y ordenar que se concediera el registro como partido político nacional.

³⁹ Colaboraron en la elaboración de este documento: Juan Guillermo Casillas Guevara, Augusto Arturo Colín Aguado, Paulo Abraham Ordaz Quintero y Edgar Alejandro López Dávila.



Todos estos asuntos comparten ciertas variables relevantes: *i)* una coincidencia entre personas que forman parte de una organización gremial y que a su vez se afiliaron a una organización que pretendía constituirse como partido político; *ii)* la circunstancia de que un número considerable de esas personas realizaron actividades que eran fundamentales para cumplir con los requisitos legales para la procedencia del registro (fungir en las presidencias y secretarías en asambleas distritales, como delegados propietarios o sustitutos en la asamblea nacional y como auxiliares en la recolección de afiliaciones), y *iii)* que algunas de las personas que tienen esa doble afiliación hicieron aportaciones económicas a la organización de ciudadanos. Las diferencias de los casos se encuentran esencialmente en una cuestión numérica o cuantitativa, es decir, la cantidad o los porcentajes de participación de las personas afiliadas en relación con los aspectos antes señalados. En ese sentido, la metodología de la sentencia no permite desarrollar un análisis que permita hacer la distinción entre casos y no se explica cuál es la metodología para considerar que a partir de un determinado porcentaje de participación de personas afiliadas a un sindicato entonces se puede inferir que hubo una intervención por parte de esa organización gremial.

Es por lo anterior que se estima que algunas de las consideraciones de la sentencia son incongruentes con las sostenidas en las determinaciones dictadas en los asuntos SUP-JDC-2507/2020, SUP-JDC-2512/2020 y SUP-RAP-81/2020, relativos a las organizaciones “Redes Sociales Progresistas” y “Fuerza Social por México”.

Quienes suscribimos este documento advertimos las particularidades del caso en cuestión: *i*) que la coincidencia entre personas sindicalizadas y que tuvieron una participación en el procedimiento de registro se da en un porcentaje mayor en comparación con los otros casos, y *ii*) que en la decisión sobre la negativa de registro también se destacó que novecientos setenta y ocho (978) personas electas para la dirigencia del partido político fueron localizadas como afiliadas al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), lo que representa el treinta y cinco punto cero siete por ciento (35.07 %).

No obstante, insistimos en que en la sentencia no se refleja cuál es la metodología o las razones con respaldo en las cuales se puede distinguir entre este caso y los otros que se resolvieron en la misma sesión pública, de manera que a partir de un determinado porcentaje de personas sindicalizadas que participan activamente en la constitución del partido o realizan aportaciones económicas se puede presumir que tuvo lugar una estrategia coordinada desde la organización gremial para incidir en el procedimiento de creación de un partido político.

No descartamos la posibilidad de que en este caso haya tenido lugar una intervención por parte de una organización gremial y coincidimos en que hay indicios en ese sentido. Sin embargo, consideramos que los elementos con los que se cuentan son insuficientes para derrotar la presunción de que la afiliación de personas sindicalizadas y su participación en el procedimiento constitutivo (mediante el despliegue de actividades fundamentales o la aportación de recursos económicos) fue libre y voluntaria. Ello, partiendo de que lo que se busca tutelar mediante la prohibición constitucional es —precisamente— la libertad de



asociación, sumado a que no hay una limitante de que las personas estén afiliadas simultáneamente a dos organizaciones con fines lícitos diversos, como es el caso de un sindicato y un partido político.

Es a partir de estas razones que, en congruencia con lo resuelto en los otros casos, consideramos que se debió dejar sin efectos la resolución de la autoridad electoral para el efecto de que desarrollara una investigación exhaustiva y realizara una nueva valoración que permitiera clarificar la situación. Mientras tanto, lo procedente también era revocar la negativa de registro como partido político, para el efecto de que se les otorgara, con la condicionante de que, de tener por acreditado nuevamente el ilícito, se impusiera la sanción adecuada y proporcional, como pudiera ser su cancelación.

Formulamos este voto particular 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.

1. Principales consideraciones de los actos reclamados

En el acuerdo INE/CG272/2020, en el que se valora la solicitud de registro como partido político, se retoman las principales consideraciones del diverso acuerdo INE/CG262/2020, en el que se tuvo por acreditada la infracción consistente en permitir la intervención de una organización gremial en el procedimiento de creación de un partido político.

En aquella determinación, se negó –por mayoría de votos– la solicitud de registro como partido político nacional,

específicamente por el incumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 41, párrafo segundo, Base I, segundo párrafo de la Constitución general; y 3, párrafo 2 y 12, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley de Partidos, al considerar que existió intervención gremial en el proceso de constitución como partido político nacional.

El INE consideró que de mil setecientas treinta y tres (1,733) personas como delegadas a la Asamblea Nacional constitutiva, mil trescientas cincuenta y dos (1,352) se trataron de personas afiliadas al SNTE. Esto representó el setenta y ocho punto cero uno por ciento (78.01 %) de las personas electas para representar a los asistentes de las asambleas distritales en tal Asamblea.

También, de las novecientas setenta y ocho (978) personas que fueron electas para la dirigencia transitoria del partido, trescientas cuarenta y tres (343) fueron localizadas como afiliadas al SNTE. Esto representó el treinta y cinco punto cero siete por ciento (35.07 %).

Asimismo, de las ciento ochenta y ocho mil quinientas sesenta y siete (188,567) afiliaciones obtenidas a través de la aplicación móvil, se demostró que ciento diecinueve mil ciento noventa y siete (119,197), se recabaron por personas afiliadas al SNTE. Esto representó el sesenta y tres punto veintiuno por ciento (63.21 %) del total de afiliaciones que se obtuvieron por este medio.

Por último, de la cantidad de aportaciones que recibió la organización por un total de treinta y tres millones novecientos setenta y cinco mil quinientos cuarenta y ocho pesos 18/100 M.N. (\$33,975,548.18), se demostró que diecinueve millones doscientos cincuenta y seis mil ochocientos setenta y siete pesos



77/100 M.N. (\$19,256,877.77) fueron aportadas por personas afiliadas al SNTE. Entre las cuales destacó la aportación de uno de sus dirigentes nacionales. Esto representó cincuenta y seis punto sesenta y siete por ciento (56.67 %) del total de las aportaciones que recibió la organización.

Al haberse localizado simultáneamente a personas afiliadas al SNTE, es posible advertir las actividades importantes que desempeñaron en las asambleas y personas integrantes del SNTE, tomando en cuenta que pertenecen a un solo sindicato.

Asimismo, a pesar de que en el juicio ciudadano SUP-JDC-514/2018, la Sala Superior sostuvo que es necesario comprobar características como el lugar y fecha de las asambleas sindicales y distritales y que el total de afiliados al partido político coincida de forma sustancial con los agremiados, resulta relevante que la propia autoridad jurisdiccional no estableció qué porcentaje era sustancial.

Así que los porcentajes analizados anteriormente fueron suficientes para generar convicción en la autoridad electoral de que existió intervención sindical.

También se consideró que, si bien los agremiados como ciudadanos tienen derecho de asociación política, también es cierto que está prohibida la afiliación colectiva. Esto, a pesar de que no se demostró que existiera coacción en tal acto.

No obstante, se consideró que existe evidencia empírica y una coincidencia importante entre las personas que participaron, lo cual no puede dejarse de observar porque se trata de integrantes

del SNTE, quienes además realizaron las funciones más importantes de la organización.

Tomando en cuenta la presencia de tal sindicato, una parte de este fue puesta al servicio de la organización, básicamente, para realizar las asambleas, la elección de delegados o invitar a ciudadanos a filiarse, comprobando la intervención del referido sindicato.

De igual manera, los resultados cuantitativos obtenidos por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Unidad Técnica de Fiscalización, demostraron indicios que, en su conjunto, permiten concluir que existió intervención gremial en la conformación de un partido político. Así que del número de aportaciones y la participación tan alta que existió de los afiliados, dificultosamente se hubiera cumplido con los requisitos formales. Así lo sostuvo la autoridad administrativa al emitir la resolución INE/CG262/2020.

En ese sentido, se comprobó la participación cuantitativa abrumadora y mayoritaria que evidenció la conexión con el SNTE.

Las referidas personas representan tres cuartas partes del total de cargos y asambleas y los otros resultados explicados con anterioridad, consistieron en elementos que, por su magnitud cuantitativa e impacto cualitativo, generaron convicción para concluir la intervención sindical y que esta fue determinante para constituir a la organización.

Esto, al considerar que la Sala Superior al emitir la sentencia SUP-JDC-2665/2008 y su acumulado SUP-JDC-2670/2008,



permitió que la autoridad administrativa utilice pruebas indiciarias o circunstanciales para demostrar la intervención de un sindicato.

Por ello se consideró que, debido a las aportaciones realizadas, las afiliaciones y funciones recabadas, no puede implicar una limitante al ejercicio del derecho de asociación previsto en el artículo 9 de la Constitución general, al haberse actualizado las condiciones establecidas en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, párrafo 2 de tal ordenamiento, consistente en la intervención gremial.

Finalmente, debe precisarse que lo resuelto en el Procedimiento Ordinario Sancionador UT/SCG/Q/PVEM/CG/49/2020, en el cual se determinó que se acreditó la intervención sindical y, por tanto, se impuso la multa máxima de cinco mil UMA, ello no puede considerarse como una doble sanción, porque el primer procedimiento versó sobre la acreditación de la infracción y su respectiva sanción, en tanto que la otra sanción se trató de verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales para registrarse como partido político.

Lo anterior deber ser así, porque la organización debió cumplir los requisitos de la Ley Partidos, tales como el número mínimo de asambleas, afiliados, entre de informes de ingresos y gastos y documentos básicos. Por otra parte, se analizaron las prohibiciones de coacción de afiliados, la intervención gremial o de otras con un objeto social distinto, afiliación colectiva y recepción de aportaciones de personas prohibidas.

También se tuvo presente que el veinticinco de agosto de dos mil veinte, la organización presentó copia certificada de doscientas ochenta y tres (283) escritos de personas que fungieron como

presidentes y doscientos setenta y nueve (279) de personas que fungieron como secretarios en las asambleas distritales, quienes manifestaron bajo protesta de decir verdad que la actividad desempeñada fue de forma libre e individual.

Al respecto, la autoridad responsable consideró que ello no deja sin efectos los argumentos que se señalaron anteriormente.

2. Estándares para la garantía del derecho a la libertad de asociación en el marco del procedimiento para el registro de partidos políticos

En los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce el derecho de la ciudadanía mexicana de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país⁴⁰. Con fundamento en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional, en este caso deben tomarse en consideración los preceptos de los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano para definir el contenido y alcance de dicha libertad, de las obligaciones correlativas y de los parámetros aplicables para la evaluación de los criterios para la restricción de su ejercicio.

En ese sentido, en los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también se identifica la dimensión política del ejercicio de este derecho humano⁴¹. En específico, la

⁴⁰ El artículo 9 de la Constitución Federal establece textualmente lo siguiente: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país [...]”. En tanto, en la fracción III del artículo 35 del mencionado ordenamiento se establece entre los derechos de la ciudadanía: “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

⁴¹ En el numeral 1 del artículo 16 de la CADH se dispone: “Todas las personas tienen **derecho a asociarse libremente con fines** ideológicos, religiosos, **políticos**,



Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que “[e]l derecho de asociación se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente en la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando estos sean legítimos”⁴².

En el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal se dispone que solamente las ciudadanas y ciudadanos pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos. En el texto constitucional se destaca el carácter de los partidos políticos como instrumentos para que la ciudadanía ejerza su libertad de asociación y sus derechos político-electorales.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas sostiene que “[l]os partidos políticos y sus afiliados desempeñan una función primordial en la dirección de los asuntos públicos y en los procesos electorales”⁴³. Por su parte, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la Organización de las Naciones Unidas reconoce que los partidos políticos son un “subgrupo” de asociaciones a las que debe aplicarse el derecho a la libertad de asociación, pero reconoce que, en tanto organizaciones

económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”. (Énfasis añadido).

⁴² Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 155.

⁴³ Comité de Derechos Humanos de la ONU (CCPR). Observación General núm. 25. Artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto. 57º periodo de sesiones, HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párr. 26.

establecidas para cumplir objetivos específicos, pueden estar sujetas a un régimen particular⁴⁴.

Como todo derecho humano, la libertad de asociación no tiene un carácter absoluto y, por ende, el Estado mexicano puede imponer requisitos y restricciones en relación con la constitución de los partidos políticos, siempre que se cumplan con ciertas condiciones. En torno a este punto, en la base I del artículo 41 de la Constitución general se señala que “la ley determinará las normas y requisitos para [el] registro legal” de los partidos políticos. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que de esa formulación se desprende que “existe una delegación al legislador sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que dichas entidades de interés público cumplan con los fines que prevé dicho precepto, esto es, que sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyan a la integración de la representación nacional y que hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público”⁴⁵.

Por su parte, en el numeral 2 del artículo 16 de la CADH se dispone, en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, que “sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad

⁴⁴ Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (CDH). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad pacífica y de asociación. A/68/299, 7 de agosto de 2013, párr. 30.

⁴⁵ En términos de la jurisprudencia de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA**. Pleno; 9ª época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, pág. 867, número de registro 181309.



o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”. En otras palabras, para que una limitación al ejercicio de este derecho esté plenamente justificada es necesario que cumpla los siguientes criterios: *i)* estar previamente contempladas en una ley en sentido formal y material (principio de legalidad); *ii)* perseguir una finalidad legítima, que tenga base en los principios, derechos o valores reconocidos en el sistema jurídico, ya sea en la Constitución o en los tratados internacionales aplicables, y *iii)* ser idónea, necesaria y proporcional, parámetros de revisión que se desprenden del mandato de que la medida sea “necesaria en una sociedad democrática”⁴⁶.

A continuación, se identifican algunos estándares relativos a los criterios señalados, los cuales deben tenerse en cuenta en el marco del procedimiento para la constitución de un partido político.

