



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-79/2020

**RECURRENTE:** REDES SOCIALES  
PROGRESISTAS A. C.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE:** INDALFER INFANTE  
GONZALES

**SECRETARIOS:** MAURICIO I. DEL  
TORO HUERTA, RODRIGO ESCOBAR  
GARDUÑO Y RODRIGO QUEZADA  
GONCEN

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **revocar** de manera lisa y llana la resolución **INE/CG261/2020**, por la que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral declaró **EXISTENTE LA INFRACCIÓN DENUNCIADA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO INICIADO CON MOTIVO DE LA QUEJA PRESENTADA POR EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO POR LA SUPUESTA PARTICIPACIÓN DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (SNTE) EN ACTIVIDADES ENCAMINADAS A LA CONFORMACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO, QUE TIENE SU BASE EN LA ORGANIZACIÓN DE CIUDADANOS DENOMINADA REDES SOCIALES PROGRESISTAS, A.C.**

## CONTENIDO

<b>GLOSARIO</b> .....	3
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	3
<b>II. COMPETENCIA</b> .....	5
<b>III. PROCEDENCIA</b> .....	6

<b>IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER</b> .....	7
Hechos denunciados.....	7
Consideraciones del acto reclamado.....	9
Agravios.....	16
<b>V. CUESTIÓN PREVIA</b> .....	22
<b>VI. ESTUDIO DE FONDO</b> .....	25
Tesis de la decisión.....	25
Prohibición constitucional de afiliación corporativa.....	26
Prueba indirecta.....	29
Caso concreto .....	32
<b>VII. CONCLUSIÓN</b> .....	42
<b>VIII. RESOLUTIVO</b> .....	43
<b>GLOSARIO</b> .....	56
<b>1. ANTECEDENTES</b> .....	57
<b>2. COMPETENCIA</b> .....	59
<b>3. PROCEDENCIA</b> .....	59
<b>4. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER</b> .....	60
4.1. Hechos denunciados.....	60
4.2. Consideraciones del acto reclamado.....	62
4.3. Agravios .....	69
<b>5. ESTUDIO DE FONDO</b> .....	75
5.1. Violación al principio de exhaustividad.....	77
5.1.1. El tipo administrativo de intervención gremial .....	78
5.1.2. Comprobación de la lesión del bien jurídico tutelado (interpretación constitucional) .....	85
5.1.3. Comprobación de la intervención corporativa, no individual (imputación a una persona jurídica).....	98
5.1.4. Estándar mínimo de hechos a probar para considerar la responsabilidad de un sindicato como persona moral.....	106
5.1.4.1. Intervención como control a través de construir grupos de veto. ....	111
5.1.5. Comprobación de la “permisión” de la organización de ciudadanos de la “intervención” gremial.....	114
5.1.6. Incumplimiento del deber de producir y aportar evidencias o pruebas y de argumentación sobre las pruebas, para estimar probados todos los elementos del tipo administrativo.....	114
5.2. Violación a la garantía de audiencia y al principio de contradicción. ....	123
<b>6. EFECTOS</b> .....	130



7. RESOLUCIÓN..... 131

GLOSARIO

<b>Comisión:</b>	La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral	
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral	
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<b>I. ANTECEDENTES</b>
<b>DEPPP:</b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE	
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral	
<b>LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	<b>Denuncia</b>
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	. Este asunto se enmarca
<b>Ley de Partidos:</b>	Ley General de Partidos Políticos	en el
<b>PVEM o denunciante:</b>	Partido Verde Ecologista de México	procedimi
<b>Recurrente apelante:</b>	o La organización de ciudadanos Redes Sociales Progresistas, A.C.	ento de constituci
<b>SNTE:</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación	ón y creación
<b>UMA:</b>	Unidades de medida de actualización	de nuevos
<b>UTCE:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral	partidos políticos nacionales

s, así como en el inicio del proceso electoral 2020-2021. En ese contexto, el cuatro de marzo de dos mil veinte<sup>1</sup>, el PVEM denunció la supuesta intervención de un sindicato, el SNTE, en las actividades encaminadas a la conformación del partido político encabezadas por RSP.

<sup>1</sup> En adelante, todas las fechas se entenderán correspondientes al dos mil veinte, salvo precisión en contrario.

- 2 **Trámites y diligencias.** En esa misma fecha, el titular de la UTCE acordó la creación de un expediente de un procedimiento ordinario sancionador y lo registró con la clave UT/SCG/Q/PVEM/CG/48/2020. En el acuerdo en cita, se ordenó reservar la admisión a trámite del procedimiento señalado con anterioridad, emplazar a las partes denunciadas hasta en tanto se tuviera debidamente integrado el expediente y realizar las diligencias de investigación necesarias.
- 3 **Emplazamiento.** Una vez desahogadas las diligencias de investigación ordenadas, así como otras complementarias, el veintiséis de junio, se ordenó el emplazamiento a las partes denunciadas, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se les imputó, además de que aportaran las pruebas que consideraran pertinentes.
- 4 **Alegatos.** El trece de julio, se ordenó dar vista a las partes, para que expusieran sus alegatos. En su oportunidad, el PVEM, RSP y el SNTE contestaron ese requerimiento.
- 5 **Proyecto de la Comisión.** En la Vigésima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el dos de septiembre de dos mil veinte, la Comisión analizó y aprobó el proyecto de resolución, por unanimidad de votos de sus integrantes. Hecho lo anterior, fue remitido al Consejo General del INE para que emitiera la resolución definitiva.
- 6 **Resolución impugnada.** El cuatro de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General aprobó el **Acuerdo INE/CG261/2020** por el que resolvió el procedimiento ordinario sancionador. En este acuerdo, la autoridad responsable estimó que se acreditó la infracción imputada a RSP, por permitir la intervención de una organización gremial para conformarse como partido político nacional. Por eso, le impuso una multa de cinco mil UMA equivalente a \$434,400.00 (cuatrocientos treinta y cuatro mil cuatrocientos pesos 00/100 m. n.).



- 7 **Recurso de apelación.** El doce de septiembre, José Fernando González Sánchez, quien se ostenta como representante legal de RSP, interpuso este recurso de apelación.
- 8 **Turno y tramitación.** El magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-79/2020 y turnarlo al magistrado instructor, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios. En su oportunidad, se acordó la radicación, admisión y cierre de instrucción del expediente.
- 9 **Recepción, turno y radicación.** En su oportunidad, mediante acuerdo del magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-79/2020, y lo turnó al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.
- 10 **Acuerdo de admisión y cierre de instrucción.** El magistrado instructor admitió a trámite el juicio, cerró la instrucción del procedimiento y quedó en estado de dictar sentencia.
- 11 **Engrose de la resolución.** Presentado el proyecto de sentencia por el Magistrado Instructor al Pleno de la Sala Superior, por decisión mayoritaria se determinó rechazar el proyecto de sentencia en los términos presentados, por lo que se determinó la realización del engrose a cargo de Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

## II. COMPETENCIA

- 12 Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación porque se trata de un recurso de apelación en el que una organización de ciudadanos recurre una resolución del Consejo General, órgano central del INE. En la resolución del Consejo General se le impone una sanción a RSP, derivado de la resolución de un

procedimiento ordinario sancionador relacionado con la intervención de un sindicato en el procedimiento de creación de un partido político nacional<sup>2</sup>.

### III. PROCEDENCIA

- 13 Se cumplen los requisitos formales y materiales para la admisión del recurso, en términos de lo señalado por los numerales 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso c); 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, inciso b), fracción III de la Ley de Medios. Sobre los aspectos procesales, no existen controversias entre las partes; por lo que conviene únicamente precisar los puntos siguientes.
- 14 **Oportunidad.** El recurso se promovió dentro del plazo legal de cuatro días. La parte actora reconoció, ante la autoridad responsable, que conoció el acto impugnado el diez de septiembre de dos mil veinte;<sup>3</sup> la demanda fue presentada el doce de septiembre siguiente en la oficialía de partes del INE, por tanto, la apelación se promovió en el segundo día del término para impugnar.
- 15 **Legitimación y personería.** La parte recurrente está legitimada por tratarse de una organización de ciudadanos, que promueve este medio de impugnación mediante su representante legítimo. Esto es, RSP está legitimada por la Ley de Medios, pues es una agrupación de ciudadanos que buscaba obtener el registro como partido político. Asimismo, quien firma la demanda –ostentándose como el presidente del consejo directivo de RSP y como su representante legal, José Fernando González Sánchez– tiene acreditada su personalidad; porque fue él quien representó a la actora ante la autoridad responsable y, asimismo, se reconoce en el informe circunstanciado que se ostenta en esa calidad y no se contradice esa circunstancia.

---

<sup>2</sup> Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución; 184,186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), 42, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

<sup>3</sup> Hojas 447 y 448 del expediente de origen.



- 16 **Interés jurídico.** Se cumple con esta exigencia porque el acto reclamado afecta la esfera de derechos de la actora, RSP, en tanto que se le impone una multa.

#### IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER

- 17 Para estar en aptitud de realizar el estudio de fondo de las cuestiones planteadas es necesario contextualizar el asunto a partir de identificar los hechos denunciados, las consideraciones del acto reclamado y los agravios que expone la parte actora.

#### Hechos denunciados

- 18 La denuncia que el PVEM presentó pretendía demostrar la supuesta intervención del SNTE en las actividades por las que RSP buscaba la conformación de un partido político nacional. La intervención alegada se basa en que existía la presunta participación de dirigentes sindicales en las actividades propias de formación del partido, en la supuesta utilización de eventos de carácter sindical para ese mismo fin y con en la aportación patrimonial por parte de la organización sindical o quienes la dirigen en favor del partido político en formación.
- 19 En el escrito de queja, el PVEM refirió un total de veinte enlaces electrónicos que relacionó con los hechos denunciados. De manera específica, el PVEM señaló que, de los contenidos de tales “enlaces”, se apreciaba la intención del SNTE de apoyar a RSP para alcanzar el número de firmas y de asambleas que exige la ley, a fin de obtener el registro como partido político.
- 20 De igual forma, para integrar el expediente, la UTCE requirió la actuación de la Oficialía Electoral del INE, a fin de dejar constancia del contenido de los referidos enlaces. También, recabó otros medios de prueba que pueden sintetizarse en la siguiente lista:
- Dos actas circunstanciadas, que contienen las notas periodísticas referidas por el partido político denunciante en su escrito de queja.
  - El **Oficio STPS/117/DGAJ/0122/2020**, suscrito por el director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y

Previsión Social, en el que informa que no se encontró registro alguno relacionado con el SNTE; también se sugirió que la información buscada podría localizarse en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

- **El Oficio S.G.A./84V/2020**, suscrito por el secretario general de Acuerdos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al que adjuntó constancias relacionadas con el registro de dirigentes del SNTE, ante esa autoridad jurisdiccional laboral; de igual manera, en el oficio citado, se señaló que no se cuenta con el padrón de agremiados del referido sindicato.
- **El Oficio INE/UTF/DA/2974/2020**, suscrito por el encargado del despacho de la dirección de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, mediante el cual aportó diversa información consistente en: informes mensuales de ingresos y gastos, control de folio de aportaciones en especie y efectivo y oficios de errores y omisiones notificados, todo ello, respecto de la organización de ciudadanos RSP.
- **El Oficio INE/DEPPP/DE//DPPF/4706/2020**, suscrito por el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, mediante el cual remitió las actas de asambleas constitutivas de RSP en diversas entidades federativas.
- **El Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5633/2020**, emitido por el Titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, mediante el cual informó sobre el “cruce [sic]” realizado por esa área, entre agremiados del SNTE en contra de los presidentes y secretarios nombrados por RSP para fungir como tales en las asambleas, delegados electos en tales asambleas y auxiliares registrados para recabar afiliaciones.
- El acta instrumentada por personal de la UTCE el veintinueve de mayo de dos mil veinte, en la que se dio cuenta de la confronta realizada entre las asambleas constitutivas de RSP y los congresos y convenciones del SNTE.
- **El Oficio INE/UTF/DA/4612/20**, por medio del cual la Unidad Técnica de Fiscalización del INE informó que no existen coincidencias entre las personas identificadas como aportantes para RSP y los integrantes de la dirigencia sindical del SNTE.
- **El Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5689/2020**, por medio del cual la DPP informó de la inviabilidad de llevar a cabo un cruce entre los afiliados de RSP y los agremiados del SNTE.
- Dos correos electrónicos, de diecisiete y dieciocho de junio de dos mil veinte, remitidos por personal de la DPP, por medio de los cuales se dio respuesta a consultas formuladas por la UTC.
- Dos escritos —de doce y veintiséis de marzo del dos mil veinte— firmados por el secretario general del SNTE, por medio de los cuales aportó su padrón de agremiados, así como constancias de





las asambleas de esa organización, celebradas durante el periodo de 2019 y enero 2020.

- El **Oficio** número **INE/DEPPP/DE/DPPF/6893/2020**, por el cual se remitía al titular de la UTCE el **Oficio DPJ/SPA/DPC-1/771/2020**, mediante el cual el director de Procesos Jurisdiccionales de la Secretaría de Educación Pública remite el **Oficio** número **711-3-3/1665/2020**, por medio del cual se envía el resultado de la confronta realizada entre la información relativa a las personas que fungieron como presidentes, secretarios, delegados y auxiliares en las organizaciones RSP y Grupo Social Promotor de México, en su proceso de constitución como partido político, y la base de datos del Sistema Integral de Administración de Personal de dicha Institución.

### Consideraciones del acto reclamado

- 21 La autoridad responsable consideró que se acreditaba la intervención del SNTE en la conformación de un partido político, porque, a su juicio, se comprobó que 1,420 (un mil cuatrocientos veinte) miembros del SNTE ostentaron cargos dentro de RSP como presidentes y secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos y auxiliares acreditados. Para llegar a esa conclusión la autoridad responsable argumentó lo que se resume enseguida.

*a. Análisis de las manifestaciones del SNTE, respecto del supuesto apoyo que brindaría para la conformación de RSP como partido político.*

- 22 Sobre este punto, el PVEM basó su denuncia, esencialmente, en las supuestas menciones contenidas en notas periodísticas en las que se advierte que el SNTE expresó públicamente que apoyaría las actividades encaminadas a la conformación del partido. Para justificar esa denuncia se enlistó un total de veinte enlaces electrónicos de los cuales solo diecinueve pudieron abrirse según lo constatado por el propio personal del INE.

- 23 En relación con estos medios de prueba el INE **concluyó** que, contrario a lo sostenido por el quejoso, de los enlaces electrónicos referidos en el escrito de denuncia, **no se advierten declaraciones claras y**

**contendientes de las que se muestre el apoyo de una organización gremial, el SNTE**, en las actividades tendentes a la formación de RSP como partido político.

- 24 Lo anterior, aún y cuando en las notas ofrecidas por el partido denunciante se localizaron dos menciones de personas vinculadas a RSP, que refieren la aparente participación de maestros, en una de ellas, y de líderes y exlíderes del magisterio, en la otra. En las propias notas se describió que ambas personas entrevistadas señalaron que la participación de los maestros o dirigentes magisteriales se realizó de manera voluntaria, con el carácter de ciudadanos, aunado a que no existen en las constancias elementos de prueba que den sustento o confirmen la participación de un ente prohibido en la conformación de un nuevo partido político.

*b. Determinación acerca del presunto apoyo patrimonial que el SNTE hubiera brindado a RSP en su proceso de constitución como partido político.*

- 25 En su escrito de queja, el PVEM le solicitó al INE verificar si existió **coincidencia de lugar y fecha entre las asambleas constitutivas de RSP y los eventos sindicales que hubiera realizado el SNTE** (en el periodo en el que la organización de ciudadanos celebraba sus asambleas), así como la existencia de aportaciones de los integrantes de la dirigencia del sindicato a la organización de ciudadanos, con el fin de demostrar la intervención de dicho sindicato en la constitución de RSP. Con base en lo anterior el INE analizó:

- El acta elaborada por personal de la UTCE, el veintinueve de mayo, en la que se realizó la confronta entre las asambleas constitutivas de RSP y los congresos y reuniones del SNTE. Dicha acta tuvo como insumos, a su vez, las actas de asambleas constitutivas de RSP en diversas entidades federativas (pruebas aportadas por la DEPPP) así como constancias de las asambleas (congresos o sesiones de órganos colegiados) del SNTE, celebradas durante el periodo de 2019 y enero 2020 (información aportada por el propio Sindicato).
- El **Oficio INE/UTF/DA/4612/20**, por medio del cual la UTF informó que no existen coincidencias entre las personas



identificadas como aportantes para RSP y los integrantes de la dirigencia sindical del SNTE.

- 26 Sobre este tema, **el INE concluyó que no existen elementos de prueba, ni siquiera indiciarios, de los que pueda desprenderse que la organización de ciudadanos RSP aprovechó los eventos del SNTE para realizar sus asambleas constitutivas o que haya recibido aportaciones de las que se desprenda la intervención del sindicato o de sus dirigentes en la formación del partido político en cuestión.**
- 27 Si bien se detectaron coincidencias en las entidades en las que se realizaron eventos sindicales y asambleas constitutivas, al comparar las fechas en las que se llevaron a cabo, advirtió el INE que la temporalidad era distinta. Por otra parte, en las documentales revisadas se asentó que existía certeza de que no hubo aportación alguna de parte de los integrantes de la dirigencia del SNTE para la señalada organización de ciudadanos<sup>4</sup>.

*c. Participación directa de dirigentes del SNTE en actividades de formación de RSP como partido político.*

- 28 El INE señaló que le requirió información al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esa institución proporcionó diversos acuerdos en los que aparecen los dirigentes del sindicato en mención registrados ante esa autoridad laboral. A partir de tales constancias, se elaboró el listado de setenta y cuatro integrantes de los órganos de dirección del SNTE, que constituye uno de los elementos de análisis para la autoridad responsable. El otro insumo que el INE tomó en cuenta para pronunciarse respecto de este tema fue la información con la que contaba de la DEPPP, es decir, los diversos listados de las personas que intervinieron en las actividades de formación de los partidos políticos, en el caso, de RSP. Debido a esto, la autoridad encargada del procedimiento formuló un requerimiento a

---

<sup>4</sup> Página 57 de la resolución impugnada.

dicha instancia institucional para que se realizara un “cruce [sic]” de nombres entre las personas que integran la dirigencia sindical y quienes tuvieron participación directa en las actividades constitutivas de la señalada organización de ciudadanos.

- 29 Conforme las constancias aportadas por la DEPPP, ninguno de los dirigentes del SNTE aparece en la lista de entre quienes realizaron actividades relacionadas con la obtención del registro de la organización de ciudadanos. Por lo tanto, **el INE concluyó que no había elementos que permitan afirmar que los integrantes de los órganos de dirección del SNTE hayan participado en las tareas de RSP para constituir un partido político.**

*d. Participación de agremiados del SNTE en las actividades de conformación de RSP como partido político.*

- 30 Para atender la denuncia, la autoridad tramitadora formuló un requerimiento a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que señaló que no se encontró registro alguno relacionado con el SNTE, y otro requerimiento al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entidad que proporcionó únicamente constancias relacionadas con los integrantes de la dirigencia sindical, pero refirió que no cuenta en sus archivos con el padrón de agremiados del SNTE.
- 31 En aras de realizar una investigación exhaustiva, la UTCE le solicitó al SNTE que proporcionara el listado del total de miembros de esa organización de trabajadores. Al respecto, la referida organización sindical informó que las personas agremiadas suman **2,167,511** (dos millones ciento sesenta y siete mil quinientas once), y aportó, en un primer momento, las correspondientes impresiones y, posteriormente, en formato electrónico (PDF), los listados que contienen **los nombres** de quienes pertenecen a dicho sindicato.
- 32 Con base en lo anterior, la autoridad tramitadora solicitó a la DEPPP llevar a cabo el “cruce” de información entre agremiados del sindicato y las



personas afiliadas a la organización de ciudadanos. Sin embargo, dicha área informó sobre la imposibilidad de atender el requerimiento formulado, con motivo de que, en ese entonces, aún se encontraba integrando, en términos de la normativa aplicable, el padrón de afiliados de RSP.

- 33 No obstante, la DEPPP sí llevó a cabo un “cruce” de información en el que se verificó la posible existencia de coincidencias entre los nombres de las personas que aparecen como agremiadas al SNTE y quienes tuvieron participación en las actividades de formación de RSP como auxiliares, delegados, presidentes y secretarios.
- 34 Al respecto, la DEPPP aportó las constancias obtenidas como resultado del “cruce” mencionado<sup>5</sup>. Sobre el resultado de la compulsión, en suma, se concluyó que, solo con respecto a la contabilización de los sujetos que ocuparon algún cargo en la organización que buscaba formarse como partido político, se habían identificado de un total de 1,350 (un mil trescientos cincuenta) personas integrantes del SNTE, que participaron a través del cargo de presidentes, secretarios, delegados o auxiliares en asambleas de RSP.
- 35 Posteriormente, la DEPPP<sup>6</sup> hizo llegar la información de la Secretaría de Educación Pública mediante su director de Procesos Jurisdiccionales, en la que remitió el resultado de la confronta realizada entre la información relativa a las personas que fungieron como presidentas, secretarias, delegadas y auxiliares en la organización ciudadana RSP, en su proceso de constitución como partido político y la base de datos del Sistema Integral de Administración de Personal de dicha dependencia federal; lo anterior, para corroborar que dichos sujetos fueran integrantes del sindicato señalado. Al respecto, la autoridad responsable concluyó que:
  - Por lo que se refiere al apartado *presidentes y secretarios* de asamblea constitutiva estatal, la SEP informó que del total de personas que participaron como tales para RSP (50), 12 (4

<sup>5</sup> A través del **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5633/2020** y sus anexos.

<sup>6</sup> A través del **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/6893/2020** por el que envió el diverso **DPJ/SPA/DPC-1/771/2020**.

personas que se desempeñaron como presidentes y 8 que fungieron como secretarios) aparecen en **la nómina educativa**.

- Por lo que se refiere al apartado delegados, la *SEP* informó que, del total de personas que participaron como funcionarios en RSP (2,258), aparecen en el Sistema Integral de Administración de Personal de esa dependencia **553**, que representa el 24.49 %.
- Por último, respecto de quienes fungieron como auxiliares en la captación de afiliados para RSP, de lo aportado por la *SEP* se puede establecer que, del total de personas que participaron como tales (3,626), aparecen en el Sistema Integral de Administración de Personal de esa institución **855**, que representa el 23.57 %.

- 36 El INE obtuvo que un total de **1,420 (un mil cuatrocientos veinte)** miembros del SNTE ostentaron cargos en RSP como presidentes y secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos y auxiliares acreditados.
- 37 Con base en lo anterior, la autoridad responsable consideró que, dada la relevancia de los cargos que representan los presidentes, secretarios, delegados y auxiliares, en el proceso de conformación de una organización de ciudadanos como partido político nacional, sumada a la cantidad tan importante de sujetos identificados con nexos o pertenencia a una organización gremial, en el caso, era posible afirmar que se estaba ante condiciones que evidenciaban una intervención gremial en el proceso de creación del partido político.
- 38 Si bien, razonó el INE, 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, la conclusión debe ser distinta si se demuestra que esas personas pertenecen a una organización gremial determinada y pretenden ocupar u ocuparon cargos de suma trascendencia en torno a la constitución de un nuevo partido, pues ello denota una participación indebida en las tareas de formación del partido.