Para cumplir con el criterio de legalidad, no solo se requiere que la medida restrictiva esté dispuesta en un ordenamiento legal, entendido tanto en un sentido formal (norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, conforme al procedimiento contemplado en la normativa aplicable) como material (carácter general y abstracto de las normas, de

⁴⁶ Estos elementos integran lo que se conoce como test de proporcionalidad, metodología adoptada por la Corte IDH para el estudio de este tipo de controversias que implican analizar la validez o definir los alcances de una restricción al ejercicio de un derecho humano. Como referencia, véanse: Corte IDH. Caso *Mémoli Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 130; y Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 149, 176, 180, 185 y 186. La Suprema Corte de Justicia de la Nación también suele emplear esta metodología bajo los mismos estándares. A manera de ejemplo, véase la tesis de rubro **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**. Décima Época, Primera Sala, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 915, número de registro 2013156.

modo que todas las autoridades ajusten su conducta a estas)⁴⁷. También resulta necesario que las leyes sean lo suficientemente claras y precisas, de modo que las consecuencias de su infracción sean previsibles para los sujetos a quienes van dirigidos⁴⁸.

Se ha considerado que “[c]ualquier restricción a la libre asociación debe tener su base en la ley del estado, constitución o acto legislativo, en lugar de en regulaciones de menor rango, y deben, a su vez, ser acordes a los instrumentos internacionales pertinentes. Dichas restricciones deben ser claras, fáciles de entender, y uniformemente aplicables para garantizar que los individuos y partidos políticos puedan entender las consecuencias de vulnerarlas”⁴⁹. Asimismo, se ha determinado que “[l]os fundamentos para el rechazo del registro del partido deben estar claramente estipulados en la ley y basados en criterios objetivos”; que “[n]o se les puede negar el registro por razones administrativas” y que los “requisitos administrativos deben ser razonables y bien conocidos por los partidos”⁵⁰.

Por otra parte, al identificar la finalidad perseguida por la medida restrictiva se presenta una complejidad para definir si esta es legítima en términos de la Constitución y de los tratados internacionales aplicables, pues se parte de conceptos jurídicos indeterminados, tales como “orden público”, “bien común”, “seguridad nacional”, de entre otros. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que estas expresiones no deben emplearse como

⁴⁷ Corte IDH. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrs. 27 y 32.

⁴⁸ Por ejemplo: Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

⁴⁹ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. Estudio No. 595/2010. CDL-AD(2010)024. 25 de octubre de 2010, párr. 49.

⁵⁰ *Idem*, párr. 68.



justificante para suprimir un derecho reconocido, para desnaturalizarlo o para privarlo de un contenido real⁵¹. En cambio, estos conceptos deben ser objeto de una interpretación estrictamente ajustada a las exigencias de una sociedad democrática⁵², teniendo en cuenta las obligaciones a cargo del Estado y su margen de apreciación para lograr una armonía entre los distintos principios y derechos fundamentales reconocidos, los cuales pueden entrar en tensión.

Como referentes, la Corte IDH ha precisado que: *i)* “una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”, y *ii)* “[e]s posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana”⁵³.

Por otra parte, al estar involucrado el ejercicio de un derecho fundamental, también se ha entendido que existe una presunción a favor de la formación y no disolución de los partidos políticos

⁵¹ Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 66.

⁵² En el numeral 2 del artículo 32 de la CADH se establece que: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

⁵³ Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Op. cit., párrs. 64 y 66.

(que puede concebirse como una variante del principio pro persona previsto en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional). Ese mandato implica, de entre otros estándares: *i)* que “la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos no ha de limitarse, ni permitirse la disolución, excepto en casos extremos como lo prescriba la ley y necesario en una sociedad democrática”; *ii)* que “[d]ichos límites deben ser interpretados de manera estricta”, tanto por las autoridades administrativas como por las de carácter judicial, y *iii)* que “[c]ualquier limitación en la constitución o regulación de las actividades de los partidos políticos debe ser proporcional por naturaleza”, de manera que la “disolución o negativa al registro solo se ha de aplicar si no se pueden encontrar medios menos restrictivos de regulación”⁵⁴.

Bajo la misma lógica, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad pacífica y de asociación de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que “la existencia de una presunción en favor de la formación de partidos políticos significa que las decisiones adversas deben encontrarse estrictamente justificadas [...], en relación con la proporcionalidad y la necesidad en una sociedad democrática”⁵⁵. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que, dado el rol esencial de los partidos en una sociedad democrática, medidas drásticas –como la disolución– solo debe tomarse en los casos más serios⁵⁶.

Con base en las anteriores consideraciones, para determinar si una restricción al ejercicio de libertad de asociación es legítima, como lo es la negativa a la solicitud de registro de un partido

⁵⁴ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos. Op cit., párrs. 44 y 51.

⁵⁵ Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (CDH). Op. cit., párr. 32.

⁵⁶ TEDH. Case of Herri Batasuna and Batasuna v. Spain (*Applications nos. 25803/04 and 25817/04*). Estrasburgo, 30 de junio de 2009.



político, además de evaluar si la decisión tiene un soporte legal, es preciso valorar si: *i)* la medida es adecuada para tutelar o satisfacer el interés que la legitima, o sea, si tiene la “capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo” (idoneidad)⁵⁷; *ii)* de entre diversas medidas igualmente idóneas para alcanzar la finalidad perseguida se emplea la que menos restringe o afecta el ejercicio del derecho involucrado (necesidad), y *iii)* el grado en que se limita el derecho en cuestión se corresponde con el beneficio respecto a la finalidad que se pretende alcanzar (proporcionalidad en sentido estricto).

Si la negativa de registro como partido político no se ajusta a los parámetros expuestos, entonces se actualiza una interferencia indebida por parte de la autoridad electoral en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación, con lo que se incumple la obligación general de respeto, prevista en el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución.

3. Consideraciones metodológicas para tener por demostrada la intervención de una organización gremial en el procedimiento de constitución de un partido político

La infracción administrativa que tuvo por acreditada el Consejo General del INE tiene como **base la prohibición de intervención de los sindicatos en la formación de los partidos políticos**, cuyo fundamento constitucional expreso es el artículo 41, base I, párrafo 2, de la Constitución general, a partir de la redacción de la siguiente disposición:

⁵⁷ La Corte IDH ha considerado que se cumple este requisito cuando la medida “sirve el fin de salvaguardar [...] el bien jurídico que se quiere proteger, [...] p[udiendo] estar en capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo”. Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 71.

*Solo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y **afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa***

A partir de esa prohibición constitucional, el Congreso de la Unión ha emitido las normas que concretizan ese mandato en infracciones específicas. Al respecto, la infracción está descrita en las siguientes normas de la LEGIPE [énfasis añadido]:

Artículo 453.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:

[...]

b) Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales, y

c) Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda registro.

Artículo 454.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como de sus integrantes o dirigentes, cuando actúen o se ostenten con tal carácter, o cuando dispongan de los recursos patrimoniales de su organización:

a) Intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva a los mismos, y

b) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.



Estas son las normas legales aplicable que describen las conductas que son sancionables para los sindicatos.

En el artículo 453 citado, se establece que las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos son responsables de “**permitir**” que sindicatos u otras agrupaciones gremiales intervengan en el proceso de creación de nuevos partidos políticos.

Enseguida, el artículo 454, párrafo 1, establece una distinción importante en relación con la clase de sujetos activos de la infracción y la responsabilidad del sindicato, por un lado, o bien de sus dirigentes o integrantes cuando se ostenten con ese carácter o utilicen recursos patrimoniales de la organización. Esta distinción normativa es de suma relevancia para establecer los elementos subjetivos y normativos del tipo administrativo.

En ambas disposiciones normativas, el “verbo rector”, es decir la acción precisa que está descrita como infracción y por tanto la acción que actualiza el ilícito, es “intervenir” sin que la norma exprese de qué manera o cuáles son las formas específicas de intervención que están prohibidas: lo anterior, en el entendido de que el artículo 41 prevé la intervención en general de las organizaciones gremiales y cualquier forma de afiliación corporativa.

Así los elementos de la intervención gremial son los siguientes;

- Sujetos del tipo o destinatarios de la norma:

Los sujetos que son susceptibles de cometer la infracción son: *i)* los sindicatos; *ii)* sus “integrantes o dirigentes”, y *iii)* las organizaciones de ciudadanos.

- Elementos objetivos:

De manera general en el análisis de los elementos objetivos existen diversas cuestiones fundamentales por resolver, es decir, la presencia de la voluntad de las personas que cometieron la conducta, la conducta en sí misma, el resultado y el nexo causal entre el resultado y la conducta⁵⁸.

En ese sentido, de acuerdo con la descripción del tipo administrativo en cuestión, los elementos que pueden ser observados o probados de manera objetiva son las **conductas** a partir de las que se dé como resultado la “intervención”.

Además, en caso de que la infracción que se trate sea cometida por individuos, se tiene que probar que “**actúen o se ostenten**” con el carácter de dirigentes o integrantes del sindicato o “cuando dispongan de los recursos patrimoniales”.

En ese sentido resulta fundamental probar el nexo causal entre la conducta comprobada y el resultado.

- Elementos normativos

Sobre este tema resulta relevante considerar que el resultado contemplado como “intervención” es de carácter normativo y tiene que ser argumentado y probado en ese sentido. Es decir, se debe identificar mediante la interpretación jurídica, qué significa “intervenir” y a partir de qué hechos probados se demuestra que existió esa conducta.

Además, a nuestro juicio, dada la construcción normativa constitucional de la prohibición de intervención de sindicatos y de

⁵⁸ Díaz-Aranda, Enrique (2014): *Lecciones de derecho penal (para el nuevo sistema de justicia en México)*, UNAM-IJ-STRAF, México, págs. 55 y siguientes.



que se trata de una restricción a los derechos humanos fundamentales de asociación y de asociación política, **siempre es necesario analizar el daño en los bienes jurídicos electorales tutelados por esas normas, que en este caso es la libertad de asociación y, en su caso, la libertad de afiliación, que debe ser libre.**

Asimismo, otro elemento normativo indispensable cuando se comprueba la intervención de un sindicato es que **se trata de la adjudicación de un hecho a una persona moral o persona jurídica y no de la imputación de una persona física.**

En ese sentido, no basta comprobar el resultado de la “intervención”; es necesario también comprobar el nexo causal entre la intervención gremial y el sindicato como persona moral, para ello es indispensable identificar y expresar el sistema jurídico de adjudicación de hechos o de responsabilidades para personas morales; así como de argumentar y mostrar, en el caso concreto, el vínculo entre el resultado comprobado y cómo ese hecho fue responsabilidad del sindicato.

En el caso de la **imputación hacia las asociaciones de ciudadanos**, también se requiere la comprobación de la “**permisión**” de la intervención gremial tal como lo indica el tipo administrativo. Es decir, se requiere de la comprobación y de la explicación del vínculo o nexo entre el hecho comprobado de un sindicato y que la organización de ciudadanos haya permitido la comisión de esa conducta.

Una vez identificados los elementos del tipo administrativo, se debe explicar y argumentar qué significado tiene cada uno y cuál es su fundamento. Esto se realiza en los apartados subsecuentes.

3.1. Comprobación de la lesión del bien jurídico tutelado (interpretación constitucional)

Comprobar la infracción de “intervenir en la creación y registro de un partido político” implica no solo la demostración de la intervención de un sindicato, sino la demostración de la afectación a los bienes jurídicos tutelados por esas normas, es decir, la libertad de asociación.

Lo anterior se advierte de la formulación en la Constitución de la prohibición de la intervención gremial. En efecto, en el artículo 41, base I, párrafo 2, de la Constitución general se establece que “*Solo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos [...].*” En ese sentido la propia norma reconoce que el derecho de formar partidos políticos corresponde únicamente a los ciudadanos y que la afiliación debe ser libre e individual.

Inmediatamente, la Constitución establece que “*por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa*”.

En primer lugar, debe señalarse que la expresión utilizada por el constituyente es “por tanto”, que indica la inferencia que, dado el bien constitucional de la libertad de asociación de ciudadanos en lo individual y de la libre afiliación, entonces es que queda prohibida la intervención gremial y la afiliación corporativa. Esa locución adverbial significa que el motivo o razón de ser de esas prohibiciones son la protección de los derechos humanos de libertad de asociación y sus garantías de plena libertad e individualidad. Lo anterior, a partir del reconocimiento constitucional de dos derechos individuales básicos en una democracia constitucional; la libertad de asociación en su



modalidad de sindicalización y la libertad de afiliación a un partido político.

También debe señalarse que se trata de **dos prohibiciones distintas**. Por un lado, la intervención gremial y, por otro, la afiliación corporativa. Al respecto, es posible señalar que las dos prohibiciones pueden o no estar relacionadas entre sí. Es decir, la intervención gremial puede tener como efecto la afiliación corporativa o no; o bien, la afiliación corporativa está prohibida independientemente si se originó con base en una intervención gremial. Ambas prohibiciones son lógicas y normativamente independientes entre sí⁵⁹.

Sin embargo, ambas prohibiciones tienen en común que están diseñadas constitucionalmente para proteger el mismo bien jurídico, la libertad e individualidad de la afiliación para formar partidos políticos.

Esta interpretación se corresponde con lo que la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha sostenido en precedentes. En el SUP-

⁵⁹Esta diferenciación entre ambas prohibiciones tiene su fundamento en la configuración legal y así fue sostenido en los expedientes SUP-JDC-2665/2008 y SUP-JDC-2670/2008 acumulados, tal como se lee en los siguientes párrafos:

“En esta tesitura, se deduce que el artículo 41, base I, párrafo 2 prevé dos prohibiciones para los partidos políticos nacionales: La primera, que consiste en la no intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en el proceso de creación de partidos políticos. Y una segunda prohibición, que consiste en la no realización de actos de afiliación corporativa.