- 39 A juicio del INE, la presencia de un número importante de agremiados del SNTE en tareas relevantes de la formación del partido político, constituye la diferencia, para que se actualice la prohibición constitucional y legal, pues sin esa participación, el instituto político no habría podido constituirse.
- 40 En este sentido, si se encuentra demostrada una intervención velada por parte de un sindicato, a través de un número importante de sus agremiados que pretendieron no solo afiliarse, sino **participar directamente y de forma relevante en las actividades de conducción y dirección para conseguir los requisitos de conformación como partido político**, es indudable que se acredita la intervención gremial en la organización ciudadana que busca su registro como partido político nacional.
- 41 En este tipo de asuntos, añadió la responsable, no siempre, ni en todos los casos, se tiene prueba directa sobre un acto concreto y específico que demuestre la intervención de un sindicato (ente carente de corporeidad), sino que a tal conclusión también se puede arribar a través de la valoración de pruebas indirectas y su adminiculación, así como a partir de la valoración de las circunstancias que rodean el acto que se analiza, como ocurre en el caso.
- 42 Considerar lo contrario o exigir únicamente pruebas directas para probar el ilícito constitucional llevaría a la aprobación y al registro como partido político nacional de una organización de ciudadanos que, para ello, inobservó los mandatos constitucionales y cometió fraude a la ley, violando así el orden jurídico nacional y afectando de manera grave el derecho fundamental de la ciudadanía para participar y decidir en libertad sobre su adhesión a cierta organización que pretende ser partido político nacional.
- Para el INE se evidencia una coincidencia sustancial entre el universo de agremiados del sindicato y las personas que participaron en la conformación de RSP.

- 43 En consecuencia, el INE consideró procedente calificar la falta en que incurrió RSP como de **gravedad especial**, ya que dicha organización de ciudadanos **dolosamente** infringió las disposiciones constitucionales y legales que se le atribuyen, lo que constituye una violación al principio de legalidad y, particularmente, una violación directa a la Constitución general. De allí que, como se indicó, la infracción materia de la presente individualización se califique como **grave especial**.
- 44 Por último, con base en la facultad para la imposición de sanciones, la autoridad estimó conducente, en el caso específico, tomando en consideración que la conducta acreditada que se le atribuyó a RSP constituyó una violación directa a la Constitución, la imposición de una multa de cinco mil (5,000) UMA vigente para dos mil veinte, equivalente a \$434,400.00 (cuatrocientos treinta y cuatro mil cuatrocientos pesos 00/100 m. n.).

#### **Agravios**

- 45 En contra de la anterior determinación, RSP hace valer cinco agravios que pueden sintetizarse de la siguiente manera.

- **Violación a la garantía de audiencia**

- 46 La actora hace valer que no le informaron, ni le dieron vista a la organización sancionada sobre el **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/6893/2020** emitido por la DEPPP con fecha de treinta y uno, ni del **Oficio DPJ/SPA/DPC-1/771/2020** emitido por la Secretaría de Educación Pública.
- 47 Con estos documentos, se incorporaba a la investigación el resultado de la confronta realizada entre la información relativa a las personas que fungieron como presidentes, secretarios, delegados y auxiliares en las asambleas de la organización durante su proceso de constitución y la base de datos del sistema integral de administración de personal de esa dependencia federal.





48 Para la parte actora, se le ocasionó un agravio, porque con la información de esos oficios, se pudo concluir en la resolución reclamada que había un total de 1,420 miembros de la SNTE estaban agremiados en la organización RSP. El agravio se basa en que no le dieron la oportunidad de conocer dicha confronta, poder manifestar alegatos en su contra, o en su caso pruebas.

49 Para evidenciar lo anterior la parte actora argumenta que el **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/6893/2020** en mención, fue emitido por la DEPPP el treinta y uno de agosto, es decir, de manera posterior a que la autoridad encargada del trámite emplazara al demandado; y también fue posterior a que RSP presentara su escrito de alegatos.

• **Violación a las reglas del procedimiento en la votación en el Consejo General del INE**

50 Para la apelante, a pesar de que la mayoría de las personas consejeras del INE votaron por que el expediente fuera devuelto para mayores diligencias de investigación o que, en su caso, fuera declarado infundado, al final se determinó imponerle una sanción a la organización. No obstante, la actora argumenta que no se votó en la discusión plenaria el sentido de la queja que al final prevaleció, el cual fue fundado.

51 En la demanda se pretende demostrar que en la sesión del Consejo General algunos consejeros votaron a favor de la devolución del expediente para mayores diligencias de investigación (3 a favor y 8 en contra). Dado que no alcanzó una mayoría esa propuesta de devolución, el Consejo General sometió el proyecto en los términos en los que lo había propuesto la Comisión. Esa propuesta también fue rechazada por una mayoría de 7 consejeros quienes votaron en contra.

52 Alega la parte apelante que, una vez rechazadas las propuestas, el Consejo General votó la imposición de la sanción; pero no se discutieron ni se expusieron los argumentos, las razones, las causas o los motivos que llevaron a la conclusión de que queja debía ser fundada. Desde la perspectiva de la apelante, los consejeros y consejeras nunca hicieron

explícita la forma en que el SNTE habría intervenido en la conformación de RSP como partido político nacional; además de que tampoco se hizo público el momento en el que se votó que la queja debía declararse fundada.

- 53 Aunque algunos consejeros posteriormente votaron por el monto de la multa que debía ser impuesta, a juicio de la actora es incongruente que en la discusión que se dio en el pleno del Consejo General sus argumentos estuvieron dirigidos a demostrar exclusivamente en la falta de mayores diligencias para resolver la queja. En este sentido, para la actora no existe congruencia entre lo que argumentaron en la sesión respecto al fondo de la queja y la votación realizada en un segundo momento.
- 54 Según la organización, con estas actuaciones se vulneró el procedimiento previsto por el artículo 25 de Reglamento de Sesiones del Consejo General (procedimiento para la toma de la votación).

- **Violación al principio de exhaustividad.**

- 55 Para la parte actora, si se quería comprobar la intervención o apoyo gremial en las actividades de RSP, eran necesaria la práctica de mayores diligencias y pruebas, pues existían aspectos que requerían una mayor investigación. Pese a ello, la autoridad instructora manifestó que era imposible realizar esas diligencias y solo se limitó a cruzar información que dio por resultados algunos datos básicos que por sí mismos no son suficientes para acreditar la infracción imputada.
- 56 Tanto el área sustanciadora como el Consejo General tuvieron conocimiento del **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5633/2020**. En ese oficio se señaló que, en ese momento, con la información sobre las afiliaciones de RSP, no era posible realizar una comparación con la lista de agremiados del SNTE. Así, la DEPPP no manifestó alguna razón que mostrara la imposibilidad de realizar esa comparación en otro momento en la investigación. Para la parte actora era relevante que el límite para realizar afiliaciones a favor de RSP venció el veintiocho de febrero, por lo



que desde esa fecha había posibilidad de verificar cualquier información y hacer las comparaciones y cruces que se estimaran pertinentes.

- 57 Si bien la DEPPP realizó su propia comparación entre los nombres de las personas agremiadas al SNTE y quienes tuvieron participación en las actividades de formación en RSP, esa verificación no ocurrió respecto de las 1,420 coincidencias encontradas e informadas por las autoridades de la Secretaría del Trabajo. Tampoco se recabaron o señalaron pruebas que permitieran conocer si alguna de esas personas afiliadas a RSP había ejercido su derecho político-electoral de afiliación en la que se demostrara que su voluntad no había sido libre o fue objeto de presiones.

- **Violación al principio de certeza y justicia completa.**

- 58 Alega la parte actora, que las pruebas aportadas por el PVEM y las diligencias de investigación no acreditaron la participación del SNTE, ni que sus dirigentes estuvieran involucrados en las actividades de la creación de un nuevo partido político nacional de RSP. Argumenta la apelante que la autoridad responsable solo se basó en una presunción humana para comprobar la intervención gremial, pues algunos de los agremiados del SNTE fueron participantes en las asambleas de RSP.
- 59 Las pruebas aportadas por el PVEM referentes a enlaces de portales de internet que difundieron notas periodísticas, en su mayoría aducen a hechos atribuibles a otra organización (Grupo Social Promotor de México) y no a RSP. Añadió la actora, que esas notas periodísticas solo hacen referencia a la división interna de la dirigencia de RSP y su intención de convertirse en partido político, sin que aporte pruebas o sirvan de indicios para relacionarse con la supuesta intervención del SNTE.
- 60 En relación con la intervención patrimonial del SNTE a RSP, la parte actora insiste en que la propia autoridad responsable estimó que no existían coincidencias entre las fechas de realización de las asambleas constitutivas y los plenos o congresos extraordinarios celebrados por el SNTE; por lo que el propio INE concluyó que no se advertía que con asambleas del sindicato se hubieren beneficiado a la asociación.

- 61 La parte actora hizo énfasis en que, con base en el **Oficio INE/UTF/DA/4612/20** emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización en el que informó que no existían coincidencias entre las personas identificadas como aportantes para RSP y los 74 dirigentes del SNTE, la autoridad responsable concluyó que no hubo aportaciones económicas del sindicato. De igual forma, conforme a la respuesta emitida por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a juicio de la parte actora se tiene por demostrado que ninguno de los dirigentes del SNTE –quienes, en su caso, podrían tener un mayor poder de influencia entre los agremiados o disponer de recursos a su favor– forman parte de RSP. Por ello, no coincide con la conclusión que se plasma en el acto reclamado ya que no hay elementos de prueba en los que se sostenga la presunción de la participación sindical denunciada por el PVEM.
- 62 Para la parte promovente, aun cuando en el **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5633/2020** y las pruebas relacionadas se advirtió la coincidencia de 1,350 personas que eran agremiados del SNTE e integrantes de RSP, su alcance probatorio solo demuestra que hay alguna similitud en el nombre de esas personas, pero no se demuestra que se trate de una identidad de personas, ya que esa identidad no se corrobora con otros medios de prueba u otros datos que identifiquen a las personas.
- 63 Añadió la apelante que en el **Oficio DPJ/SPA/DPC-1/771/2020** remitido por la Secretaría de Educación Pública supuestamente se acreditó que 1,420 miembros del SNTE ostentaron cargos dentro de RSP, no puede probar lo que el INE afirmó en la resolución reclamada. A su juicio, con ese medio de prueba únicamente se demuestra que, a pesar de realizar cruces con los mismos padrones, tanto el INE, como la Secretaría en comento, obtuvieron distintos resultados y con ello un número distinto de personas que integran el sindicato y que fungieron como dirigentes en RSP. Estas inconsistencias ponen en evidencia la ineficacia de los cruces porque se evidencia su falta de certeza.
- 64 Para la apelante, aun en el caso de que resultara cierto que existen coincidencias entre algunas personas agremiadas al SNTE y ciertas



personas que desempeñaron cargos de dirección en RSP; esas coincidencias representan una cantidad intrascendente, teniendo en perspectiva las 330,294 personas afiliadas a RSP, es decir, no representan una cantidad que resulte ser sustancial.

65 Tampoco se demuestra, a juicio de la actora, que algún dirigente o integrante del SNTE haya violentado, amenazado, coaccionado, engañado, prometido u utilizado otros mecanismos para viciar la voluntad de las personas que libremente decidieron afiliarse a RSP. Tampoco se demostró que los agremiados y directivos de RSP hayan actuado, amenazado o presionado en nombre del SNTE otros miembros del sindicato o a otras personas para lograr su afiliación.

66 Por todo lo anterior, la parte actora concluye que no hay elementos probatorios, ni siquiera indicios, que demuestren que por el desempeño de los cargos directivos que supuestamente ocuparon miembros del SNTE, se dieron lugar a vicios en el consentimiento de los afiliados de la organización.

• **Indebida interpretación de la prohibición a la intervención gremial en la conformación de un partido político**

67 La parte apelante manifiesta en sus agravios que el INE de forma incorrecta determinó que solo porque algunos afiliados de RSP pertenezcan a un sindicato, ello implica la existencia de la intervención del SNTE en las tareas de conformación como partido político de RSP. A juicio de la actora, no hay en el expediente pruebas o indicios de que los miembros del SNTE realizaron hechos ilícitos de presión o coacción en los asistentes a las asambleas de RSP, tampoco respecto de la aportación de recursos económicos para constituirse como partido político nacional.

68 En opinión de la parte actora, la prohibición de intervención gremial no se puede interpretar como un obstáculo para la afiliación y participación libre e individual de los agremiados en la conformación de un nuevo partido política; pues de lo contrario, implicaría la restricción de negar el derecho de afiliarse a un partido político a todas las personas sindicalizadas. Ello

daría lugar a una restricción permanente del derecho humano a la asociación política.

69 La apelante argumenta que el INE realizó una interpretación de un derecho humano porque con lo resuelto, se da lugar a sostener que con el mero hecho de pertenecer al SNTE y ejercer su derecho de afiliarse y participar en la creación de un partido político, automáticamente se acredita una intervención gremial, sin tomar en cuenta que se trata del ejercicio de su derecho de afiliación en materia político-electoral.

- **Desproporcionalidad de la multa impuesta**

70 Al momento de imponerle la sanción a la organización, la responsable no tomó en cuenta su calidad como asociación civil, ni su capacidad económica vigente al momento de los hechos denunciados, por lo que la multa impuesta es excesiva y desproporcionada.

71 Asimismo, sostienen que la sanción no puede ser pagada al momento en el que la organización obtenga su registro como partido político nacional, ya que no se puede sujetar la imposición de una multa a hechos futuros de realización incierta, sino al patrimonio vigente al momento de dictar la resolución.

## V. CUESTIÓN PREVIA

72 Por razón de método, los conceptos de agravio expresados por el accionante serán analizados en orden distinto a lo expuesto en sus escritos de demanda, atendiendo a la temática que desarrolla, sin que tal forma de estudio genere agravio alguno a los enjuiciantes.

73 El criterio mencionado ha sido sustentado por esta Sala Superior, en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** *El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto,*



*separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.<sup>7</sup>*

- 74 En el entendido de que, en el análisis de cada concepto de agravio, se privilegiará el estudio que mayor beneficio jurídico le reporte al inconforme, en términos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”.

- 75 Esta postura es acorde con la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente el criterio de que deben examinarse en primer orden aquellos motivos de inconformidad que generen mayor beneficio al promovente del medio de impugnación. Sólo de manera ejemplificativa, a continuación, se transcribe la jurisprudencia 1a. XC/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte:

**“PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO EN MATERIA PENAL. ORDEN EN QUE SE DEBEN ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN RAZÓN DE LOS EFECTOS EN QUE SE TRADUZCA LA CONCESIÓN DEL AMPARO.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, el objeto de la protección constitucional es el restituir al quejoso en el goce de la garantía violada; ahora bien, los efectos en que se traduzca la concesión del amparo variarán de acuerdo con la naturaleza del acto que dio origen al juicio, es decir, si es positivo o negativo. En el primer supuesto, se ordenará que las cosas regresen al estado que guardaban antes de la violación, restituyendo al gobernado en el goce de la garantía individual violada; mientras que en el segundo, la sentencia concesoria del amparo tendrá como consecuencia obligar a la autoridad responsable a realizar la conducta omitida, esto es, cumplir con sus funciones y atribuciones legales que está obligada a ejercer. Ahora bien, tratándose de actos positivos, la consecuencia de la concesión del amparo al quejoso será diversa dependiendo de la naturaleza de la violación que se acredite; es decir, sea por cuestiones de procedimiento, de mera legalidad o por inconstitucionalidad de leyes, tratados o reglamentos que se hayan aplicado al quejoso. En efecto, si del estudio realizado en la ejecutoria

<sup>7</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

de amparo directo, resulta que el Tribunal Colegiado de Circuito llega al conocimiento de que resulta fundado el concepto de violación expresado por el quejoso, relativo a que en el juicio seguido en su contra se violentaron las normas que rigen el procedimiento o si dicha cuestión es hecha valer en suplencia de la queja deficiente, en las materias que así se autoriza, la concesión del amparo será para el efecto de que la autoridad responsable ordenadora deje insubsistente el acto reclamado y dicte otra resolución en la que se ordene reponer el procedimiento hasta el momento en que ocurrió la violación acreditada; hecho lo anterior, deberá continuar con el procedimiento respectivo hasta su conclusión, con el dictado de otra sentencia definitiva con plenitud de jurisdicción, en la que se resuelva el hecho o acto sometido a su conocimiento. A diferencia del caso anterior, el amparo que se concede por violaciones de legalidad cometidas en la sentencia, vincula a la responsable a dejar insubsistente la sentencia reclamada y a emitir otra en el sentido que proceda en la que purgue los vicios determinados por el órgano de control de constitucionalidad. Sus alcances reparadores pueden ser totales o parciales, en función de los conceptos de violación hechos valer. Finalmente, en un juicio de amparo directo se concede la protección constitucional al quejoso, al resultar fundado el concepto de violación que expresó respecto de la inconstitucionalidad de una ley, tratado o reglamento que se aplicó en el juicio seguido en su contra, o habiéndose hecho valer dicha cuestión de oficio, si así procediere, la consecuencia será que se le otorgue la protección constitucional de manera lisa y llana, únicamente respecto del acto de aplicación, por lo que la autoridad responsable para dar cumplimiento a esa sentencia de amparo, deberá dejar insubsistente la resolución reclamada, debiendo emitir un nuevo acto de autoridad, pero en el cual la ley, tratado o reglamento considerados inconstitucionales, no podrán volver a ser aplicados para fundamentarlo. Sin que sea obstáculo lo anterior, para que en un acto futuro derivado de hechos diversos, esté en posibilidad de aplicar nuevamente al quejoso el mismo precepto cuya inconstitucionalidad produjo la concesión a su favor anteriormente en la vía directa; ello, en virtud de que la consecuencia de dicha sentencia de amparo se constriñe a dejar sin efectos el acto reclamado y no a declarar la constitucionalidad de la ley. En este contexto, resulta claro que la concesión del amparo en la vía directa que otorga mayores beneficios jurídicos para el quejoso, será aquel en el que la consecuencia de tal concesión sea el eliminar en su totalidad los efectos del acto reclamado, ya que en virtud de lo anterior, se estará observando en su integridad la garantía de acceso efectivo a la justicia, y en particular, el principio de completitud que encierra la misma, conforme el cual las autoridades tienen la obligación de impartir justicia de forma completa, esto es, no sólo resolviendo todas las cuestiones ante ellas planteadas, sino atendiendo a aquellas que se traducen en un mayor espectro de protección para los quejosos”<sup>8</sup>.

- 76 En ese orden de ideas, debe precisarse que el promovente de los medios de impugnación que se analizan tiene como pretensión principal obtener la

<sup>8</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, abril de 2007, Novena Época, página 368, registro: 172703.





revocación de la negativa de registro como partido político y del procedimiento administrativo sancionador en que se decretó la intervención gremial en la creación del partido político.

- 77 En tal sentido, atendiendo al principio de mayor beneficio, en primer término, se analizará lo concerniente a los agravios por los que se expresa que no se configura la afiliación corporativa ni la intervención gremial en la constitución del partido político.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

### Tesis de la decisión.

- 78 Son esencialmente fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada los agravios relativos a la indebida valoración de pruebas por parte de la autoridad responsable. Lo anterior, por las siguientes razones:

**A.** No se encuentra constitucionalmente prohibida la participación de integrantes de sindicalizados en la conformación de partidos políticos nacionales.

**B.** La sola participación de integrantes del SNTE en actividades administrativas de asambleas y de representación por elección de afiliados, no es suficiente en el presente caso, para acreditar fehacientemente la prohibición constitucional relativa a la existencia de un mecanismo corporativo gremial tendente a incidir en la conformación de una fuerza política nacional.

**C.** La autoridad no refiere de forma alguna la forma en que la participación de esos sindicalizados en el contexto de las asambleas incidió en su núcleo: las personas afiliadas y su libertad para ejercer su derecho humano de participación política.

**D.** La incorporación de 1,420 (mil cuatrocientas veinte) personas sindicalizadas al SNTE, no puede tener por efecto, sin elementos

adicionales, tener por acreditada la infracción constitucional que nos ocupa.

### **Prohibición constitucional de afiliación corporativa**

- 79 El artículo 41, Base I, párrafo segundo de la Constitución Federal refiere que quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.
- 80 Lo anterior, no implica de ninguna manera una incompatibilidad entre el derecho a formar parte de un sindicato y el ejercicio de los derechos político-electorales, entre ellos, el de asociación en su vertiente de afiliarse para conformar un nuevo partido político o bien militar en un partido ya existente.
- 81 Por el contrario, la prohibición contenida en el texto constitucional debe entenderse en el sentido de que la afiliación de la ciudadanía a una organización que pretende constituirse como partido político, o a un partido político con registro, únicamente puede llevarse a cabo en forma libre e individual, y no a través de mecanismos corporativos.
- 82 Esa prohibición constitucional funciona como un mecanismo de control democrático, en la medida en que tiende a conservar y regularizar aquellos aspectos que pudieran resultar dañinos a la democracia misma.
- 83 De manera tal que se evite la incidencia ilícita o indebida de poderes fácticos que puedan ejercer influencia o se sirvan de entidades de interés público fundamentales como son los partidos políticos.
- 84 De ahí que el artículo 41 constitucional, de manera general, establezca dos tipos diferentes de prohibiciones en la confirmación de partidos políticos, a saber:
- a)** Intervención de organizaciones gremiales, o bien,
  - b)** Afiliación corporativa



- 85 En ese sentido, la finalidad del constituyente permanente al establecer esa prohibición fue eliminar las prácticas de afiliación colectiva o corporativista, y consagrar el derecho de que los ciudadanos se afiliaran a los partidos políticos únicamente de manera individual y libre.
- 86 En relación con lo anterior, la línea jurisprudencial de la Sala Superior respecto de la prohibición establecida en la Constitución Federal sostiene que el constituyente permanente estableció una presunción en el sentido de que la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente a la creación de partidos implica una práctica de afiliación colectiva.
- 87 Como cualquier presunción, para que opere la establecida por el legislador constituyente, es necesario que se parta de un hecho conocido (intervención de organizaciones gremiales) y que de él se derive como consecuencia única, fácil, ordinaria, sencilla y natural, el pretendido conocimiento del hecho desconocido (afiliación colectiva).
- 88 Por tanto, resulta indispensable que se encuentre acreditado de manera plena y contundente el hecho conocido, esto es, la intervención de una organización gremial en la conformación de un partido político, pues de lo contrario, tal presunción no puede operar.
- 89 Ello es así, ya que sólo de esa forma puede lograrse el equilibrio entre el respeto al ejercicio del derecho de asociación y afiliación en materia político-electoral, así como salvaguardar que el ejercicio de ese derecho no se vea afectado o vulnerado por prácticas de afiliación colectiva.
- 90 Ahora bien, la Sala Superior ha sostenido 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.

- 91 Por su parte, la afiliación colectiva o corporativa debe leerse como la afiliación automática de un ciudadano a un determinado partido político o a una organización en vías de conformarse como tal, por la sola pertenencia a una institución, empresa, sindicato, etcétera.
- 92 Tomando en cuenta lo anterior, esta Sala Superior ha sostenido que, para determinar que se está llevando a cabo una afiliación corporativa, es necesario acreditar que se hayan llevado a cabo actos o que existan normas concretas, mediante las cuales, una asociación o un partido político hubiese utilizado su presunta influencia para “presionar” o “manipular” a sus asociados para que se unan a ese instituto político.
- 93 Así también, esta Sala Superior ha determinado que la presunción de coacción o de un influjo contrario a la libertad del voto cuando los sindicatos realizan reuniones con fines de proselitismo electoral busca evitar que los agremiados se vean presionados por la posibilidad de cambiar sus condiciones y prerrogativas laborales, por no seguir y apoyar los intereses políticos del grupo.
- 94 De ahí que en los eventos proselitistas organizados directamente por sindicatos existe la presunción de que la asistencia de los agremiados no haya sido bajo su entera libertad, dado que podrían temer una afectación a sus derechos gremiales.
- 95 Ello, porque de manera similar a la prohibición que existe para las autoridades de mando superior para que funjan como funcionarios o representantes de casillas electorales, la presencia de ciertas autoridades genera la presunción de que se ejerció presión sobre los votantes. Lo anterior, porque la ciudadanía pudiera temer una represalia por parte de la autoridad y cambiar el sentido de su voto, lo que podría darse en el ánimo interno del ciudadano. Esto es, no es algo demostrable pero factible, y esa mera posibilidad es lo que se previene.
- 96 Por ello, en esos casos evidentes, exigir que la coacción o el influjo contrario a la libertad del voto se traduzca en un resultado, mediante el empleo de medios coercitivos como las amenazas de represalias u otras



formas indirectas a los sindicalizados sería ignorar la singular relación que existe entre sindicalizados y su dirigencia.