Lo anterior, toda vez que el artículo 351 antes citado distingue entre ambas prohibiciones en forma independiente y atribuye una fracción a cada una. Si, por el contrario, el artículo 41, base I, párrafo 2 de la Constitución Federal únicamente previera una prohibición que consistiera en que durante el proceso de creación de un partido político no intervinieran organizaciones gremiales o con objeto social diferente y además se llevaran actos de afiliación corporativa, el citado artículo no debería de prever tres hipótesis normativas sino solo dos.

En este mismo orden de ideas, debe atenderse al hecho de que el artículo 352 antes invocado, dispone expresamente en su inciso a): “Intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva a los mismos”. Es decir, emplea una redacción alternativa, mediante la cual distingue entre el supuesto de intervención en la creación y registro del partido político, y en forma autónoma y distinta, involucrarse en actos de afiliación colectiva.

Lo anterior, bajo el entendido de que “o” es una conjunción disyuntiva que denota diferencia, separación o alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas.”

JDC-514/2008 y acumulados se sostuvo que “la exigencia consistente en que la intervención de organizaciones gremiales en la conformación de partidos políticos se encuentre plenamente acreditada, encuentra su fundamento en el hecho de que solo de esa manera puede lograrse el respeto al ejercicio del derecho de asociación y afiliación en materia político-electoral, así como alcanzarse la finalidad del legislador de que tal ejercicio no se vea vulnerado por prácticas de afiliación colectiva”⁶⁰.

Al interpretar la prohibición de afiliación corporativa, la Sala Superior ha razonado que **“las limitaciones establecidas para proteger el derecho individual de asociación, no obedecen a una lógica de restricción**, por el contrario, se introdujeron en el texto constitucional con la finalidad de **dar plenitud al libre derecho ciudadano para afiliarse a los partidos políticos**, impidiendo que la fuerza que puede asistir a ciertos grupos o sectores sociales, sea utilizada para inmiscuirse indebidamente” (énfasis añadido)⁶¹.

Asimismo, en esos expedientes, se ha señalado que esas prohibiciones se corresponden con “la intención de dar pulcritud al sistema establecido tanto en la Constitución como en la ley, evitando que surjan o se inserten en la vida política nuevos institutos influidos por ciertos grupos o sectores de profesionales,

⁶⁰Otras consideraciones de esas sentencias son las siguientes “Al respecto, debe considerarse que la libertad de asociación, que subyace a ese derecho de afiliación política-electoral, constituye una *conditio sine qua non* de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental; la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, o el impedir de manera injustificada su ejercicio, no sólo se imposibilitaría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41 de la Constitución federal, quedaría socavado.

Por tanto, en la aplicación de esta prohibición constitucional, las autoridades deben tomar en cuenta que el derecho de asociación y afiliación en materia político-electoral propician el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno, de tal forma que se encuentran en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas”.

⁶¹ Estas consideraciones han sido reiteradas en los expedientes SUP-JDC-2665-2008 y acumulado, SUP-REC-960/2014 y SUP-JDC-807/2015.



o de alguna corriente doctrinaria o social, que aprovechen el sistema de partidos reconocido por el orden jurídico nacional para alcanzar estratos de poder o que, los partidos políticos constituidos busquen aumentar su padrón de afiliados, incorporando a este tipo de grupos o sectores afectando directamente el derecho de libre asociación de sus integrantes”.

Entonces, la razón de ser del artículo 41 de la norma fundamental es salvaguardar la libre afiliación individual a los institutos políticos, a través de la prohibición de afiliaciones corporativas o colectivas; intención que quedó plasmada en el nuevo ordenamiento electoral que rige en el país.

La primera parte de ese artículo 41 constitucional en cuestión fue añadido desde la reforma electoral de mil novecientos noventa y seis, la cual, conforme con la significación que el constituyente permanente pretendió dar al derecho de afiliación a los partidos políticos, debe entenderse en el sentido de que la afiliación de los ciudadanos mexicanos a esas organizaciones políticas sólo podrá realizarse en forma libre e individual y no a través de algún otro mecanismo.

Unas de las razones de ser de esa norma que se dejaron ver en el proceso legislativo de la reforma constitucional, era que la finalidad buscada con el establecimiento de la norma, precisamente, fue eliminar las prácticas de afiliación colectiva o corporativista, según se aprecia de la exposición de motivos del Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, presentado el treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y seis, en el que expresamente se señaló:

"Esta iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa la culminación de un esfuerzo que habrá de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida democrática de la nación.

Con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los mexicanos de libre asociación con fines políticos...Asegurando en todo momento que se ejerza en un ámbito de **libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano**, la iniciativa propone que esta prerrogativa, contenida en la fracción III del artículo 35 constitucional, **se rija por la condición de ser individual**. En el mismo sentido, también se propone establecer en el artículo 41, que la afiliación a los partidos políticos sea libre e individual.

..."

La idea planteada en la iniciativa de reformas en esa ocasión se recogió en sus mismos términos en el dictamen formulado por la Cámara de Diputados el treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y seis, expresándose, en la parte que interesa, como sigue:

"La iniciativa que se dictamina propone modificaciones sustantivas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que involucra temas medulares para el desarrollo político del país, en atención y como resultado del esfuerzo conjunto de las diferentes fuerzas políticas de la nación por dar mayor certidumbre a nuestros procesos electorales, en el afán de consolidar el estado de derecho. Los temas que han estado presentes en el debate político nacional y que la iniciativa recoge, pueden examinarse de la siguiente manera:

I. Prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos. Con el propósito de reforzar el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos a asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, así como **evitar que su ejercicio**



libre y voluntario sea vulnerado por diversos mecanismos de integración inducida u obligada, individual o colectiva, a cualquier asociación de carácter político, se propone que esta prerrogativa ciudadana, contenida en el artículo 35 constitucional, se rija por la condición de ser individual. En ese mismo sentido, también se propone establecer en el artículo 41, que la afiliación a los partidos sea libre e individual.”.

Estas ideas fueron retomadas y reforzadas en la reforma constitucional en materia electoral de **dos mil siete**; en virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de once de noviembre de ese año, el constituyente permanente determinó la adición de la parte final del precepto transcrito, conforme al cual: *“...quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”*.

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral se expone:

“La otra reforma propuesta al párrafo segundo de la Base I del artículo en comento, se considera necesaria y justificada a la luz de las negativas experiencias que se han vivido en años recientes. Si nuestra Constitución ya establece la obligatoriedad de que la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos se realice en forma libre e individual, inaceptable resulta que organizaciones gremiales de cualquier tipo, u otras ajenas al sistema de partidos, intervengan, de manera apenas encubierta, en la formación de nuevos partidos y en los procesos para el registro legal de los

mismos. Por ello, estas Comisiones Unidas consideran que es de aprobarse la propuesta contenida en la Iniciativa”.

Por su parte, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone:

“En el segundo párrafo de la Base I la Minuta propone diversas adecuaciones cuyo propósito común es fortalecer la calidad que nuestra Constitución establece para los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos; por ello se proscribire de manera expresa la intervención de organizaciones gremiales o de cualquier otra con objeto social distinto al de formar y registrar un partido político, en los procesos ciudadanos que la ley establece para tal efecto. En correspondencia con lo anterior se proscribire también la afiliación corporativa a los partidos”.

Derivado de lo anterior, se observa que la reforma constitucional en comento tuvo como finalidad explicitar la prohibición de que en la conformación de nuevos partidos políticos o en la integración de los ya existentes se utilice cualquier forma de afiliación colectiva o exista intervención de organizaciones gremiales. Ello con el objeto de afianzar el requisito de que el ejercicio del derecho de afiliación debe ser realizado de manera libre y personal⁶².

Así, de esas exposiciones de motivos y su interpretación que en torno a dicha reforma ha realizado la Sala Superior, en los expedientes SUP-JRC-484/2003, SUP-JRC-179/2005 y acumulado, SUP-JDC-514/2008 y acumulado, SUP-JDC-2665/2008 y acumulado, SUP-REC-960/2014 y SUP-JDC-

⁶² Esta argumentación la desarrolló la Sala Superior en el SUP-JDC-514/2008 y acumulado



807/2015, de entre otros asuntos, se ha determinado que la exigencia de que la afiliación sea libre e individual y sin intervención de entes gremiales tiende a evitar uno de los vicios que pueden afectar a la democracia, evitar la afiliación automática, sin libertad o con la libertad coaccionada de la ciudadanía a un determinado partido político, por la sola pertenencia a una institución, asociación, corporación, empresa, sindicato, etcétera.

En ese sentido, se considera que cuando se busque comprobar la infracción de “intervención gremial” siempre tiene que probarse y analizarse el impacto o el daño que se haya causado en los derechos de libertad de afiliación individual de los ciudadanos en el procedimiento de formación de partidos políticos, pues es el fin constitucional expresamente buscado.

A partir de esa exigencia que deriva directamente del bien jurídico tutelado por la norma constitucional y de los principios constitucionales que explícitamente señala el constituyente, podrá interpretarse correctamente el elemento normativo de “intervención gremial”, **no como una mera participación** de personas agremiadas o de sindicalizadas, sino que esa participación haya implicado o tenido como resultado una **afectación o daño a la libertad de afiliación partidista.**

Asimismo, esta interpretación de las disposiciones constitucionales pretende que las normas respectivas solo apliquen a los casos que exactamente previó el constituyente, a efecto de no hacer que se sancionen casos y situaciones que no vulneran el bien jurídico tutelado por la norma y evitar afectar injustificadamente los derechos fundamentales que también son relevantes en este caso, por ejemplo, el derecho de los trabajadores de asociarse y formar sindicatos. Lo anterior, es así

en virtud de que las cláusulas constitucionales prohibitivas deben de interpretarse sistemática, armónica y estrictamente para hacerlas compatible el sistema de protección de derechos de la Constitución y con los estándares convencionales.

Con esa base, no está en duda que existe el derecho humano de todas las personas de asociarse para cualquier actividad lícita. Tampoco se puede cuestionar el derecho humano de los trabajadores a formar sindicatos y militar en ellos.

El derecho fundamental de libre asociación en sindicatos está reconocido en la fracción XVI, del Apartado A, del artículo 123 de la Constitucional⁶³. Asimismo, es un derecho humano reconocido en el Convenio Número 98 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de noviembre de dos mil diecinueve. También la Corte IDH ha hecho pronunciamientos para “considerar que la libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos”⁶⁴.

En diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶⁵, se ha determinado que el derecho de libertad de asociación es una de las condiciones necesarias para la existencia de un **sistema democrático**⁶⁶. La posibilidad de crear

⁶³ Así lo ha reconocido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada de la Décima Época; Segunda Sala; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II Página: 2087, 2a. CXIV/2015 de rubro: LIBERTAD SINDICAL. POSTULADOS EN QUE SE SUSTENTA ESE PRINCIPIO.

⁶⁴ **CASO BAENA RICARDO Y OTROS VS. PANAMÁ. FONDO, REPARACIONES Y COSTAS**. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, Párrafo 158.

⁶⁵ En la siguiente argumentación se sigue a lo sostenido por la Primera Sala de Justicia de la Nación en el Amparo en revisión 2186/2009.

⁶⁶ Véase el Amparo en Revisión 505/2007, el Amparo Directo en Revisión 1204/2005 y la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.



un grupo con personalidad jurídica propia, continuidad y permanencia dirigido a conseguir ciertos fines o a realizar ciertas actividades de índole privada o pública, “tiene como último objetivo el fortalecimiento de la **participación ciudadana y el debate democrático**”⁶⁷.

La libertad de asociación en sindicatos es parte del derecho a la libertad de asociación general, previsto en el artículo 9o. de la Constitución general desde su texto original de 1917,⁶⁸ su configuración general también es un derecho humano de fuente internacional⁶⁹ y es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa.

Así, la libertad de asociación puede operar en tres posibles subprincipios: **i)** como el derecho de asociarse formando una asociación o incorporándose a una ya existente; **ii) como el derecho a permanecer en una asociación o renunciar a ella**, y **iii)** como el derecho de no asociarse, lo que en sentido opuesto implica la correlativa obligación de la autoridad de no limitar estos derechos ni obligar a asociarse.

La Primera Sala de la SCJN ha considerado que impedir la libertad de asociación con base en que una persona estuviera asociada previamente a otra persona moral, es una limitante de su derecho a permanecer en un grupo y, por ende, una restricción al referido derecho humano de asociación en su segunda modalidad.

⁶⁷ Amparo en revisión 2186/2009, *op. cit.*

⁶⁸ Artículo 9.º. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

⁶⁹ Las normas internacionales pertinentes son: artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 21 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; artículo 8.º del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 15 y 16 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Convenio 87 de la Organización Internacional de Trabajo sobre libertad sindical.

Una distinción entre integrantes pertenecientes a otras asociaciones y miembros ajenos a cualquier asociación **provoca que únicamente ciertos grupos puedan gozar efectivamente del derecho de asociación**, si no encuentra una justificación proporcional en la Constitución⁷⁰.

En suma, la Primera Sala razonó que la imposibilidad de que un individuo pertenezca a más de un colegio de profesionistas es inconstitucional; porque vulnera el derecho a la **permanencia** de una persona en una asociación, lo que viola el artículo 9o. de la Constitución general. También el pleno de la Suprema Corte ha declarado la inconstitucionalidad de la sindicalización única⁷¹.

En ese sentido, las autoridades electorales no pueden considerar que las personas en lo individual que sean agremiadas o sindicalizadas estén impedidas sin mayor justificación para ejercer sus derechos de afiliación partidista; pues ello vulneraría el derecho humano de igualdad al hacer una distinción injustificada y también el derecho humano a libre asociación en su vertiente del derecho de permanecer voluntariamente, en este caso, en la asociación sindical.