- 97 En consecuencia, del texto del artículo 41 constitucional y de la línea jurisprudencial seguida por esta Sala Superior, para tener por demostrada la infracción constitucional en la formación de un partido político, es necesario demostrar la intervención de una organización gremial como es el caso de los sindicatos, mediante un actuar positivo, identificable e indudable que demuestre el propósito de intervenir y apoyar en la conformación del nuevo partido político y/o un actuar coactivo en contra de la libertad de afiliación política de las y los integrantes del gremio, para a partir de ello, establecer la presunción legal, de que existió una afiliación corporativa.

#### **Prueba indirecta**

- 98 Esta Sala Superior ha sustentado que, tratándose de procedimientos sancionadores, es común la ausencia de pruebas directas que acrediten la infracción denunciada, sin embargo, tal ausencia no lleva a concluir indefectiblemente la inexistencia de la vulneración a la normativa electoral o la atribución de la responsabilidad.
- 99 Por ello, a efecto de tener una aproximación real a los hechos, deben tomarse en consideración las pruebas indirectas, en virtud de que la experiencia señala que cuando se trata de la realización de actos ilícitos sean disfrazados y haga sumamente difícil o imposible establecer mediante prueba directa la relación entre el acto y la persona.
- 100 Ahora bien, los hechos no se pueden traer tal y como acontecieron, al tratarse de acontecimientos agotados en el tiempo y lo que se presenta al proceso son enunciados en los cuales se refiere que un hecho sucedió de determinada manera, y la forma de llegar a la demostración de la verdad de los enunciados es a través de la prueba, que puede ser cualquier hecho o cosa, siempre y cuando a partir de este hecho o cosa se puedan obtener conclusiones válidas acerca de la hipótesis principal (enunciados

de las partes) y que no se encuentre dentro de las pruebas prohibidas por la ley.

Las pruebas indirectas son aquellas mediante las cuales se demuestra la existencia de un hecho diverso a aquel que es afirmado en la hipótesis principal formulada por los enunciados de las partes, hecho secundario del cual es posible extraer inferencias, ofrece elementos de confirmación de la hipótesis del hecho principal, pero a través de un paso lógico que va del hecho probado al hecho principal y el grado de apoyo que la hipótesis a probar reciba de la prueba indirecta, dependerá del grado de aceptación de la existencia del hecho secundario y del grado de aceptación de la inferencia que se obtiene del hecho secundario.

- 101 La prueba plena derivada de medios indirectos debe obtenerse a través de inferencias o deducciones de los hechos secundarios, en donde el nexo causal (en el caso de los indicios) o el nexo de efecto (en el caso de presunciones) entre el hecho conocido y el desconocido deriva de las circunstancias en que se produzca el primero y sirvan para inferir o deducir el segundo.
- 102 En ese sentido, como señala Marina Rascón, la prueba directa es, desde el punto de vista de su estructura probatoria, exactamente igual que la prueba indirecta, en tanto que lo único que la separa de esta última es su menor número de pasos inferenciales.
- 103 De igual forma, expone Jordi Ferrer, que un elemento de juicio es relevante para la decisión sobre la prueba de un enunciado fáctico si, y solo si, permite fundar en él, por sí solo o en conjunto con otros elementos, una conclusión sobre la verdad del enunciado fáctico a probar, ya sea prueba directa o prueba indirecta.
- 104 El razonamiento probatorio es de tipo inductivo y está dirigido a justificar una hipótesis sobre la base de los hechos ocurridos y su compatibilidad con el material probatorio.
- 105 Cabe señalar que el “indicio”, entendido desde una perspectiva semiótica o desde una perspectiva inferencial, corresponde a todo rastro, vestigio,



huella, circunstancia y, en general, todo hecho conocido, mejor dicho, debidamente comprobado, susceptible de llevarnos por vía de inferencia al conocimiento de otro hecho desconocido.

- 106 Desde esta perspectiva, indicio puede ser cualquier hecho (material o humano, físico o psíquico, simple o compuesto...), siempre que de él sea posible obtener un argumento probatorio, fuerte o débil, pleno o incompleto, para llegar al conocimiento de otro hecho que es objeto de la prueba, mediante una operación lógico-crítica.
- 107 En el mismo sentido, se puede decir que indicio es toda sustancia fáctica, cualquier dato de hecho, fuerte o débil, singular o plural, ya sea en el proceso civil o en el penal, con la sola condición de que nos provoque mentalmente una asociación de ideas encaminadas a la prueba de otro hecho. Así, cualquier cosa o circunstancia puede operar como “indicio” y, por tanto, como fuente de presunción.
- 108 Ahora bien, desde una perspectiva inferencial, “indicio” alude al hecho conocido de la inferencia probatoria, teniendo presente que la estructura de la inferencia probatoria se conforma por un hecho conocido, un hecho desconocido y un enlace entre estos dos hechos, que se asocia con la noción de máxima de experiencia.
- 109 Por otra parte, se puede advertir que la noción de prueba indiciaria o circunstancial es equivalente a la noción de prueba indirecta. Pese a la confusión que persiste en el uso de estos términos se puede distinguir “prueba directa” y “prueba indirecta” en función de la relación que se da entre el hecho probado (es decir, el hecho que resulta confirmado a través de la prueba) y el hecho a probar (el hecho principal, esto es, el hecho jurídicamente relevante a efectos de la decisión).
- 110 De esta forma, la “prueba indirecta” se define como aquella que tiene por objeto un hecho distinto (indicio), del cual pueden derivarse conclusiones acerca de la existencia del hecho principal y jurídicamente relevante para la decisión.

111 El indicio es el rastro, vestigio, huella, circunstancia, en general todo hecho conocido, idóneo para llevarnos, por vía de la inferencia, al conocimiento de otro hecho, con la particularidad de que la inferencia que se obtiene del indicio se sustenta en el principio de causalidad (inducción).

112 Así, esta prueba presupone cuatro cuestiones fundamentales:

- 1) Que los hechos que se toman como indicios estén acreditados, pues no cabe construir certeza sobre la base de simples probabilidades; ni que se trate de hechos de los que sólo se tiene un indicio.
- 2) Que concurra una pluralidad y variedad de hechos demostrados, generadores de esos indicios.
- 3) Que guarden relación con el hecho que se trata de demostrar y
- 4) Que exista concordancia entre ellos.

113 Satisfechos esos presupuestos, la prueba indiciaria se desarrolla mediante el enlace de esos hechos (verdad conocida), para extraer como producto la demostración de la hipótesis (verdad buscada), haciendo uso del método inductivo -no deductivo-, constatando que esta conclusión sea única, o bien, que de existir hipótesis alternativas se eliminen por ser inverosímiles o por carecer de respaldo probatorio, es decir, cerciorándose de que no existan indicios, de fuerza probatoria tal que, si bien no la destruyen totalmente, sí la debilitan a tal grado que impidan su operatividad.

114 Por tanto, desde el punto de vista normativo, no existe impedimento, para que la autoridad administrativa electoral tome en cuenta pruebas indirectas al resolver, es decir, que, con base en ellas, pueda sustentar su decisión.

### **Caso concreto**

115 Del marco normativo citado, se concluye que para tener por demostrada la infracción constitucional en el caso del SNTE en la organización





ciudadana que pretende constituirse en partido político, es necesario considerar dos elementos, la posible intervención directa o indirecta de la primera, mediante un actuar positivo con el propósito de apoyar en la conformación del partido político, y/o, la posible coacción en los derechos de afiliación de sus agremiados, para a partir de ello, establecer la presunción legal, de que se actualiza la referida infracción.

116 En ese sentido, cobra relevancia precisar las razones por las que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral llegó a la conclusión que la prohibición constitucional se encontraba acreditada a través de lo siguiente:

- Los denunciantes se limitaron a referir de manera genérica la presunta intervención de la organización gremial, sustentando su dicho en notas periodísticas, sin precisar concretamente la comisión de un hecho debidamente relacionado con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que, presuntamente, aconteció la afiliación corporativa denunciada.
- No obstante que los quejosos no señalaban un hecho concreto, ni aportaban elementos de prueba distintos a las notas periodísticas en las que sustentaban su queja, se debía determinar, si integrantes del SNTE tuvieron indebida intervención en las actividades encaminadas a la conformación del partido político que tiene su base en la organización de ciudadanos Redes Sociales Progresistas, a partir de su eventual participación en las actividades de la constitución del partido, o cualquier otro apoyo patrimonial.
- Se obtuvo información a través de la Dirección General de Asociaciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se obtuvo la siguiente información:
  - Existió la participación de 1,420 (mil cuatrocientas veinte) personas que están afiliadas al SNTE resultando que, de ellas participaron activamente en las asambleas o captando afiliaciones, en los siguientes porcentajes:

- El 16% (dieciséis por ciento) de quienes presidieron las asambleas son afiliados al SNTE —4 (cuatro) de 25 (veinticinco)— de los cuales 1 (uno) fue auxiliar;
  - El 32% (treinta y dos por ciento) de quienes fueron secretarios en las asambleas son afiliados del SNTE —8 (ocho) de 25 (veinticinco) — de los cuales 6 (seis) fueron delegados nacionales propietarios, así como 4 (cuatro) como auxiliares;
  - De los delegados nacionales el 24.49% (veinticuatro punto cuarenta y nueve por ciento) son sindicalizados del SNTE —553 (quinientos cincuenta y tres) de 2,258 (dos mil doscientos cincuenta y ocho).
  - Finalmente, de quienes fungieron como como auxiliares, el 23.57% (veintitrés punto cincuenta y siete) pertenecen al SNTE —855 (ochocientos cincuenta y cinco) de 3,626 (tres mil seiscientos veintiséis)—.
- Además, sostuvo que eran cargos al interior de la agrupación ciudadana de trascendencia, porque:
    - La presidencia de una asamblea constitutiva es fundamental para su preparación y conducción, ya que en esos actos acuden las personas para afiliarse a la organización. Su papel repercute en el procedimiento de afiliación, ya que la vocalía designada debe coordinar con ella, las actividades de preparación de la asamblea: verificación del local donde se llevará a cabo, instalación de servicios, hora para convocar a la ciudadanía y hora en que iniciará el registro de los asistentes a la asamblea; conduce el desahogo de la orden del día: verificación de quórum, aprobación de documentos básicos y elección de las y los delegados.
    - Para que una persona pueda ser electa como delegada, deberá estar presente en la asamblea, pertenecer al distrito o entidad en que se lleve a cabo; estar inscrita en el padrón electoral y encontrarse afiliada al partido político en formación; su función es de representación en la asamblea nacional constitutiva en la que tienen derecho de voz y voto y es el acto con el que culmina la etapa constitutiva del partido en formación, por lo que una persona



electa como delegada participa activamente en una asamblea desde el momento en que acude a ella, se afilia y se presenta ante la concurrencia para ser sometida a votación; en la asamblea nacional constitutiva se aprobarán los documentos básicos y, en su caso, sus modificaciones, además de la dirigencia provisional del partido en formación, misma que, en caso de obtener su registro, será la dirigencia transitoria del mismo.