Además, la Corte IDH también ha ampliado los derechos con los que cuentan los sindicatos y las personas trabajadoras que los

⁷⁰ Novena Época; Primera Sala; Aislada; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXXI, marzo de 2010, página 927; 1a. LIII/2010; de rubro **LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y PRINCIPIO DE IGUALDAD. LA IMPOSIBILIDAD DE QUE UN INDIVIDUO PERTENEZCA A MÁS DE UN COLEGIO DE PROFESIONISTAS ES INCONSTITUCIONAL.**

⁷¹ Resulta ilustrativo que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucionalidad de la sindicalización única véanse las jurisprudencias siguientes:

Novena Época; pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo IX, mayo de 1999; página 5 P./J. 43/99; de rubro **SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.**

Asimismo, véase la tesis aislada Novena Época *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; pleno: Tomo IX, mayo de 1999, página, 28; P. XLV/99 **SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.**



integran, no solo respecto de la posibilidad de protección y promoción de los derechos laborales de los trabajadores, sino para la protección de los intereses de los trabajadores de toda índole.

El tribunal interamericano ha reconocido “que el ámbito de protección del derecho de libertad de asociación en materia laboral **no solo** se encuentra subsumido a la protección de los sindicatos, sus miembros y sus representantes.[...] Sin embargo, la protección que reconoce el derecho a la libertad de asociación en el contexto laboral se extiende a organizaciones que, **aun cuando tengan una naturaleza distinta a la de los sindicatos, persigan fines de representación de los intereses legítimos de los trabajadores**. Esta protección deriva del propio artículo 16 de la Convención Americana, el cual protege la libertad de asociación **con fines de cualquier índole**, así como de otros instrumentos internacionales que reconocen una protección especial a la libertad de asociación **con fines de protección de los intereses de los trabajadores**, sin especificar que esta protección se restrinja al ámbito sindical. En este sentido, el propio artículo 26 de la Convención Americana [...] reconoce que el derecho de los trabajadores de asociarse para la defensa y promoción de sus intereses **es fundamental para la plena realización de los ideales democráticos**”⁷².

A partir de reconocer estos derechos fundamentales y con base en los principios de interdependencia e indivisibilidad, consideramos que no existen razones suficientes para otorgar, de manera abstracta o de manera general, un trato diferenciado del derecho de afiliación partidista a las personas sindicalizadas o agremiadas. **Es decir, el ejercicio del derecho de asociación en sindicatos o gremios por sí solo no puede utilizarse como**

⁷² *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párrafos 157 y 158.

razón para negar el derecho individual de afiliación libre a un partido político o bien considerarlo ilegal y asignarle consecuencias negativas como sanciones.

Una norma que prohibiera a los sindicalizados o agremiados, por esa sola condición, participar en la formación de partidos políticos o afiliarse a ellos sería una norma que implicaría una **restricción indirecta y desproporcionada** a los derechos humanos de asociación en gremios y de asociación de los trabajadores en sindicatos, por un lado, y la afectación de afiliación política, por otro.

En ese sentido, la prohibición de intervención gremial y las sanciones que se deriven de su incumplimiento tienen que acotarse solo a aquellos casos **en los que se lesionan otros derechos**, como la libertad de afiliación individual partidista.

Por eso, resulta indispensable que, al imponer sanciones, la autoridad electoral acredite, evalúe y analice la afectación de los bienes jurídicos sustantivos; pues con ello se evitan aplicaciones **sobreinclusivas** (es decir aplicaciones a casos a los que no deberían aplicar, a la luz de los principios o valores constitucionales) y se logra una **proporcionalidad** en la inminente restricción de derechos humanos que supone la prohibición de la participación de un grupo de personas agremiadas o sindicalizadas en un partido político. Esto es la proporcionalidad de la imposición de una sanción o consecuencia jurídica, solo se justificaría en la medida en que se afecte otros principios o derechos fundamentales en juego.

La proporcionalidad en la restricción de derechos humanos de asociación también es una obligación convencional derivada del numeral 2 del artículo 16 de la CADH, se dispone, en relación con el ejercicio de ese derecho, que “sólo puede estar sujeto a las



restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

En otras palabras, para que una limitación al ejercicio de este derecho esté convencionalmente justificada es necesario que cumpla entre otras cuestiones: *i)* perseguir una finalidad legítima, que tenga base en los principios, derechos o valores reconocidos en el sistema jurídico, ya sea en la Constitución o en los tratados internacionales aplicables, y *ii)* ser idónea, necesaria y proporcional, parámetros de revisión que se desprenden del mandato de que la medida sea “necesaria en una sociedad democrática”⁷³.

De esa manera, para determinar si una restricción al ejercicio de libertad de asociación es legítima, como lo es imponer una sanción por la intervención de entes gremiales, es indispensable **valorar la proporcionalidad** de esa sanción en la medida de que esa sanción: *i)* sea adecuada para tutelar o satisfacer el interés que la legitima, o sea, si tiene la “capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo” (idoneidad)⁷⁴; *ii)* de entre diversas

⁷³ Estos elementos integran lo que se conoce como test de proporcionalidad, metodología adoptada por la Corte IDH para el estudio de este tipo de controversias que implican analizar la validez o definir los alcances de una restricción al ejercicio de un derecho humano. Como referencia, véanse: Corte IDH. Caso *Mémoli Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 130; y Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 149, 176, 180, 185 y 186. La Suprema Corte de Justicia de la Nación también suele emplear esta metodología bajo los mismos estándares. A manera de ejemplo, véase la tesis de rubro **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**. Décima Época, Primera Sala, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, p. 915, número de registro 2013156.

⁷⁴ La Corte IDH ha considerado que se cumple este requisito cuando la medida “sirve el fin de salvaguardar [...] el bien jurídico que se quiere proteger, [...] p[udiendo] estar en capacidad de contribuir a la realización de dicho objetivo”. Corte IDH. Caso *Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 71.

medidas igualmente idóneas para alcanzar la finalidad perseguida se emplea la que menos restringe o afecta el ejercicio del derecho involucrado (necesidad), y *iii*) el grado en que se limita el derecho en cuestión se corresponde con el beneficio respecto a la finalidad que se pretende alcanzar (proporcionalidad en sentido estricto).

Además, esta obligación de identificar la afectación del bien jurídico también es relevante cuando se trata del derecho de asociación de personas trabajadoras sindicalizadas porque así lo ha reconocido expresamente la Corte IDH al sostener que “los representantes de los trabajadores de una empresa deben gozar de una protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, o de sus actividades derivadas de dicha representación. Asimismo, las autoridades nacionales deben garantizar que **la imposición de sanciones** que puedan resultar **desproporcionadas no genere un efecto disuasivo en el derecho de los representantes de expresar y defender los intereses de los trabajadores**”⁷⁵.

Por lo tanto, cuando se trate de probar la intervención gremial o sindical la autoridad electoral en todos los casos debe probar, analizar y argumentar no solo la mera participación de un grupo de personas agremiadas o sindicalizadas, sino que esa participación fue una **intervención** y que esa intervención dio lugar a la afectación de los derechos fundamentales de libre afiliación política, para poder sancionar proporcionalmente solo aquellas conductas que afecten los bienes constitucionales tutelados. En los siguientes apartados se desarrolla en qué términos puede suceder la intervención.

⁷⁵ **Caso Lagos del Campo Vs. Perú**, Op. Cit. párrafo 160.



3.2. Comprobación de la intervención corporativa, no individual (imputación a una persona jurídica)

En otro aspecto, la autoridad responsable atribuyó el hecho de la supuesta intervención al SNTE, un sindicato de carácter nacional, el cual es un ente ficticio creado por el derecho llamada “persona moral” o “persona jurídica”, cuya personalidad jurídica es diferente y diferenciada de las personas que la integran. No sobra señalar que las personas jurídicas, incluidos, los sindicatos, también son titulares de algunos derechos fundamentales⁷⁶.

Si bien, en los hechos podría decirse que un sindicato es un grupo de personas trabajadoras asociadas, el hecho de la intervención gremial no se le atribuyó en lo individual a esas personas que participaron en las actividades de GSPM, sino que el INE se lo adjudicó al sindicato. De igual forma las infracciones arriba mencionadas estatuyen que la intervención en las organizaciones de ciudadanos que buscan formar un partido puede darse **por los sindicatos** considerados con su personalidad jurídica propia y diferente de sus integrantes.

Generalmente, la actuación de personas morales o jurídicas, ya que por sí mismas no tienen una existencia física, necesariamente se da a través de actos jurídicos. Cuando se trata de actos jurídicos resulta relativamente fácil identificar cuándo una persona moral ha actuado; es decir cuando las personas físicas con capacidad y representación suficiente celebran **actos jurídicos** en

⁷⁶ Véase la Opinión Consultiva OC-22/16 respecto de la TITULARIDAD DE DERECHOS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, de la Corte IDH de Derechos Humanos, emitida el 26 de febrero de 2016, solicitada por la república de Panamá. En la que expresamente se señaló: “Las organizaciones sindicales [...] La Corte concluyó la titularidad de los derechos establecidos en el artículo 8.1.a de los sindicatos, las federaciones y las confederaciones, lo cual les permite presentarse ante el sistema interamericano en defensa de sus propios derechos. Esta titularidad y acceso al Sistema estarían limitados a las organizaciones sindicales constituidas u operantes en los Estados que hayan ratificado el Protocolo. Además, señaló su falta de competencia respecto a casos en los que se alegue el derecho a huelga”.

su nombre. Sin embargo, la cuestión adquiere una mayor complejidad cuando se intenta saber cómo y en qué momento una persona moral ha cometido un **hecho** o puede atribuírsele una conducta fáctica.

Así, en este caso, y, en esta clase de supuestos, se trata del problema de adjudicar hechos de personas físicas individuales a personas corporativas, personas morales o personas jurídicas que no son los individuos en lo particular. Para eso, el Derecho a utilizado diversos sistemas para adjudicar o responsabilizar a esas personas morales de hechos que suceden en el mundo, es decir a partir de diversos sistemas de normas y siempre que se comprueban ciertos hechos o características secundarias, casos en los que es posible imputar o a hacer responsable a una persona moral por un hecho.

De manera general, podrían ejemplificarse algunas metodologías o sistemas de normas a partir de los cuales el derecho atribuye responsabilidad de un hecho a una persona moral o jurídica⁷⁷.

El primero es el sistema del **principio de agencia o de respondeat superior** (que responda el superior)⁷⁸. Bajo este principio se atribuye responsabilidad a la persona moral (principal) cuando se causan daños por actos ilícitos llevados a cabo por sus integrantes, sean estos empleadores o empleados (agentes). Al respecto, para este sistema de responsabilidad se requiere probar que el hecho ilícito lo haya cometido una persona natural que tenga **vínculo directivo o de subordinación** con la persona jurídica a la cual sirve. Asimismo, se requiere que la conducta del

⁷⁷ Estos sistemas de responsabilidad se ejemplifican a partir del trabajo de Daniel Francisco Cabeza De Vaca Hernández, "Responsabilidad penal de la persona jurídica", en *La vigencia del Código de Comercio de 1890*, coordinadora Elvia Arcelia Quintana Adriano, UNAM-IIJ, 2018, págs. 131-134. Consultable en línea en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4741-la-vigencia-del-codigo-de-comercio-de-1890>

⁷⁸ <https://dpej.rae.es/lema/respondeat-superior>



agente se haya realizado bajo el control, vigilancia o cuidado del principal.

Un ejemplo de este sistema de responsabilidades es la norma que se encuentra en el artículo 1924 del Código Civil Federal que establece que los patrones y los dueños de establecimientos mercantiles están obligados a responder de los daños y perjuicios causados por sus obreros a dependientes, en el ejercicio de sus funciones, salvo que demuestren que en la comisión del daño no se le puede imputar culpa o negligencia al individuo.

Otro sistema distinto para la imputación de hechos ilícitos a personas morales es con base en **el de principio de dirección**. Con este sistema, solo identifica la responsabilidad de la persona natural con la persona jurídica cuando aquélla ocupa un cargo de dirección, rector o ejecutivo dentro de ésta. Es decir, la persona moral o jurídica debe ser considerada responsable de manera directa, solo cuando sus representantes o directivos cometen un hecho ilícito al actuar dentro del marco de sus facultades societarias o corporativas.

Un ejemplo de este sistema de atribución de responsabilidades es el artículo 317⁷⁹ del Código de Comercio que establece que los factores,⁸⁰ cuando actúan en ejercicio de las funciones y gestiones que implican su cargo en una empresa y al hacerlo incurren en infracciones que resultan en multas, la responsabilidad para afrontarlas corresponde a su principal, esto es, a su empresa como persona moral.

⁷⁹ “Las multas en que puede incurrir el factor por contravención a las leyes en las gestiones propias de su factoría, se harán efectivas en bienes de su principal”.

⁸⁰ “Artículo 309.- Se reputarán factores los que tengan la dirección de alguna empresa o establecimiento fabril o comercial, o estén autorizados para contratar respecto a todos los negocios concernientes a dichos establecimientos o empresas, por cuenta y en nombre de los propietarios de los mismos”.

Otro modelo de atribución de responsabilidades se conoce como el modelo **de responsabilidad funcional u holística**, el que tiene lugar cuando la responsabilidad de la persona jurídica se atribuye a partir de conductas objetivas cometidas por sus administradores o agentes en el ámbito del exclusivo desarrollo de sus funciones, con independencia del elemento de la culpabilidad.

Este sistema de atribución se basa en propios procedimientos internos de cada persona jurídica, sistemas de operación de la corporación e incluso en la manera general y reglamentaria de proceder de sus administradores o agentes. Esta manera de atribuir responsabilidad se centra en crear los incentivos adecuados para evitar la comisión de ilícitos por parte de sus directivos, agentes y representantes, de forma que deja de lado el asunto de la culpabilidad de la persona natural para enfatizar la importancia de la estructura corporativa en sus procesos de gestión, dirección y vigilancia.

Por tanto, la persona jurídica sería responsable de los actos que fueron realizados en el desarrollo de ciertas atribuciones cuando la persona representante o agente de la persona jurídica al momento de su comisión contaba con un deber de ejercer la función de dirección, inspección o supervisión de las actividades.

Consecuentemente, si la persona jurídica no cumple con su deber de prevención, control y vigilancia de sus directivos y agentes por falta de cuidado, en su calidad de garante, da lugar a una responsabilidad por omisión; que generalmente se asocia con la *culpa in vigilando* (culpa por vigilar o culpa indirecta).

Este sistema de atribución de responsabilidad es el sistema que, por ejemplo, el Tribunal Electoral ha desarrollado al momento de evaluar la infracción de militantes de partidos políticos; al respecto



se ha establecido que por la conducta individual de los militantes son responsables los partidos políticos⁸¹.

Por último, hay otro sistema que se basa en el **principio de identidad**. Esta manera de atribuir responsabilidad se fundamenta en la plena identificación entre la persona jurídica y la persona física que la representa, de forma que sostiene que la base de la responsabilidad es la equiparación de identidades entre uno y otro, y, por tanto, también de la realización de las acciones sociales y de las posibles consecuencias jurídicas.

Un ejemplo de este tipo de sistema de atribución de responsabilidad es el que ha identificado la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, al redactar los artículos sobre *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*; en ese instrumento se establece que se considera que cualquier conducta, incluyendo los actos *ultra vires* (sin competencia) de un órgano del Estado, de cualquier rama o jerarquía o de una persona o entidad facultada para ejercer atribuciones del poder público se considerará hecho del Estado.⁸² En ese sentido, todas las conductas individuales de cualquier funcionario de un Estado se entienden como un hecho de la persona jurídica estatal.

A partir de lo anterior, se considera indispensable para atribuir hechos a una persona moral, cuando esa premisa implique la imputación de una infracción, explicitar el sistema de atribución de

⁸¹ Jurisprudencia 19/2015 de rubro **CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS.**

⁸² "Artículo 4. Comportamiento de los órganos del Estado 1. Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de todo órgano del Estado, ya sea que ejerza funciones legislativas, ejecutivas, judiciales o de otra índole, cualquiera que sea su posición en la organización del Estado y tanto si pertenece al gobierno central como a una división territorial del Estado." Esta fuente de derecho internacional ha sido retomada por Corte IDH en el Caso Villamizar Durán y otros Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C No. 364., Párrafo 139.

responsabilidad, para posteriormente probar y argumentar con ese parámetro el nexo entre el resultado de la conducta ilícita y la responsabilidad de la persona moral existente.

En el caso concreto, la autoridad responsable no hace explícito cuál es el sistema de imputación de responsabilidad a la persona moral del sindicato. Es decir, no existe una explicación del criterio que utilizó el INE para hacer responsable al sindicato por la conducta de sus agremiados al participar en las asambleas de GSPM, aunque de su reconstrucción, el sistema utilizado resulta inadecuado.

De la lectura integral de la resolución, es posible inferir que la autoridad responsable imputa la participación del sindicato únicamente por la participación en actividades de relevancia en las asambleas de GSPM de agremiados del SNTE. Es decir, la autoridad estimó acreditado que 10,563 (diez mil quinientos sesenta y tres) “miembros” del SNTE, ostentaron cargos en la organización como presidentes y secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos en las mismas y auxiliares acreditados⁸³.

A su vez, estimó que “no se cuenta con indicio alguno que corrobore que las personas dirigentes del SNTE, tuvieron participación en las tareas de la organización de ciudadanos GSPM en busca de constituirse como partido político. [...] conforme las constancias aportadas por la DEPPP, dos de los dirigentes del sindicato en mención aparecen como auxiliares de GSPM, sin embargo en dicha labor no recabaron manifestación de afiliación alguna, por lo que no advierte que hayan realizado alguna acción tendente a participar de manera activa en la constitución de la citada organización de ciudadanos; de ahí que deba concluirse que, no se cuenta con elementos que permitan

⁸³ Página 108 de la resolución reclamada.



afirmar que los integrantes de los órganos de dirección del SNTE, hayan sido partícipes activos en las tareas constitutivas de GSPM”⁸⁴.

También la autoridad responsable especificó que “[...] si bien el simple acto de afiliación a una organización que pretende conformarse como partido político, por parte de **un número importante de personas agremiadas a un sindicato**, en principio, podría resultar insuficiente para acreditar su intervención en el proceso de formación [...], lo cierto es que, la conclusión debe ser distinta si

pretenden ocupar u ocuparon cargos de suma trascendencia en torno a la constitución de un nuevo partido, lo que a consideración de quien resuelve, denota una participación indebida en tareas de formación del partido”⁸⁵.

Entonces, se puede reconstruir que el sistema de imputación que utiliza la autoridad responsable es el de **identidad o el de funcionalidad**. El de identidad consistiría en el sistema basado de imputar un hecho ilícito al sindicato cuando un “número importante de personas agremiadas” cometen hechos. Esto es, el INE hace una relación de identidad entre el sindicato y un número importante de agremiados, independientemente de su cargo directivo o posición en la organización sindical.

Otra reconstrucción posible e implícita, es que el INE consideró que el sindicato es responsable de las conductas de sus agremiados por *culpa in vigilando*, es decir basado en el deber de vigilar y sancionar a sus integrantes cuando realizan actos ilícitos, el sindicato es responsable al no cumplir con su deber de diligencia al evitar esas conductas.

⁸⁴ Página 101, *ibidem*.

⁸⁵ Página 112, *ibidem*.

A nuestra consideración, el sistema adecuado para atribuir responsabilidad a un sindicato no puede ser ni el de igualación, ni el de funcionalidad por la *culpa in vigilando*, respecto de todos sus agremiados al participar en una organización ciudadana para constituir un partido político. Esta afirmación tiene base en la siguiente razón fundamental: no existe una prohibición constitucional para que las personas agremiadas o sindicalizadas en lo individual puedan formar y participar en organizaciones que buscan crear partidos políticos.

La atribución de responsabilidad a un sindicato por igualación o funcionalidad **debe descartarse**, en suma, por los motivos siguientes:

- i) Interviene de forma innecesaria en el derecho ciudadano de afiliación libre e individual en un partido político.** Como se razonó en el apartado anterior, asumir que las personas que forman parte de una agrupación gremial, como lo sería un sindicato, tienen, por ese solo hecho, limitado su derecho de afiliación a un partido político, implicaría articular una restricción que no está permitida constitucionalmente.

Salvo que se evidencie de alguna forma que la participación de un individuo no es libre o individual y que la pertenencia a un organismo gremial está condicionando o motivando su petición de formar parte de un partido político, no hay razones para limitar su derecho a pertenecer a esta segunda organización.

En realidad, lo que la Constitución prohíbe es que la formación de un partido aproveche la estructura de un



gremio sin que medie la voluntad de sus integrantes o incluso mediante la coacción.

ii) La presunción a favor de la libertad de asociación política, y, por lo tanto, en la formación de partidos políticos, toda vez que se ejerce un derecho fundamental y, por principio, el ejercicio de un derecho a nadie agravia.

iii) **La interpretación del artículo 41 debe ser consistente con la permisión para formar organizaciones sindicales o gremiales.** La Constitución general también reconoce a las agrupaciones gremiales y considera que persiguen fines legítimos como lo es la defensa de los derechos laborales de los trabajadores en el caso de los sindicatos. De esta manera, una interpretación armónica entre esta permisión y la prohibición de que las asociaciones gremiales participen en la formación de partidos implicaría reconocer que es válido que los integrantes de un gremio participen en la formación de partidos políticos siempre y cuando lo hagan de forma libre e individual.

iv) **Existen otras formas para prevenir la simulación.** Los afiliados en lo individual tienen que manifestar que se afilian por propio derecho, que no han sido presionados y que acuden libre y espontáneamente a ejercer su derecho de afiliación. Los afiliados tienen derecho a salir del partido político en cualquier momento. Existe la participación de funcionarios del INE que verifican las asambleas de asociados, a efecto de que no haya presiones en el acto de afiliación. Existen medios de impugnación a la mano de cualquier ciudadano para impugnar afiliaciones que no hayan cumplido con las normas fundamentales.

Por estas razones, solo se puede imputar directamente un hecho a la responsabilidad de los sindicatos cuando se compruebe, no únicamente la participación de sindicalizados, sino cuando se implique directamente o que se haga suponer razonablemente la intervención de una organización o corporación, a partir una especie **de agencia o de dirección**, en el entendido de que los hechos serán responsabilidad de los sindicatos cuando se cometan **en nombre, por cuenta, en beneficio, bajo la dirección, o bajo el control de la persona moral, o de sus dirigentes.**

En ese sentido, resulta necesario hacer explícita la metodología o las cuestiones a probar y argumentar, que sean condiciones mínimas y suficientes para considerar la intervención de un sindicato. Esto, a partir de la interpretación del significado del elemento normativo de intervención.

3.3. Estándar mínimo de hechos a probar para considerar la responsabilidad de un sindicato como persona moral

Resulta necesario desarrollar cuál es el significado de la “intervención gremial”. Como punto de partida, la Sala Superior ya ha establecido que esa prohibición constitucional de “la injerencia gremial se distingue de la afiliación corporativa en cuanto a que la primera, no se reduce al ámbito del riesgo creado o de puesta en peligro. La restricción constitucional de intervención alude a tomar parte en un asunto, y con ello, implica la acción de mediar, interceder o interponerse, por lo que debe materializarse mediante un actuar positivo”⁸⁶.

En un sentido etimológico la expresión “**intervención**” o “**intervenir**” prevista en la Constitución, se compone de los

⁸⁶ SUP-JDC-2665/2008 y acumulado



vocablos *inter* (entre) y el verbo *venire* (venir) que se entiende como la acción y efecto de *venir entre*, esto es meterte o entrometerte en algún asunto. Gramaticalmente, la acepción más neutral del verbo intervenir es la de “*tomar parte en un asunto*”⁸⁷. Sin embargo, en contextos jurídicos “intervenir” puede tener connotaciones diferentes⁸⁸.

En esa línea, debe señalarse que la intervención gremial en actividades de formación de partidos no se reduce a la mera participación de personas con esas características, sino a un actuar de carácter relevante y proactivo con conductas que impliquen la dirección, el control, el mando, la decisión, la censura, la limitación o la suspensión.

Resulta ilustrativo invocar el Convenio Número 98 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva. En éste se define cuando la injerencia de un sindicato se considera intervención en otro. Al respecto el artículo 2 de ese convenio señala lo siguiente.

Artículo 2

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

2. Se consideran actos de injerencia (sic), en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar

⁸⁷ <https://dle.rae.es/intervenir>

⁸⁸ Sirva como contraste que no significan lo mismo, por ejemplo, “participar en un Estado” que “intervenir un Estado”; “tomar parte de las comunicaciones” que “intervenir las comunicaciones”; “tomar parte en la reunión” que “intervenir la reunión”; “participación judicial” que “intervención judicial”.

estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

De esta manera, el Convenio citado al definir la injerencia utiliza como medidas las que tiendan a fomentar organizaciones “**dominadas**”, es decir, actividades relacionadas con “**sostener económicamente**” con objeto de colocar estas organizaciones bajo “**control**”. En ese sentido, para esa convención, para que un sindicato tenga injerencia en otro debe haber actos de dominación, control o sostenimiento económico.

Desde esa perspectiva, la cuestión es definir qué **actividades concretas** suponen tomar parte del proceso de constitución de un partido político por parte de una agrupación gremial; al respecto pueden considerarse dos tipos de intervención: directa o indirecta.

Un primer nivel de participación es la **intervención directa** de la asociación gremial a partir del uso de sus recursos materiales y humanos propios. Esta intervención se manifiesta, por ejemplo, a través de actividades tales como las siguientes:

- **Que exista agencia:** que se actúe ostentándose como directivos integrantes del sindicato, en nombre, en cuenta, o en beneficio directo de la organización sindical.
- **El uso, disposición o facilitación de bienes muebles o inmuebles patrimonio de la asociación gremial.** Por ejemplo, se actualiza la citada intervención si un sindicato facilita sus instalaciones o equipo para el desarrollo de las actividades de constitución de un partido político, o bien se comprueba el uso de logos, emblemas o propaganda sindical.



- **El financiamiento de la agrupación de ciudadanos que busca constituirse como partido por parte de una organización gremial.** Que se evidencie que existe financiamiento directo de la asociación gremial hacia la organización de ciudadanos que pretende constituirse como partido político.
- **La solicitud manifiesta de intervención a la base de la asociación gremial en las actividades propias de la constitución de un partido, incluso mediante coacción.** Que se evidencie que existen actos de solicitud de cualquier sujeto relevante dentro de la asociación gremial que pida la intervención de la base asociada para que tomen parte en el proceso de constitución de un partido político.
- **Que se logren afiliaciones por la participación de sindicalizados no relacionados con la organización.**

Es posible considerar que este tipo de actividades no se lleven a cabo de forma abierta, manifiesta o evidente, sino que al tratarse de conductas ilícitas que van en contra de una prohibición constitucional, es probable que se lleven a cabo de forma encubierta, velada o simulada.

Esto implica que la intervención prohibida también puede actualizarse a través de una **intervención que simula conductas regulares o apegadas a la norma.** En este segundo nivel de conductas estarían las siguientes:

- **Facilitación de recursos de forma encubierta.** Es decir, la existencia de actos encaminados a evitar la detección de

que la asociación gremial financia a la asociación que busca constituirse en partido político.

- **La solicitud a la base de la asociación gremial** para que intervengan en las actividades propias de la constitución de un partido, incluso mediante coacción, **que se realiza de modo que no se deje rastro de la petición.**

Este segundo aspecto es especialmente relevante para el caso que nos ocupa. La cuestión supone analizar si una elevada afiliación de miembros de una agrupación gremial implica, por ese solo hecho, la intervención del gremio.