- Los secretarios suplen las ausencias de los presidentes.
  - Las personas auxiliares son responsables de recabar mediante la aplicación móvil las afiliaciones a la organización, es decir, las que no fueron recabadas en asamblea. El número de estas afiliaciones es superior al recabado en asambleas, de ahí la importancia de su participación.
- La importante cantidad de sujetos identificados con nexos o pertenencia a una organización gremial, en los cargos de presidentes, secretarios, delegados y auxiliares, dentro del proceso de conformación de una organización de ciudadanas y ciudadanos como partido político nacional, cobra importancia para hacer evidente el nivel o grado demostrado de una intervención gremial en el proceso
  - 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, la conclusión debe ser distinta si se demuestra que esos sujetos pertenecen a una organización gremial determinada y 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.
  - En el caso, la presencia de un número importante de sindicalizados al SNTE en tareas relevantes de la formación del partido político hace la diferencia, pues sin esa participación el partido no habría podido constituirse.

117 De lo razonado por la autoridad responsable, se concluye que partir del hecho conocido relativo a las personas que participaron en el proceso mediante el cual la organización recurrente pretende constituirse como nuevo partido político en cargos de presidencia, secretaría, auxiliar y delegados; la autoridad responsable llegó a la convicción que se despejaba la incertidumbre en relación con el hecho por conocer, en el caso, la afiliación corporativa del SNTE en la organización ciudadana que pretende constituirse en partido político.

118 Sin embargo, esta Sala Superior considera que, **esos elementos, por sí solos, ya que son porcentajes relativamente bajos y, por tanto, son insuficientes para llegar a esa conclusión con un nivel de convencimiento tal, que permita concluir en la acreditación de la infracción constitucional inmanente en la afiliación corporativa.**

119 Ahora bien, el cruce de información o conciliaciones entre los nombres de los integrantes del SNTE y el listado de presidentes, secretarios, delegados y auxiliares de la organización **es un indicio de que podría haber alguna intervención por parte de esa organización sindical en la formación del partido.**

120 No obstante, tal y como se refirió previamente, la prueba indicaria o circunstancial requiere determinados elementos para su configuración y en el caso, la responsable no demuestra la concurrencia de otros hechos generadores de indicios u otros, que guarden relación con el hecho que se trata de acreditar.

121 En particular, ello se advierte claramente de las diligencias llevadas a cabo por la UTCE para obtener el cruce de información referida, así como de las constancias que en su momento la DEPPP le hizo llegar al procedimiento sancionador.

122 Al respecto, la UTCE requirió la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, así como al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que remitiera el registro de integrantes y/o agremiados al SNTE, esas autoridades



laborales manifestaron que no contaban con el padrón de afiliados al referido sindicato.

123 De igual manera, la UTCE requirió directamente al SNTE el listado correspondiente, a lo cual esa organización, el doce y veintiséis de marzo de dos mil veinte, remitió su padrón de afiliados.

124 Sobre ese padrón, la DEPPP obtuvo una coincidencia de nombres de 1,420 (mil cuatrocientas veinte) personas que están afiliadas al SNTE, con personas que conforman la asociación que pretende constituirse como partido político y se desempeñaron como miembros de la organización ciudadana.

125 De los elementos antes citados, se advierte que la autoridad administrativa electoral obtuvo una lista de los nombres de los sindicalizados al SNTE, sin algún elemento distintivo como el RFC o CURP.

126 Aunado a lo anterior, la DEPPP remitió las actas circunstanciadas que dan cuenta de las asambleas estatales celebradas por la organización, en las que se da cuenta que, del contenido de los temas tratados en las mismas y sus incidencias, y que en ninguna de ellas se realizaron manifestaciones vinculadas, con el SNTE o de la vida sindical en general.

127 Así también, **la autoridad electoral no proporcionó algún otro elemento que pudiera llevar a presumir la intervención sindical del SNTE en la formación del partido político.**

128 En ese sentido, el cotejo o cruce de los nombres obtenidos por el SNTE se obtuvo que 1,420 (mil cuatrocientas veinte) personas que están afiliadas al mencionado sindicato y de los nombres de quienes fungieron en funciones esenciales para la formación del partido, no son concluyentes.

129 Ello porque no se cuentan con elementos ciertos que lleven a la autoridad afirmar que se tratan de las mismas personas y no de homonimias entre los nombres de las personas que participaron en ambas actividades.

130 Aunado a lo anterior, está acreditado mediante documentales públicas que durante la celebración de las asambleas no se hicieron referencias al SNTE.

131 Ni tampoco la autoridad administrativa demostró que quienes asistieron fueron personas que pertenecen al SNTE, de manera tal que se pudiera suponer una posible presión por parte de integrantes del SNTE respecto de los demás asistentes a las asambleas.

132 En ese sentido, la simple coincidencia entre los nombres de algunos sindicalizados al SNTE y de algunas de las personas que realizaron funciones relevantes en la conformación del partido, no es un hecho concluyente para establecer que existe efectivamente una intervención de un sindicato en la formación del partido.

133 Lo anterior, porque la eficacia de la prueba indiciaria no parte de hechos aislados, **sino de datos unívocos, concurrentes y convergentes, cuya articulación y concatenación conduzca objetivamente a una verdad formal, a través de una conclusión lógica y natural.**

134 No pasa desapercibido que la autoridad responsable apoya sus conclusiones en lo razonado por esta Sala Superior en el SUP-JDC-514/2018 y acumulados, en los que se sostuvo que para opere la presunción relacionada con la prohibición constitucional es indispensable que se encuentre acreditado de manera plena y fehaciente el hecho conocido, esto es la intervención de una organización gremial en la conformación de un partido político, porque de lo contrario esa presunción no puede formularse.

135 Al respecto, esta Sala Superior ha seguido una línea jurisprudencial clara, en la que ha manifestado en repetidas ocasiones que, para la acreditación



de la prohibición constitucional, deben analizarse las pruebas en cada caso.<sup>9</sup>

136 De ahí que tal y como se sostuvo en el precedente citado por la autoridad responsable, para que opera la presunción de la afiliación gremial es necesario que se parta de un hecho conocido (intervención de organizaciones gremiales) y que de él se derive como consecuencia única, fácil, ordinaria, sencilla y natural, el pretendido conocimiento del hecho desconocido.

137 Por ello es relevante analizar en cada caso, los elementos probatorios con los que se cuente para determinar si se está ante un indicio unívoco o multívoco y, por tanto, si existen elementos para establecer que sí se acredita la intervención sindical.

138 Ello resulta fundamental para acreditar o demostrar la injerencia sindical, porque de lo contrario no se entendería, cómo o de qué manera los sindicalizados pudieron influenciar en el ánimo de los asistentes a las asambleas o bien de las personas que se afiliaron a la organización<sup>10</sup>.

139 Es decir, la presencia de sindicalizados en posiciones clave en la formación de un partido político pudiera llevar a suponer que hay una

---

<sup>9</sup> Ver SUP- JDC-514/2008 y Acumulados, SUP-JDC-2695/2008, SUP-REP-119/2019 y REP-120-2019 Acumulados.

<sup>10</sup> Si bien esta Sala Superior ha sostenido en el SUP-REP-119/2019 y SUP-REP-120/2019 que el influjo contrario a la voluntad en materia electoral no se traduce o requiere de un resultado, mediante el empleo de medios coercitivos como las amenazas u otras represalias a los sindicalizados. Ello no implica que ese razonamiento se pueda formular sin lógica alguna.

En ese precedente, la Sala Superior conoció de circunstancias diferentes a las del presente caso, ya que se trató de una convocatoria a un evento sindical en el que participó un candidato que dio a conocer sus propuestas durante esa reunión.

Así también se destacaron manifestaciones en las que se advertían ofertas de campaña y petición del voto extraídas de un video de Facebook en los perfiles del candidato y del Secretario General del sindicato involucrado.

Adicionalmente quedaron acreditadas las manifestaciones durante el evento del Secretario General del Sindicato y del entonces candidato, de las que se corroboró el carácter proselitista del mismo, y el compromiso del líder sindical de que el sindicato apoyara al candidato.

Así también hubo indicios suficientes para sostener que el Secretario General pagó el uso del salón y que fue el organizador del evento, lo cual se aparta de los fines y naturaleza de una organización sindical, y por tanto, todo ello generó la presunción sobre la presión ejercida sobre los asistentes al evento, al relacionar el apoyo de su dirigente con el candidato en cuestión.

afiliación corporativa, cuando hay otros elementos, como que todos o la mayoría de los asistentes son parte de ese sindicato o bien que hubo una convocatoria oficial de la organización gremial para asistir a una asamblea o bien la obligación a sus afiliados para afiliarse a una organización que busca ser un partido político.

140 En ese sentido, esta Sala Superior ya ha definido que la prohibición contenida en el texto constitucional debe entenderse en el sentido de que la afiliación de la ciudadanía a una organización que pretende constituirse como partido político, o a un partido político con registro, únicamente puede llevarse a cabo en forma libre e individual, y no a través de mecanismos corporativos.

141 De tal manera que la participación individual de sindicalizados en el proceso de conformación de un partido político, *per se*, es insuficiente para tener acreditada la intervención gremial de un sindicato, y a partir de ahí, establecer la presunción de que se dio una afiliación corporativa a la organización que pretende constituirse como partido político o el uso de un mecanismo corporativo gremial para conformar una nueva fuerza política.

142 Asimismo, de la descripción que hace la autoridad de los cargos de presidencia, secretaría, auxiliares y delegados, ninguna de ellas impacta de manera directa en el convencimiento, persuasión de la ciudadanía para integrarse a la organización ciudadana, o bien, de promoción o difusión tendente a captar simpatizantes.

143 Por el contrario, en el caso de los dos primeros cargos, sus funciones son de carácter administrativo que inciden directamente en la organización de las asambleas.

144 En el caso de los delegados, los mismos sólo son propuestos y electos por los asistentes a las asambleas, para que los representen en la asamblea nacional constitutiva.

145 En tal orden de ideas, no hay que perder de vista que el elemento relevante para la validez de una asamblea, el núcleo propio de su finalidad





es la asistencia de afiliados en el número previsto en la normativa y que ésta sea de manera libre, no la forma en que se dirige o lleva administrativamente ese acto, de tal manera que los cargos desempeñados por los sindicalizados no impactan directamente en esa sustancia elemental.

- 146 Al menos, en la resolución impugnada, no existe alguna consideración tendente a demostrar la forma en que el desempeño de esa función incidió en la libertad de quienes fueron ingresados al sistema.
- 147 En ese sentido, el sólo desempeño de ciertas actividades administrativas y de representación, en el proceso de constitución de un nuevo partido político por parte de quienes la autoridad electoral supone que son sindicalizados resulta insuficiente para tener por acreditado de manera fehaciente la infracción constitucional que nos ocupa en el presente caso, ya que no existen elementos de los que se advierta la existencia de coacción, o bien, una logística implementada de la que se aprecie la intervención de la organización gremial en las asambleas.
- 148 Por otra parte, es relevante observar, como lo advierte la autoridad responsable, que el porcentaje de participación global de los sindicalizados es bajo, como para llegar a la conclusión que la participación de los sindicalizados formó parte de un mecanismo corporativo de carácter gremial para incidir sustancialmente en la conformación de una nueva fuerza política nacional.
- 149 De la información incorporada a la tabla denominada coincidencia por nombre y cargo de los 1,420 (mil cuatrocientas veinte) personas que están afiliadas al SNTE, conforme al cargo registrado en la organización ciudadana en cuestión, siendo que:
- Quienes presidieron las asambleas son afiliados al SNTE 4 (cuatro) de 25 (veinticinco).
  - Secretarios en las asambleas son afiliados del SNTE 8 (ocho) de 25 (veinticinco).

- Delegados nacionales 553 (quinientos cincuenta y tres) de 2,258 (dos mil doscientos cincuenta y ocho).
- Auxiliares 855 (ochocientos cincuenta y cinco) de 3,626 (tres mil seiscientos veintiséis).

150 El porcentaje de los cargos es relativamente bajo y no es significativo, como inexactamente consideró la responsable.

151 Por consiguiente, aun cuando el hecho conocido relativo a la participación de sindicalizados en un bajo porcentaje de actividades operativas y de representación, pudiera ser un indicio, lo cierto es que no se acredita fehacientemente la intervención de una organización gremial y, por tanto, no es posible establecer la presunción en el sentido de que existe una afiliación corporativa en la organización ciudadana para conformar un partido político para acreditar la existencia de un mecanismo corporativo gremial por parte del SNTE tendente a incidir en la conformación de una fuerza política nacional.

152 De ahí que, al resultar sustancialmente fundados los agravios, lo procedente es que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada.

## **VII. Conclusión**

153 La sola participación de sindicalizados al SNTE en actos administrativos y de representación en el contexto de las asambleas celebradas por la organización ciudadana que pretender constituirse como partido político nacional, es insuficiente a efecto de que se considere actualizada la prohibición establecida en el artículo 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución federal, consistente en el uso de mecanismos corporativos gremiales para conformar una nueva fuerza política, en los casos en que no se acredita plenamente la existencia de coacción o una logística implementada por el gremio, aunado a la baja participación global de los integrantes del aludido sindicato.

154 Por lo antes expuesto, se aprueba el siguiente:

### VIII. Resolutivo

**ÚNICO.** Se **revoca** el acto impugnado.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos pertinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por **unanimidad de votos**, por cuanto al sentido de revocar la resolución impugnada y con el **voto en contra** de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, respecto a los efectos de la sentencia, en los términos de sus respectivos **votos concurrentes**, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

### **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-79/2020<sup>11</sup>**

**I.** Introducción, **II.** Contexto del caso y Criterio en el asunto que se resuelve y **III.** Razones del voto concurrente.

#### **I. Introducción**

---

<sup>11</sup> Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del reglamento interno de este Tribunal Electoral.

Formulo el presente voto concurrente, a fin de explicar el sentido de mi postura, la cual es a favor de revocar la resolución impugnada, sin embargo, considero que debía tener como efecto que la autoridad responsable llevará a cabo una investigación más exhaustiva sobre los hechos objeto de la denuncia, por la posible participación de alguna organización gremial y sus dirigentes en actividades efectuadas por la organización ciudadana denominada “Redes Sociales Progresistas, A. C.” para la obtención del registro como partido político, y no, como resolvió la mayoría de quienes integramos el Pleno de esta Sala Superior, quienes determinaron revocar de manera lisa y llana la resolución impugnada.

## **II. Contexto del caso y criterio en el asunto que se resuelve**

El presente medio de impugnación fue interpuesto en contra de la resolución INE/CG261/2020, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento ordinario sancionador, en la que declaró existente la intervención de una organización gremial, sus dirigentes y agremiados en actividades encaminadas a la conformación de un partido político, por lo que le impuso una sanción.

Al respecto, la organización de ciudadanos adujo, en esencia, que se violentó su garantía de audiencia, que durante la sesión del Consejo General en la cual se emitió la resolución impugnada se presentó una vulneración a las reglas del procedimiento en la votación emitida por los Consejeros y Consejeras, que la responsable no fue exhaustiva en su facultad investigadora, se realizó una indebida valoración de pruebas ya que de éstas no era posible acreditar fehacientemente la participación de la SNTE ni de sus dirigentes en el proceso de constitución del partido y que indebidamente se tuvo por acreditada la injerencia de dicha organización gremial, con base en una incorrecta interpretación de la



prohibición de una intervención gremial en la conformación de un partido político.

En la sentencia, se analiza la indebida valoración de pruebas, agravio que se considera fundado y suficiente para revocar la resolución impugnada, ya que no se encuentra constitucionalmente prohibida la participación de integrantes de sindicalizados en la conformación de partidos políticos nacionales.

Ello, al considerarse que la sola participación de integrantes del SNTE en actividades administrativas de asambleas y de representación por elección de afiliados, es insuficiente para acreditar la prohibición constitucional relativa a que hubo injerencia de una organización gremial en la conformación del partido político.

Asimismo, se consideró que la responsable no explicó por qué la participación de esos dirigentes incidió en la supuesta afiliación no voluntaria.

Finalmente se determinó que la incorporación de 1,420 (mil cuatrocientas veinte) personas sindicalizadas al SNTE, no podía tener por acreditada la infracción constitucional que nos ocupa, sin la existencia de elementos adicionales.

### **III. Razones del voto razonado**

Si bien coincido con el sentido de revocar la resolución impugnada, no comparto la determinación de revocar en forma lisa y llana el acto controvertido, ya que, en el caso en estudio, se debió ordenar a la autoridad responsable reponer el procedimiento ordinario sancionador para que realice las investigaciones correspondientes, toda vez que en el caso se cuenta con indicios de la posible intervención de una organización gremial en el procedimiento para la conformación de un partido político nacional.

Lo anterior, porque existe la posibilidad de participación de la SNTE en la constitución de un partido político, al comprobarse que 1,420 (un mil cuatrocientos veinte) miembros de dicha organización gremial ostentaban cargos dentro de organización ciudadana Redes Sociales Progresistas, tales como presidentes y secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos y auxiliares acreditados.

Para arribar a dicha conclusión, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos llevó a cabo un “cruce” de información en el que se verificó la posible existencia de coincidencias entre los nombres de las personas que aparecen como agremiadas al SNTE y quienes tuvieron participación en las actividades de formación de RSP como auxiliares, delegados, presidentes y secretarios.

Así, el INE obtuvo que un total de **1,420 (un mil cuatrocientos veinte)** miembros del SNTE ostentaron cargos en RSP como presidentes y secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos y auxiliares acreditados.

Con base en lo anterior, la autoridad responsable consideró que, dada la relevancia de los cargos que representan los presidentes, secretarios, delegados y auxiliares, en el proceso de conformación de una organización de ciudadanos como partido político nacional, sumada a la cantidad tan importante de sujetos identificados con nexos o pertenencia a una organización gremial, en el caso, era posible afirmar que se estaba ante condiciones que evidenciaban una intervención gremial en el proceso de creación del partido político.

A consideración del INE, la presencia de un número importante de agremiados del SNTE en tareas relevantes de la formación del



partido político, constituye la diferencia, para que se actualice la prohibición constitucional y legal, pues sin esa participación, el instituto político no habría podido constituirse.

Ahora bien, en la sentencia, la mayoría consideró que los elementos utilizados por la responsable para arribar a su determinación son insuficientes, por sí solos, para llegar a esa conclusión con un nivel de convencimiento tal, que permita concluir la acreditación de la infracción constitucional de que en la constitución de partidos políticos no debe existir afiliación corporativa.

Al respecto, destaco que el cruce de información o conciliaciones entre los nombres de los integrantes del SNTE y el listado de presidentes, secretarios, delegados y auxiliares de la organización es un indicio de que podría haber alguna intervención por parte de esa organización sindical en la formación del partido.

En ese sentido, la mayoría considera que la prueba indicaría o circunstancial requiere determinados elementos para su configuración y en el caso, la responsable no demuestra la concurrencia de otros hechos generadores de indicios u otros, que guarden relación con el hecho que se pretende probar.

Por otro lado, en la sentencia se considera que aun cuando la autoridad responsable realizó diligencias para allegarse de mayores elementos para determinar la participación de una organización gremial, lo cierto es que las pruebas obtenidas resultaban insuficientes para sostener su conclusión.

En consecuencia, la sentencia considera que la participación de las personas afiliadas a la SNTE, es insuficiente por sí sola para llegar a la conclusión de que hubo una injerencia gremial, máxime que de los requerimientos que realizó la autoridad responsable a diversas

instancias, sólo se obtuvo una lista de nombres de los dirigentes de la organización sindical.

Asimismo, de las actas de las asambleas no se advirtió el reporte de alguna incidencia relacionada con la SNTE.

Así, se concluye que la simple coincidencia entre los nombres de algunos sindicalizados al SNTE y de algunas de las personas que realizaron funciones relevantes en la conformación del partido, no es un hecho concluyente para establecer que existe efectivamente una intervención de un sindicato en la formación del partido.

Ahora bien, si bien estoy de acuerdo con que se debía revocar la resolución controvertida, esto debió ser para efectos, pues la responsable debió agotar otras líneas de investigación, toda vez de que, de las diligencias realizadas, mismas que se refieren en la sentencia, se conoció lo siguiente:

- Existió la participación de 1,420 (mil cuatrocientas veinte) personas que están afiliadas al SNTE resultando que, de ellas participaron activamente en las asambleas o captando afiliaciones, en los siguientes porcentajes:
- El 16% (dieciséis por ciento) de quienes presidieron las asambleas son afiliados al SNTE —4 (cuatro) de 25 (veinticinco)— de los cuales 1 (uno) fue auxiliar;
- El 32% (treinta y dos por ciento) de quienes fueron secretarios en las asambleas son afiliados del SNTE —8 (ocho) de 25 (veinticinco) — de los cuales 6 (seis) fueron delegados nacionales propietarios, así como 4 (cuatro) como auxiliares;
- De los delegados nacionales el 24.49% (veinticuatro punto cuarenta y nueve por ciento) son sindicalizados del SNTE— 553 (quinientos cincuenta y tres) de 2,258 (dos mil doscientos cincuenta y ocho).





- Quienes fungieron como como auxiliares, el 23.57% (veintitrés punto cincuenta y siete) pertenecen al SNTE —855 (ochocientos cincuenta y cinco) de 3,626 (tres mil seiscientos veintiséis)—.

Con lo antes señalado, es posible advertir que existe una importante cantidad de sujetos identificados con nexos o pertenencia al SNTE, en los cargos de presidentes, secretarios, delegados y auxiliares, dentro del proceso de conformación de una organización de ciudadanas y ciudadanos como partido político nacional, lo que cobra importancia para hacer evidente el nivel o grado demostrado de una intervención gremial en el proceso.

En consecuencia, en el presente caso, es mi convicción que existen indicios que pudieron ser objeto de mayores diligencias por parte de la autoridad responsable, a efecto de verificar si en la conformación de la organización ciudadana existe alguna intervención del SNTE.

En razón de lo anterior, considero que se debió revocar la resolución impugnada con la finalidad de que la autoridad responsable continuara haciendo uso de su facultad de investigación, con el fin de esclarecer si existió intervención de una organización gremial durante el proceso de la formación de RSP como partido político.

Por tanto, es que a partir de los indicios que se obtuvieron en la investigación, que considero que en este caso es necesario revocar para efectos.

Con base en las razones expuestas formulo el presente voto razonado.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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 CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-79/2020 (SANCIÓN POR LA INTERVENCIÓN DE ENTES GREMIALES EN LA CONSTITUCIÓN COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE CIUDADANOS, REDES SOCIALES PROGRESISTAS) <sup>12</sup>**

De manera respetuosa, emito el presente voto en el que se exponen las razones, por las cuales no comparto las determinaciones contenidas en la sentencia aprobada en el engrose de sentencia relativo al recurso de apelación 79.

Disiento de los efectos ordenados por la decisión mayoritaria, porque desde mi perspectiva se debe revocar la resolución impugnada, pero no lisa y llanamente como lo resolvió la mayoría, sino para el para el efecto de ordenar al Instituto Nacional Electoral reponer el procedimiento ordinario sancionador a fin de que realice las investigaciones necesarias para pronunciarse, con libertad de jurisdicción, sobre la existencia, o inexistencia, de la infracción denunciada, garantizando en el procedimiento la garantía de audiencia y el derecho al contradictorio a la recurrente.

Para explicar los fundamentos y motivaciones de mi voto se expondrá de la siguiente manera: I. Criterio mayoritario; II. Sentido del disenso, III. El proyecto sometido a consideración ante el pleno, en la sesión pública de fecha catorce de octubre del presente año y IV. Conclusiones.