Sin embargo, si se observa una alta participación de los integrantes de un sindicato en la formación de un partido ya sea por la existencia de **un alto índice de afiliación de personas que forman parte del gremio** o de **aportaciones individuales**, tal resultado podrá asumirse como de intervención sindical si se comprueban además otros hechos tales como:

- i)* **Identidad generalizada de la forma o modo en que las conductas se realizan.** Por ejemplo, si se advierte que las aportaciones de los integrantes de la organización gremial se realizan por el mismo monto o en idénticas fechas en una proporción suficiente que permite realizar una generalización.
- ii)* **Coordinación o sistematicidad.** Si se acredita que los integrantes del gremio se movilizan de forma coordinada o dirigida, por ejemplo, si se detectan conductas o patrones que impliquen acarreo de personas a las asambleas de constitución de los partidos políticos; o



iii) Simulación o encubrimiento en el uso de los recursos del gremio. Que se advierta que el patrimonio o incluso bienes que no forman parte del patrimonio del gremio fueron facilitados por personas al interior del gremio como parte de la intención de que los agremiados intervengan en la formación de un partido como una actividad dirigida desde el gremio.

Lo anterior no quiere decir que sea indispensable que se demuestre que ambas organizaciones son idénticas, pero los elementos de las que se aprecien esas similitudes sustanciales sí abonan a identificar una estrategia de intervención de la organización gremial. Entre los aspectos a valorar para observar ese tipo de vínculo deben considerarse elementos de coincidencia o continuidad orgánico-funcional, personal y financiera, a saber: *i)* una coincidencia sustantiva entre las estructuras u organización; *ii)* una similitud sustancial de las personas que los componen, representan o administran, y *iii)* la identidad en cuanto a la procedencia de los medios de financiación o materiales; entre otros.

Pueden generarse distintas combinaciones de los elementos señalados, los cuales deben evaluarse –en cada caso– en función de su mayor o menor relevancia cualitativa o cuantitativa. **Los elementos deben ser suficientes para desvirtuar la presunción de que una persona o grupo de personas se afiliaron de forma libre y voluntaria, o bien, para generar la inferencia razonable de que la participación central de personas afiliadas a una organización gremial obedece a la intención de influir en el procedimiento.**

La investigación y las pruebas deben demostrar, en todo caso, que la organización gremial influyó para que sus miembros se unieran al ente en proceso de convertirse en partido, o bien, de que existe una estrategia coordinada desde dicha asociación para apoyar en la consecución de ese objetivo, a través de un rol relevante de sus miembros en las actividades necesarias para el cumplimiento de las exigencias

Para que esa identidad personal entre personas afiliadas pudiera producir alguna inferencia razonable y suficiente respecto a la intervención de la organización gremial no solo se tendría que presentar en un número importante, sino que se tendrían que sumar elementos cualitativos que lo confirmen. En ese sentido, como parte del derecho a la libertad de asociación, las personas que se afilian a una organización que pretende constituirse como un partido político pueden adoptar un rol activo en la coordinación y ejecución de las actividades relevantes para cumplir con los requisitos respectivos.

Por último, debe señalarse que, **si se advierte que una proporción sustantiva de afiliados de una organización gremial forman parte de la estructura principal de la organización que pretende convertirse en un partido, encabezando las actividades de afiliación y representación, o bien, financiándolas de forma preponderante, entonces se produce un conjunto de indicios sólidos en cuanto a que esas dinámicas implican una intervención de aquella en el procedimiento de constitución.** Ello se puede llegar a robustecer con otros elementos que reflejen un riesgo de que la organización gremial **controle o influya** de modo relevante en la dirección de los asuntos internos del partido en caso de que se



concrete su registro, como lo es la identidad entre personas afiliadas a la organización gremial y las personas electas para la dirigencia transitoria del partido, tal como se explica en el siguiente apartado.

3.4. Intervención como control a través de construir grupos de veto

Uno de los elementos que la autoridad puede identificar para considerar que la actividad de un sindicato resultó en una intervención en la formación de un partido, es a partir del diseño institucional de la propia organización de ciudadanos y respecto de quiénes tienen posibilidades de controlar el nuevo partido político. De esa manera existe un nivel de análisis del diseño institucional a efecto de estar en posibilidades de determinar si los integrantes de un nuevo partido podrán participar de manera libre y espontánea, o si el partido es susceptible de ser capturado por algún grupo de interés sindical o gremial.

Ello, por ejemplo, se puede analizar con los elementos sobre el grado de institucionalidad de los partidos. Existen tres aspectos al respecto que pueden resultar aplicables para medir dicha institucionalidad en este caso⁸⁹: **i)** las reglas formales que sirven para el control de la organización ciudadana o el nuevo partido político; **ii)** el financiamiento entendido como la posibilidad del control económico de la organización a lo largo de su proceso para conformarse como partido, y **iii)** el poder de reclutamiento entendido a través de los procesos y tipos de afiliaciones que se generaron en la recolección de afiliados.

⁸⁹ Véase: Tamez González, G. y Aguirre Sotelo, V. N. (2015): *Partidos políticos*. Universidad Nacional Autónoma de Nuevo León, pág. 104. Accesible en: <http://eprints.uanl.mx/8356/1/Documento5.pdf> (consulta: 22 de septiembre de 2020).

En esa línea de análisis institucional, una de las maneras de saber si en un caso existió intervención de una corporación es a partir de determinar si ha logrado **controlar** la organización de ciudadanos o el partido político, a través de un *poder de veto*. Este enfoque analítico serviría para identificar las posibilidades de que un grupo o un actor pueda ejercer presión para establecer un nuevo arreglo institucional, en el entendido de que "los jugadores con poder de veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del *statu quo*"⁹⁰. En este sentido, los jugadores con veto pueden lograr que se realice o se impida un cambio, dependiendo de sus preferencias.

La autoridad administrativa en ese análisis puede basarse en los documentos básicos que las organizaciones ciudadanas presentan para conformarse como partido político, ya que de ahí se pueden advertir las dinámicas para la toma de decisiones en estos órganos. Por ejemplo, esa circunstancia se puede conocer a través de analizar los procedimientos establecidos para la toma de decisiones sobre la elección de su dirigencia partidista y la elección de candidatos para procesos electorales, etcétera.

En ese sentido, el análisis de estos elementos permitiría observar si un sindicato o una corporación puede capturarlo, a partir de registrar a una cantidad relevante de afiliados de un mismo grupo que pueda dar como resultado el control político. Este análisis del grado de institucionalidad es posible a través del conocimiento de elementos como:

- i)* El estatuto del partido para ver si existen áreas para controlarlo a través de la militancia sindicalizada. Es decir,

⁹⁰ Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, página 27.



se pondría énfasis en los procesos de elección de la dirigencia del partido y la elección de candidatos que se muestran en el estatuto del partido.

- ii)* El número de líderes sindicales en la asociación y si ocupan puestos de dirigencia por el momento.
- iii)* El porcentaje de miembros que pertenecen a un sindicato versus el número total de afiliados. Esta situación tiene el fin de hacer la conexión entre este posible vínculo de injerencia de participación y si esta cantidad de afiliados sindicalizados es suficiente para controlar al partido a través de los dos procesos señalados en el punto 1.

De esa manera, al demostrar que todos los agremiados están actuando **coordinados** de manera colectiva, es decir, como grupos de afiliados sindicalizados y están excluyendo a grupos de afiliados no sindicalizados, se puede asumir que están en posibilidades de tomar decisiones unificadas o de manera mayoritaria, lo que podría constituirlos en un jugador con poder de veto, si la magnitud de ese grupo resulta relevante para la toma de decisiones institucionales en la organización o en un partido.

Sin embargo, en cualquier caso, debe existir evidencia y un análisis riguroso a efecto de que exista información verificable para hacer la correlación entre una participación gremial a través de la observación de las conductas coordinadas entre líderes sindicales y afiliados sindicalizados que permitiría concluir que dicha intervención se podría trasladar a un control gremial del partido.

3.5. Comprobación de la “permisión” de la organización de ciudadanos de la “intervención” gremial

Ahora bien, tal como está redactada la infracción en el artículo, 453 párrafo 1, inciso b) de la LEGIPE, la conducta por la cual es sancionable la organización civil es por “permitir” la intervención de sindicatos en las actividades de la creación de partidos políticos. Asimismo, para imputar responsabilidad a la organización de ciudadanos, el elemento normativo que requiere la disposición que se acredite, es que ésta haya permitido la intervención gremial.

Para esta infracción, en la atribución de responsabilidad a la organización de ciudadanos, se debe partir del deber de debida diligencia y de vigilancia de la organización respecto de lo que sucede en todas sus asambleas y respecto de cumplir con todas las obligaciones legales y constitucionales, así como que sus afiliaciones cumplan con el principio de libertad de afiliación. Por ello, la organización de ciudadanos sí es responsable objetivamente si se llega a comprobar la intervención del sindicato en los términos precisados anteriormente.

No obstante, la autoridad sancionadora siempre debe comprobar que la organización de ciudadanos tenía un deber de cuidado respecto de las conductas que se constituyen como intervención gremial y analizar, en su caso, las causas de exclusión de la responsabilidad como los deslindes alegados o probados.

3.6. Indebida valoración probatoria y calificación de los hechos como intervención gremial



Cabe señalar que en el escrito que originó el expediente SUP-RAP-80/2020 se identifican argumentos orientados a combatir las consideraciones adoptadas en el acuerdo INE/CG262/2020 para tener por acreditada la infracción consistente en permitir la intervención de una organización gremial en el procedimiento constitutivo de un partido político. La sentencia se estructura de tal manera que esos planteamientos únicamente son evaluados en relación con la decisión en la que se negó el registro y no con la resolución que imputó una infracción a la organización actora, la cual fue empleada posteriormente como base de aquella.

En efecto, del escrito de demanda se advierte que la organización plantea que: *i)* concluyó que se actualizó el ilícito a pesar de que en la misma resolución estableció que el SNTE no había tenido participación en el procedimiento, lo cual vulnera los principios de congruencia y certeza; *ii)* que el bien jurídico tutelado mediante la prohibición constitucional es el ejercicio individual y libre del derecho de asociación política, lo cual no se trata de ciudadanos que en forma coincidente ejercen su derecho de asociación para la defensa de sus derechos laborales y para asociarse con fines políticos; *iii)* se debe acreditar con prueba plena la intervención de un ente prohibido que haya coaccionado, manipulado o vulnerado en forma alguna la participación individual y libre de la ciudadanía, supuesto en el que se tendría que sancionar al ente, lo cual no tuvo lugar en el caso; *iv)* es indebido el alcance otorgar al cruce entre las personas afiliadas a la organización y una lista de integrantes del SNTE, pues del mismo únicamente se advierte una coincidencia entre personas que participaron en el procedimiento constitutivo y el padrón de integrantes de una organización gremial, lo cual no es apto para realizar una presunción válida que lleve a tener como hecho cierto la participación de un ente

prohibido; **v)** al tratarse de la resolución de un procedimiento sancionador en el que se imponen sanciones, se debió realizar una interpretación estricta entendida como juicio de tipicidad, con la finalidad de evitar afectaciones injustificada al ejercicio de los derechos ciudadanos; **vi)** para acreditar la intervención de una organización sindical era necesario contar con medios para acreditar la participación activa del ente prohibido a través de quienes gozan del atributo de representación legal, órganos de dirección o, en su caso, de integrantes de su dirigencia cuya participación habría influido en la libre manifestación de la voluntad de quienes participaron en el procedimiento constitutivo; **vii)** el sindicato es una persona diversa a los ciudadanos que, en forma individual y libre, ejercieron su derecho de asociación política y que ejercen en forma simultánea su derecho de asociación gremial; **viii)** el que la autoridad responsable haya tenido por acreditada la realización de actos concretos de participación de un número considerable de agremiados de un sindicato (10,563) en las tareas de conformación de la organización como partido político, en labores fundamentales para lograr los requisitos cuantitativos, no actualiza en sí misma y bajo supuesto alguno la prohibición constitucional, y **ix)** el cruce de información únicamente acredita la identidad y pertenencia de ciudadanos a dos organizaciones con objetos lícitos, sin que pueda arribarse a conclusión diversa, ya que falta el nexo vinculante entre su participación libre e individual y la intervención de un ente constitucionalmente prohibido.

La revisión de la resolución reclamada a la luz de esos planteamientos permite concluir que la misma carece de una debida motivación.



La resolución impugnada no logra acreditar todos los elementos normativos del tipo expuesto que se han desarrollado. En todo caso, la autoridad presentó pruebas sobre la participación en posiciones de relevancia de agremiados del SNTE en asambleas de GSPM. En específico, un total de 10,563 (diez mil quinientos sesenta y tres) miembros del SNTE ostentaron cargos en GSPM como presidentes y secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos en las mismas y auxiliares acreditados.

En precedentes de la propia Sala Superior se ha determinado que el mero ejercicio de comparar padrones es insuficiente o inapto para demostrar que se trató de una afiliación gremial y con ello se desvirtúa que la afiliación sea libre e individual⁹¹. También se ha sostenido que la participación de personas sindicalizadas por sí misma no era suficiente para acreditar la intervención, sino que se requería de mayores elementos de prueba en relación con actos concretos de utilización del aparato sindical u otras circunstancias observables⁹².

⁹¹ Así, se sostuvo en el SUP-RAP-187/2013 literalmente que “Conforme a lo expuesto, a juicio de esta Sala Superior es infundado el concepto de agravio respecto de la solicitud de comparar los padrones de afiliados de Nueva Alianza y del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, al considerar que tal diligencia no sería apta para desvirtuar, en su caso, que la afiliación de los ciudadanos integrantes de la mencionada organización sindical al partido político Nueva Alianza cumple con el requisito constitucional de ser una afiliación libre e individual.”

⁹² En el SUP-JDC-514/2008 y acumulados se sostuvo que: “Bajo esa perspectiva, no bastaría con que las personas mencionadas sean dirigentes sindicales, **sino que era necesario que la autoridad acreditara de manera fehaciente que estuvieron presentes en todos y cada uno de los actos en los cuales, entre otras cuestiones, las personas interesadas en pertenecer al partido manifestaron su voluntad en dicho sentido, pues de lo contrario no se entendería de qué manera pudieron influenciar en el ánimo de trescientas un mil quinientos sesenta y siete personas afiliadas.**

[...]

Por lo que se refiere a las denominadas reglas de neutralidad, la autoridad responsable, de nueva cuenta, interpreta de manera incorrecta, pues contrario a lo que sostiene, para la aplicación de las reglas mencionadas no bastaba con ser uno de los funcionarios públicos a quienes se dirigieron las mismas, sino que, de manera

En ese sentido, en el caso particular, la autoridad no aportó pruebas ni razonó sobre ellas, en relación con los otros elementos relevantes y necesarios para acreditar la infracción aquí estudiada, a saber:

- El impacto causado a los bienes jurídicos tutelados, esto es, en la libertad de afiliación partidista.
- El nexo causal entre la conducta comprobada y el resultado de la afectación a los bienes jurídicos.
- Los elementos observables de elemento normativo de “intervención” en la organización.
- Los elementos de la atribución de la responsabilidad de la conducta individual al ente jurídico del sindicato.

Sobre estos elementos del tipo administrativo, la autoridad responsable incumple con el principio de exhaustividad, ya que no logra cubrir la carga de probar la intervención sindical, tanto en su vertiente del deber de producir elementos de prueba y evidencias como en relación con el deber de valorar razonadamente y argumentar sobre las pruebas.

Al respecto, la figura de la carga de la prueba tiene lugar en los procedimientos jurisdiccionales o sancionadores en los que el órgano decisor o el juzgador, en términos generales, tiene que determinar si debe o no aplicar las consecuencias normativas de

necesaria, **debía presentarse un acto concreto en virtud del cual se conculcara la neutralidad en el proceso electoral federal.**

En ese orden de ideas, era necesaria la comprobación de que los dirigentes sindicales **realizaron, en uso de su cargo, determinadas actividades tendentes a manipular a los agremiados a efecto de llevar a cabo su afiliación colectiva, por ejemplo, que se utilizaron recursos del gremio para llevar a cabo los actos propios de la constitución del partido político, que se utilizaron instalaciones del sindicato para la celebración de las asambleas distritales o se desviaron recursos de cualquier índole para dicho efecto, etcétera.**”



una norma, a partir de verificar si el enunciado sobre el hecho principal del juicio es verdadero de acuerdo con las pruebas aportadas. En caso de que dicho enunciado no pueda verificarse el juzgador no puede dejar de decidir y por ello deberá asignar diversas consecuencias⁹³.

A efecto de mitigar la incertidumbre que sucede en los juicios en los que no se comprueban los hechos base de los procedimientos, el sistema normativo ha creado principios operativos que permiten definir qué parte debe probar y cómo y a quién se le atribuyen las consecuencias del incumplimiento de dicha carga. Lo anterior es conocido como la carga de la prueba, que puede plantearse respecto de tres cuestiones:

- i)* La norma que determina a qué parte le corresponde generar evidencias y aportar las pruebas al procedimiento;
- ii)* La carga de argumentación sobre las pruebas, y
- iii)* A cuál de las partes debe perjudicar procesalmente el hecho de que no se cumpla con dicha carga⁹⁴.

En esa línea argumentativa, debe decirse que, en interpretación de la Constitución, la Sala Superior ha reiterado el criterio de la jurisprudencia 21/2013, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**; es decir, en el procedimiento y la resolución que la Sala Superior revisa, ese principio tiene aplicación para resolver el caso.

Las presunciones relativas, como la presunción de inocencia, admiten prueba en contrario por la parte a la cual se ha trasladado

⁹³ Véase Taruffo, Michele (2008): *La prueba*, Marcial Pons, trad. Jordi Ferrer Beltrán et. al., Marcial Pons, Madrid. págs. 145 a 148.

⁹⁴ Esta argumentación se sostuvo en el JRC-327/2016 y acumulado.

la carga. Por lo tanto, solo ofrecen al tribunal un tipo de “verdad provisional”, que puede ser cancelada por la prueba en contrario. [...] Se suelen considerar como mecanismos procesales cuyo objetivo es distribuir la carga de la prueba entre las partes y brindar al tribunal criterios para la decisión final⁹⁵.

Tal es el caso del derecho humano de presunción de inocencia, el cual tiene un carácter "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos en los procesos. Uno de esos aspectos es la presunción de inocencia como “regla de juicio”. En virtud de esta regla se establece la carga de la prueba de la acusación y, por tanto, establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver cuando no se satisfaga dicho estándar⁹⁶.

Por ello, es posible afirmar que a partir de la presunción de inocencia con que gozan todas las personas y que otorga la norma fundamental, quien sostenga la responsabilidad administrativa de una persona tiene la carga de aportar los

⁹⁵ Taruffo, Michele, *op. cit.* pág. 153.

⁹⁶ Véase Décima Época; Primera Sala; Jurisprudencia; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 5, abril de 2014, Tomo I; página: 476; Tesis: 1a./J. 26/2014 (10a.), rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**. La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de esas vertientes se manifiesta como "estándar de prueba" o "regla de juicio", en la medida en que este derecho establece una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculcados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona; mandato que es aplicable al momento de la valoración de la prueba. Dicho de forma más precisa, la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio comporta dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.



elementos mínimos de prueba que permitan revertir esa presunción.

Ahora bien, como se adelantó, la carga de la prueba implica el deber de probar los hechos, sin embargo, la actividad de comprobar hechos se basa en producir, analizar y argumentar sobre las pruebas para demostrar cómo es que se prueba. En ese sentido, en la jurisprudencia anglosajona se ha distinguido más claramente la carga de la prueba en al menos dos actividades específicas, **la carga de producir evidencia** (*burden of production*) y **la carga de persuasión** (*burden of persuasion*)⁹⁷.

En efecto, la carga de producir evidencia se relaciona con la necesidad de aportar a juicio los elementos de prueba y las evidencias para comprobar los hechos. Por su parte, la carga de persuasión podría identificarse como la carga de argumentar sobre las pruebas a efecto de demostrar cómo, a partir de la evidencia, se comprueban los hechos en los que se basa la acusación o un juicio. Sería adecuado decir que la carga de persuasión realmente es la carga de la argumentación sobre los hechos⁹⁸. Asimismo, la carga de argumentar sobre los hechos probados también cuenta sustento en los deberes motivación de todos los actos de autoridad que impone la Constitución en sus artículos 14 y 16.

Teniendo en cuenta esa distinción de la carga de la prueba, es posible decir que la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha desarrollado las obligaciones de la autoridad sancionadora cuando investiga hechos y recaba evidencia y medios de prueba

⁹⁷ Taruffo, Michele, *op. cit.* págs. 149-151.

⁹⁸ “La persuasión es un proceso de razonamientos sobre los elementos de prueba” en Laudan, Larry, “Persuasion is a process of reasoning through the evidence” *Truth, Error, and Criminal Law An Essay in Legal Epistemology*. Cambridge University Press, 2006, pág.52.

en relación con hechos que podrían ser infracciones en materia electoral.

Al respecto, la Sala Superior ha descrito los conceptos que caracterizan las investigaciones de la siguiente forma ⁹⁹:

- **Seria**, que las diligencias sean reales, verdaderas, sin engaño o disimulo.
- **Congruente**, que debe ser coherente, conveniente y lógica con la materia de investigación.
- **Idónea**, que debe ser adecuada y apropiada para su objeto.
- **Eficaz**, que se pueda alcanzar o conseguir el efecto que se desea o espera.
- **Expedita**, que se encuentre libre de trabas.
- **Completa**, que sea acabada o perfecta.
- **Exhaustiva**, que la investigación se agote por completo.

Asimismo, la Sala Superior ha establecido que en los procedimientos administrativos sancionadores la función investigadora de la autoridad debe observar ciertos criterios básicos en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad¹⁰⁰.

⁹⁹ Véase, en lo aplicable, el criterio sostenido en el **SUP-RAP-180/2017**.

¹⁰⁰ Tesis de jurisprudencia publicada en la Compilación 1997-2012 "Jurisprudencia y Tesis en materia electoral", Volumen 1, páginas 501 y 502, con el rubro **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD**".

La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que se debe limitar a lo objetivamente necesario. **El criterio de necesidad o de intervención mínima**, se basa en la elección de aquellas medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. Finalmente, **el criterio de proporcionalidad** se relaciona con la ponderación que



En los procedimientos administrativos sancionadores se ha sostenido que la autoridad investigadora **se encuentra obligada a investigar la veracidad de los hechos que sean de su conocimiento por todos los medios a su alcance**, agotando las líneas de investigación posibles las cuales se van formulando de la propia investigación a fin de poder advertir cuál de ellas es la conducente, siempre que dichos medios no sean contrarios a la moral y al derecho, y sin que sean admisibles las pesquisas generales.

De lo anterior, se concluye que el procedimiento sancionador **tiene como propósito el esclarecimiento de los hechos**, es decir, la búsqueda de la verdad, para estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad y la imposición de una sanción, con la finalidad de esclarecer el origen, monto, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos.

Así la autoridad administrativa sancionadora tiene amplias facultades y cargas al realizar una investigación para recabar pruebas y evidencias relacionadas con la denuncia de un hecho ilícito, esto es, la carga de la prueba entendida como carga de recabar y producir evidencias que tiene la autoridad es amplia y debe ser exhaustiva.

Asimismo, debe decirse que no basta entender la carga de la prueba de esa manera, sino como la carga que tiene la autoridad de argumentar en relación con las pruebas para demostrar los hechos en los que se basa la imputación de una infracción.

lleve a cabo la autoridad con respecto a si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con lo que se investiga.

Por esa razón, la autoridad administrativa debe, en todo caso, ser exhaustiva al investigar los hechos en su tarea de producir evidencia, y también debe ser exhaustiva al momento de exponer sus razonamientos probatorios en las resoluciones que imputen responsabilidad;¹⁰¹ es decir, tiene que exponer explícitamente las inferencias, las deducciones, las asociaciones, los argumentos probatorios y todas los elementos necesarios para demostrar por qué con las pruebas que recabó se demuestran los hechos base de la acusación.

En suma, la autoridad responsable no cumplió exhaustivamente con su carga de la prueba de todos los elementos que integran el tipo administrativo de intervención sindical, **pues solo se limitó a estimar como acreditada la participación de alrededor de 10,563 (diez mil quinientos sesenta y tres) agremiados en tareas relevantes de GSPM en su búsqueda de convertirse en asociación política.**

Esta postura no implica desconocer que la prueba en el juicio puede hacerse válidamente a través de la llamada prueba indiciaria o las llamadas pruebas indirectas¹⁰². Sin embargo, a partir de esa prueba no se puede inferir el hecho de que el sindicato intervino, porque no hay un enlace necesario, ni inductivo entre ambas conductas como se explicó, es decir, no está relacionado con otros indicios y no tiene sustento en máximas de experiencia o en reglas de la sana crítica ni en la lógica. La autoridad responsable, no hace explícitos sus

¹⁰¹ Es aplicable la jurisprudencia 43/2002 de rubro PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.

¹⁰² Conforme al criterio previsto en la tesis XXXVII/2004 de rubro PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 833 a 835.



argumentos probatorios, ni sus inferencias para poder ser verificadas. La autoridad únicamente se limitó a decir que si no fuera por la participación de esos agremiados no se hubiera obtenido el número de afiliados requeridos por la ley para constituir un partido político. Sin embargo, ese argumento da por sentado lo que se pretende probar (la falacia de petición de principio), o bien, solo descansa en un contra fáctico, lo que la convierte en una inferencia débil.

La autoridad responsable no prueba o demuestra cómo es que esas personas tuvieron un impacto cuantitativamente relevante en relación con el registro de la GSPM como nuevo partido político nacional, es decir, se limitó a señalar cuál era la función de los presidentes, secretarios, delegados y auxiliares, sin embargo, la autoridad omitió: *i)* describir cualitativamente y en concreto cómo actuaron esos funcionarios en favor o en beneficio del sindicato, y *ii)* analizar cuantitativamente cuántas afiliaciones estuvieron involucradas o afectadas por la supuesta influencia de esos agremiados al SNTE.

En otras palabras, la afirmación de que GSPM no hubiera logrado el registro sin la participación de ciertos agremiados es una afirmación que carece de justificación cuantitativa en relación con el total de asambleas celebradas y las afiliaciones obtenidas.

La falla argumentativa también radica en que pasar del hecho base probado de personas agremiadas a la participación del sindicato, consiste en que solo hay elementos de prueba que apuntan a ese hecho, pero no hay prueba de otros hechos que refuercen la inferencia. En todo caso, la autoridad estimó como no

probados los otros elementos que podrían hacer suponer la intervención del sindicato¹⁰³.

Así, podría señalarse que en el presente caso solo existe un indicio acreditado, pero que no conduce de forma lógica, ni necesaria, a la conclusión que la autoridad estima probar, pues esa inferencia no es concluyente, es excesivamente abierta, débil e indeterminada.

Por eso, consideramos que la autoridad no ha derrotado la presunción de inocencia de las personas involucradas y debe partir del hecho de que no se ha comprobado que esas personas sindicalizadas que participaron en la formación de GPSM han cometido un ilícito. Lo anterior supone que tampoco se derrota la diversa hipótesis de hecho plausible, consistente en que las personas decidieron afiliarse de manera libre, siendo que en el ejercicio de ese derecho fundamental también está comprendido

¹⁰³ Véase Décima Época; Primera Sala; Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2; Tesis: 1a. CCLXXXV/2013 (10a.) Página: 1056

PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR LA INFERENCIA LÓGICA PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien es posible sostener la responsabilidad penal de una persona a través de la prueba indiciaria o circunstancial, lo cierto es que deben concurrir diversos requisitos para que la misma se estime actualizada, pues de lo contrario existiría una vulneración al principio de presunción de inocencia. Así las cosas, en relación con los requisitos que deben concurrir para la debida actualización de la prueba indiciaria o circunstancial, los mismos se refieren a dos elementos fundamentales: los indicios y la inferencia lógica. En torno a la inferencia lógica, la misma debe cumplir con dos requisitos: a) la inferencia lógica debe ser razonable, esto es, que no solamente no sea arbitraria, absurda e infundada, sino que responda plenamente a las reglas de la lógica y la experiencia. En algunos casos, la hipótesis generada por la prueba circunstancial se basa en afirmaciones absolutamente imposibles física o materialmente, así como inverosímiles, al contener una probabilidad mínima de que se hubiese actualizado, en contraste con otras hipótesis más racionales y de mayor conformidad con las reglas de la lógica y la experiencia. Así, cuando los mismos hechos probados permitan arribar a diversas conclusiones, el juzgador deberá tener en cuenta todas ellas y razonar por qué elige la que estima como conveniente; y b) que de los hechos base acreditados fluya, como conclusión natural, el dato que se intenta demostrar, existiendo un enlace directo entre los mismos. Ello debido a que los indicios plenamente acreditados pueden no conducir de forma natural a determinada conclusión, ya sea por el carácter no concluyente, o excesivamente abierto, débil o indeterminado de la inferencia.



la posibilidad de hacer aportaciones económicas y de participar activamente en la consecución del objetivo de lograr el registro como partido político.

En ese sentido la autoridad responsable no solo no establece inferencias probatorias sostenibles a partir de ese hecho, sino que dejó de probar y argumentar los otros elementos del tipo que ya se expusieron, específicamente: *i)* el elemento normativo de “intervención” (¿cómo es que esa participación implicaba una intervención?); *ii)* el nexo causal entre la intervención y el sindicato (¿cómo se comprueba que esa intervención puede imputarse al sindicato entendido como una persona moral?), y *iii)* la afectación o daño causado a la libertad de afiliación y a los bienes jurídicos tutelados por las normas.

Con base en las ideas expuestas, no compartimos distintas consideraciones de la sentencia aprobada por mayoría. Por una parte, la determinación se basa en supuestas máximas de la experiencia que en ningún momento son justificadas o respaldadas. Por ejemplo, se dice que “es fuera de lo ordinario que los agremiados concuerden de manera tan unánime en apoyar económicamente a una opción política, sin suponer que exista algún pacto o acuerdo en el cual se verán beneficiados por esa participación, o bien puedan ser perjudicados si no lo realizan”. Esta es una de las premisas a partir de la cual se construye el proyecto.

Consideramos que fácticamente sí es sostenible que personas que comparten un interés común que las motivó a formar parte de una asociación (la defensa de sus derechos laborales), trasladen ese interés a la pretensión de respaldar un determinado proyecto

político que se impulse formalmente a través de un partido político, sin que ello necesariamente implique que se trata de una estrategia coordinada o impulsada por la organización gremial a la que pertenecen, de tal manera que se afecte el libre ejercicio de su derecho de asociación.

El que la mayoría de los recursos a través de los cuales se financiaron las actividades que conforman el procedimiento constitutivo tampoco es suficiente para refutar que las mismas obedecieron a una decisión libre de las personas agremiadas de aportar recursos económicos para la consecución del objetivo de formar al partido político. Sería necesario contar con otros elementos que produzcan esa inferencia, considerando circunstancias como que las aportaciones derivaron de retenciones por parte del sindicato, que hay una coincidencia relevante entre la cantidad aportada y la fecha en que se realizó la operación, de entre otras.

En la sentencia se afirma en varios puntos que los recursos aportados por las personas integrantes del SNTE eran fundamentales o determinantes para la celebración de asambleas, para obtener afiliaciones y, en general, para el cumplimiento de los requisitos. Como se dijo, esta idea es insuficiente para demostrar que los recursos no fueron libremente aportados, sino que obedecieron a un mandato o forma de coerción por parte del sindicato, o que este entregó los recursos a sus agremiados para que los aportaran, simulando la operación.

La coincidencia de que los aportantes sean agremiados de un sindicato y afiliados o simpatizantes de una organización de ciudadanos que pretende obtener su registro como partido



político, no es un hecho que resulte ilegal en sí mismo. De hecho, las personas agremiadas, al ejercer sus derechos de participación política, **pueden válidamente realizar aportaciones de manera libre y con sus propios recursos para los fines políticos que ellos consideran adecuados**, por lo que existe una presunción de licitud respecto del origen de los recursos.

Para que ese hecho pueda ser considerado para comprobar la intervención sindical se debía derrotar la presunción señalada, a efecto de comprobar que aun cuando fueron aportados por personas en lo individual, existen pruebas para argumentar que esa conducta involucraba al sindicato como organización gremial, o bien, que esas aportaciones fueron realizadas mediante coacción. Si bien, existe una posibilidad de que las aportaciones económicas –en dinero o en especie– de los agremiados tengan origen en realidad en la participación económica directa o indirecta del sindicato, ello solo puede ser determinado en un procedimiento administrativo en materia de fiscalización como se explica a continuación.

Estimamos evidente que las personas físicas, en ejercicio de su derecho de participación política, pueden libre y voluntariamente realizar aportaciones a favor de las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político nacional. Lo anterior, se robustece al considerar que dichas organizaciones civiles no cuentan con financiamiento público y solo pueden allegarse de recursos provenientes del financiamiento privado. Así, sus ingresos se conformarán de las aportaciones provenientes de afiliados, de simpatizantes y del autofinanciamiento y, respecto de las aportaciones, se conformarán de los donativos en efectivo y especie realizados de

forma libre y voluntaria por personas físicas con residencia en el país¹⁰⁴.

En ese sentido, la autoridad no puede estimar que por el solo hecho de que las personas agremiadas a un sindicato hayan realizado aportaciones a favor de una organización de ciudadanos, exista automáticamente por ese solo hecho la intervención de dicho sindicato en la conformación del partido político nacional.

Además, la organización de ciudadanos GSPM registró y comprobó las aportaciones que recibió y la autoridad fiscalizadora **en modo alguno concluyó que hubo una irregularidad respecto del origen de los recursos ni afirmó que estos hayan provenido de las arcas del SNTE**, sino estimó necesario verificar el origen lícito de las aportaciones provenientes de personas afiliadas al SNTE mediante la instrucción de un procedimiento oficioso en materia de fiscalización en el que están reguladas las garantías procesales de audiencia y defensa y, el cual, no ha sido resuelto.

En otras palabras, la propia autoridad responsable, al momento de revisar los ingresos provenientes de la organización, estimó que la coincidencia existente entre la simpatía o afiliación de los aportantes con la organización y aquella relacionada con su afiliación sindical, **únicamente representaba elementos indiciarios que permitían cuestionar el origen lícito de los recursos**. Es decir, para corroborar que efectivamente los recursos provinieran de los aportantes registrados y no de una persona impedida para realizar aportaciones, como son las organizaciones sindicales o gremiales, era necesario realizar

¹⁰⁴ De acuerdo con lo previsto en el artículo 119, numeral 1 del Reglamento.



investigaciones adicionales en el marco de un procedimiento administrativo¹⁰⁵.

En el caso, les corresponde a las autoridades electorales, **en un primer momento**, en ejercicio de su función fiscalizadora, determinar que el origen de los recursos se aparta de las disposiciones legales y **solo una vez determinada su ilicitud, mediante la debida instrucción del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización**, esa determinación **puede ser estimada como una premisa válida** o justificada a considerar en el diverso procedimiento en el que se analice la probable práctica de otras irregularidades en materia electoral como es la **indebida intervención gremial o sindical en el proceso de conformación de partidos políticos**.

La relevancia de ello radica en que, como se ha mencionado, es indispensable que los sujetos acusados de alguna infracción cuenten con las necesarias garantías procesales de audiencia y defensa y, en ese sentido, de forma previa a la determinación de la infracción, de entre otros derechos, estén en aptitud de conocer los hechos supuestamente ilegales que se le atribuyen, de tener acceso a las pruebas presentadas o allegadas en el procedimiento, de conocer de la argumentación de las pruebas para constituir la irregularidad que se les atribuye, así como de presentar los alegatos y pruebas que estimen conducentes.

¹⁰⁵ Dicha prohibición encuentra sustento en lo previsto en el artículo 121, numeral 1, inciso e) del Reglamento de Fiscalización el cual dispone:

“Artículo 121.

Entes impedidos para realizar aportaciones

1. Los sujetos obligados deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato de los siguientes:

(...)

e) Las organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos.

(...)”.

A mayor abundamiento, consideramos que la referencia a lo resuelto en los precedentes que dieron lugar a la **tesis III/2009** no es pertinente ni relevante para el análisis del caso. Los hechos analizados en esos casos implicaban la organización por parte de un sindicato de un evento de propaganda electoral, a partir de lo cual se generaba una presunción de coacción o presión respecto al ejercicio de los derechos de participación política de sus afiliados. En ese supuesto, estaba plenamente acreditada la participación o intervención de la organización gremial (hecho conocido), a partir de lo cual se podía suponer razonablemente una consecuencia (influencia en sus preferencias electorales). En cambio, en el caso precisamente lo que se debe acreditar es que la organización gremial intervino de algún modo, para así poder tener por actualizada la inferencia de que el ejercicio del derecho de asociación no fue libre ni voluntario. Por tanto, este criterio no abona a la línea argumentativa de la sentencia.

La sentencia contiene los mismos vicios que la determinación del Consejo General del INE, porque de la aportación de una elevada cantidad de dinero por personas que forman parte de un sindicato no se produce un enlace necesario en cuanto a que ello derivó de una orden o coordinación desde la organización gremial o sus dirigencias.

En la sentencia también se toman como elementos suficientes para inferir la intervención gremial: *i*) la existencia de indicios de la utilización de edificios del SNTE en la captación de algunas afiliaciones vía aplicación móvil, y *ii*) que en las labores para el registro de la organización participaron preponderantemente afiliados al SNTE, de modo que tres cuartas partes del total de



cargos entre presidencias, secretarías, auxiliares y delegados fueron ostentados por aquellos.

Según hemos señalado, la sentencia no contiene una metodología que permita conocer cuándo un determinado porcentaje de participación (variable cuantitativa) de personas integrantes de un sindicato, en actividades fundamentales para el cumplimiento de requisitos o mediante la aportación de recursos (variable cualitativa), permite presumir de forma razonable y suficiente que hubo una intervención de la organización gremial referida.

El Consejo General del INE negó el registro a otras dos organizaciones por presunta participación de una organización gremial y esas decisiones fueron revocadas por unanimidad de votos de la Sala Superior. En esos asuntos se presentaban las mismas variables que en el caso bajo análisis, con una diferenciación en cuanto a las variables cuantitativas, o sea, la cantidad de recursos económicos o de personas agremiadas que participaron activamente en la celebración de asambleas y recolección de afiliados. En consecuencia, la sentencia debería contener una justificación sobre cuál es el parámetro numérico que permite distinguir cuándo la participación de un número determinado de integrantes de un sindicato se convierte en una intervención indebida de una organización gremial.

De esta manera, en las otras decisiones tomadas por la Sala Superior (SUP-JDC-2507/2020 y SUP-JDC-2512/2020) se consideró que: *i)* el que personas pertenecientes a un sindicato se afilien a una organización que pretende constituirse en un partido político y participen en las actividades fundamentales para ello no conlleva, en sí mismo, que hubo una intervención gremial, y *ii)* el

que personas sindicalizadas se afilien a una organización que busca convertirse en partido y realicen aportaciones económicas para tal efecto, tampoco es suficiente para presumir una intervención por parte de una organización gremial. En esas decisiones tampoco se destacó algún criterio de carácter cuantitativo que permitiera desvirtuar que ese tipo de actividades actualizan un indicio suficiente para considerar que son reflejo de una intervención por parte de una organización gremial.

En todo caso, en la sentencia no se evalúa lo expuesto en el acuerdo de negativa en cuanto a que el treinta y cinco punto cero siete por ciento (35.07 %) de las personas que formarían parte de la dirigencia transitoria del partido político también eran afiliadas al SNTE. Así, lo adecuado era que todas estas variables fueran puestas a consideración de la organización en la sustanciación del procedimiento sancionador, de manera que tuviera oportunidad de defenderse.

En consecuencia, estimamos que –por congruencia– en el asunto bajo análisis se debía resolver de la misma forma. Por tanto, lo adecuado era que, por un lado, se repusiera el procedimiento sancionador, para que se realizara una investigación y un análisis exhaustivo; y, por el otro, se revocara la negativa de registro y se ordenara su otorgamiento por parte de la autoridad electoral, dado que está plenamente comprobado que la organización cumplió con los requisitos legales y no está demostrado que hubo una intervención por parte de una organización gremial.

Por último, nos parece pertinente destacar que –a diferencia de lo considerado en la sentencia– la prohibición constitucional bajo estudio sí puede llegar a traducirse en una restricción en el



ejercicio del derecho a la libertad de asociación, pues –tal como se refleja en el caso concreto– si se acredita puede dar lugar a la negativa de la solicitud de registro. En consecuencia, si bien esta prohibición persigue un fin legítimo (como la protección de la propia libertad de asociación y evitar la desnaturalización de los partidos políticos), de ello no se sigue una imposibilidad de realizar una interpretación pro persona, tal como se ordena en el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional. Cualquier restricción al ejercicio de un derecho humano debe tener por finalidad proteger valores o derechos de igual importancia, por lo que aceptar la lógica de la sentencia llevaría a que nunca se podría realizar una interpretación más favorable de ese tipo de normas, cuando precisamente son el objeto principal de este tipo de técnica interpretativa.

Consideramos que los parámetros desarrollados en este documento permiten una armonización entre la libertad de asociación y el debido cumplimiento de la prohibición constitucional, lo que lleva a responder al mandato constitucional de interpretar las normas que impacten en el ejercicio de los derechos humanos de la forma más favorable.

Con base en las razones expuestas, formulamos este voto particular conjunto.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