**I. Criterio mayoritario**

La mayoría de quienes integran el pleno estimaron procedente revocar de manera lisa y llana la resolución impugnada. Debido a que por la sola

---

<sup>12</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboraron en la elaboración de este voto: Juan Guillermo Casillas Guevara, Priscila Cruces Aguilar, Alfonso Dionisio Velázquez Silva, Augusto Arturo Colín Aguado, Diana Alicia López Vázquez, Pamela Hernández García y María Paula Acosta Vázquez

participación de sindicalizados al SNTE en actos administrativos y de representación en las asambleas realizadas por la organización no era posible advertir coacción a los afiliados o una logística en la que se aprecie una intervención gremial en las asambleas.

Señalaron que para acreditar la prohibición constitucional de intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente de la creación y cualquier forma de afiliación corporativa, debe desvirtuarse la presunción de afiliación de forma libre e individual. De tal forma que para acreditar la comisión de la infracción constitucional se debió demostrar la intervención, directa o indirecta, del sindicato mediante un actuar positivo, identificable e indudable y/o la posible coacción de los derechos de afiliación de sus agremiados.

Si bien en el caso concreto la participación de 1420 personas sindicalizadas como presidentes, secretarios, delegados y auxiliares de la organización es un indicio de una posible organización sindical en la agrupación, dado que el porcentaje, relativamente bajo, es insuficiente para llegar a la actualización de la infracción. De tal forma que son necesarios otros datos probatorios (indicios) unívocos, concurrentes y convergentes, los cuales no fueron proporcionados por la autoridad responsable, para que se articularan y concatenaran con la prueba indiciaria y así obtener una verdad formal, mediante una conclusión lógica y natural.

## **II. Sentido del disenso**

Difiero de la decisión mayoritaria, ya que en, primer lugar era necesario la elaboración de un estándar riguroso de análisis para evaluar en todos los casos en los que la autoridad sancionadora analizara la infracción de intervención gremial de sindicatos en la creación de partidos políticos.

La Sala Superior, dada su encomienda como tribunal constitucional de cierre especializado en materia electoral, tiene el deber de emitir criterios para lograr que la aplicación de las normas constitucionales en la materia, sea de manera efectiva y permita que toda la ciudadanía sepa con certeza



y claridad cuáles conductas están prohibidas y cuáles ameritan sanciones administrativas.

En esa tarea, era indispensable que esta Sala Superior determinara el sentido y alcance de la infracción de intervención gremial en la constitución de nuevos partidos políticos, en atención a que esa infracción no está clara y completamente descrita en las normas. La calificación de una conducta intervención gremial es una conducta compleja que amerita un análisis jurídico robusto.

En los precedentes de esta Sala Superior, no ha habido claridad sobre cuándo o específicamente qué conductas son las que se entienden como una actividad del ente sindical, cuándo esas conductas significan intervención y cuándo ameritan sanción. Tanto los precedentes de la Sala Superior, como la decisión mayoritaria se han limitado a juzgar la conducta particular y señalar que esa conducta no es sancionable o no resulta en intervención gremial.

Esa manera de abordar el problema jurídico indicando únicamente que la conducta denunciada no constituye una infracción, no permite saber con certeza y *ex ante*, qué conductas sí son infractoras de esas prohibiciones.

Por ello, desde mi perspectiva, era indispensable crear un estándar objetivo de evaluación de los elementos del tipo administrativo de intervención gremial, con las más depuradas herramientas del derecho sancionador a efecto de dar claridad sobre qué es lo que el ordenamiento jurídico prohíbe y sanciona. Ese estándar debía poder ser replicado tanto al caso concreto, como a asuntos futuros, en aras de generar certeza en los justiciables, en la autoridad sancionadora, y sobre todo la posibilidad de replicarse como precedente estable de esta Sala Superior.

Por otro lado, no coincido en la revocación de manera lisa y llana. Si bien los extremos del tipo administrativo no estaban comprobados, para mí la violación a las garantías de exhaustividad y debido proceso deben subsanarse con la medida procesal más adecuada, esto es a través de la reposición del procedimiento.

Considero que las pruebas aportadas aun cuando no eran conclusivas si generaban algún tipo de indicio, por lo que era necesario que la autoridad responsable investigara adecuadamente, para constatar sin mayores dudas, si en efecto existió una infracción, cuya relevancia en este caso, es de carácter constitucional. Es decir, la prohibición de intervención de entes gremiales está prevista en el rango normativo de mayor jerarquía.

Asimismo, en aras de fortalecer la participación política ciudadana dentro de los canales institucionales se pretendió dar certeza del análisis requerido para determinar la infracción constitucional de intervención gremial en organizaciones de ciudadanos en proceso de obtención de registro como partido político requiriendo que la autoridad responsable probara y argumentara si en efecto se comprobaban o no todos los elementos de tipicidad de la conducta sancionable.

Al igual que con la reposición del procedimiento sancionador se garantizaría el derecho de garantía de audiencia, afectado de la recurrente y la oportunidad de argumentar, lo que a su derecho conviniera sobre las pruebas presentadas por la autoridad responsable para la imputación de la infracción denunciada.

Estas consideraciones y la manera más adecuada de resolver el problema las desarrollo abundantemente en el proyecto que sometí a la consideración del Pleno y el cual fue rechazado. Por eso, mi postura en este asunto se ve representada en el proyecto que transcribo a continuación.

**III. Proyecto sometido a consideración ante el pleno de la Sala Superior, en la sesión pública de fecha catorce de octubre del presente año.**

**RECURSO DE APELACIÓN**  
**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-79/2020  
**ACTORA:** REDES SOCIALES  
PROGRESISTAS A. C.  
**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL



**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN  
**SECRETARIADO:** JUAN GUILLERMO  
CASILLAS GUEVARA, PRISCILA  
CRUCES, AGUILAR Y ALFONSO  
DIONISIO VELÁZQUEZ SILVA

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **revocar** la resolución **INE/CG261/2020** por la que declaró **EXISTENTE LA INFRACCIÓN DENUNCIADA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO INICIADO CON MOTIVO DE LA QUEJA PRESENTADA POR EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO POR LA SUPUESTA PARTICIPACIÓN DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (SNTE) EN ACTIVIDADES ENCAMINADAS A LA CONFORMACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO, QUE TIENE SU BASE EN LA ORGANIZACIÓN DE CIUDADANOS DENOMINADA REDES SOCIALES PROGRESISTAS, A.C.** Lo anterior, para el efecto de **reponer** el procedimiento ordinario sancionador y para que realice las investigaciones correspondientes con libertad de jurisdicción; garantice el derecho de audiencia previa y el principio de contradicción; y, en plenitud de atribuciones, determine lo que en Derecho corresponda, en atención al deber de argumentar sobre las pruebas del caso.

## CONTENIDO

GLOSARIO .....	56
1. ANTECEDENTES .....	57
2. COMPETENCIA .....	59
3. PROCEDENCIA .....	59
4. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER .....	60
4.1. Hechos denunciados .....	60
4.2. Consideraciones del acto reclamado .....	62
4.3. Agravios .....	69
5. ESTUDIO DE FONDO .....	75
5.1. Violación al principio de exhaustividad .....	77

5.1.1. El tipo administrativo de intervención gremial .....	78
5.1.2. Comprobación de la lesión del bien jurídico tutelado (interpretación constitucional).....	85
5.1.3. Comprobación de la intervención corporativa, no individual (imputación a una persona jurídica).....	98
5.1.4. Estándar mínimo de hechos a probar para considerar la responsabilidad de un sindicato como persona moral.....	106
5.1.4.1. Intervención como control a través de construir grupos de veto. ....	111
5.1.5. Comprobación de la “permisión” de la organización de ciudadanos de la “intervención” gremial. ....	114
5.1.6. Incumplimiento del deber de producir y aportar evidencias o pruebas y de argumentación sobre las pruebas, para estimar probados todos los elementos del tipo administrativo. ....	114
5.2. Violación a la garantía de audiencia y al principio de contradicción.....	123
6. EFECTOS .....	130
7. RESOLUCIÓN.....	131

## GLOSARIO

<b>Comisión:</b>	La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DEPPP:</b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley de Partidos:</b>	Ley General de Partidos Políticos
<b>PVEM o denunciante:</b>	Partido Verde Ecologista de México
<b>RSP o actora:</b>	La organización de ciudadanos Redes Sociales Progresistas, A.C.
<b>SNTE:</b>	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
<b>UMA:</b>	Unidades de medida de actualización
<b>UTC:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de



la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

## 1. ANTECEDENTES

**1.1. Denuncia.** Este asunto se enmarca en el procedimiento de constitución y creación de nuevos partidos políticos nacionales, así como en el inicio del proceso electoral 2020-2021. En ese contexto, el cuatro de marzo de dos mil veinte<sup>13</sup>, el PVEM denunció la supuesta intervención de un sindicato, el SNTE, en las actividades encaminadas a la conformación del partido político encabezadas por RSP.

**1.2. Trámites y diligencias.** En esa misma fecha, el titular de la UTC acordó la creación de un expediente de un procedimiento ordinario sancionador y lo registró con la clave UT/SCG/Q/PVEM/CG/48/2020. En el acuerdo en cita, se ordenó reservar la admisión a trámite del procedimiento señalado con anterioridad, emplazar a las partes denunciadas hasta en tanto se tuviera debidamente integrado el expediente y realizar las diligencias de investigación necesarias.

---

<sup>13</sup> En adelante, todas las fechas se entenderán correspondientes al dos mil veinte, salvo precisión en contrario.

**1.3. Emplazamiento.** Una vez desahogadas las diligencias de investigación ordenadas, así como otras complementarias, el veintiséis de junio, se ordenó el emplazamiento a las partes denunciadas, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se les imputó, además de que aportaran las pruebas que consideraran pertinentes.

**1.4. Alegatos.** El trece de julio, se ordenó dar vista a las partes, para que expusieran sus alegatos. En su oportunidad, el PVEM, RSP y el SNTE contestaron ese requerimiento.

**1.5. Proyecto de la Comisión.** En la Vigésima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el dos de septiembre de dos mil veinte, la Comisión analizó y aprobó el proyecto de resolución, por unanimidad de votos de sus integrantes. Hecho lo anterior, fue remitido al Consejo General del INE para que emitiera la resolución definitiva.

**1.6. Resolución impugnada.** El cuatro de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General aprobó el **Acuerdo INE/CG261/2020** por el que resolvió el procedimiento ordinario sancionador. En este acuerdo, la autoridad responsable estimó que se acreditó la infracción imputada a RSP, por permitir la intervención de una organización gremial para conformarse como partido político nacional. Por eso, le impuso una multa de cinco mil UMA equivalente a \$434,400.00 (cuatrocientos treinta y cuatro mil cuatrocientos pesos 00/100 m. n.).

**1.7. Recurso de apelación.** El doce de septiembre, José Fernando González Sánchez, quien se ostenta como representante legal de RSP, interpuso este recurso de apelación.

**1.8. Turno y tramitación.** El magistrado presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-79/2020 y turnarlo al magistrado instructor, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios. En su oportunidad, se acordó la radicación, admisión y cierre de instrucción del expediente.

## 2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación porque se trata de un recurso de apelación en el que una organización de ciudadanos recurre una resolución del Consejo General, órgano central del INE. En la resolución del Consejo General se le impone una sanción a RSP, derivado de la resolución de un procedimiento ordinario sancionador relacionado con la intervención de un sindicato en el procedimiento de creación de un partido político nacional<sup>14</sup>.

## 3. PROCEDENCIA

Se cumplen los requisitos formales y materiales para la admisión del recurso, en términos de lo señalado por los numerales 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso c); 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, inciso b), fracción III de la Ley de Medios. Sobre los aspectos procesales, no existen controversias entre las partes; por lo que conviene únicamente precisar los puntos siguientes.

**3.1. Oportunidad.** El recurso se promovió dentro del plazo legal de cuatro días. La parte actora reconoció, ante la autoridad responsable, que conoció el acto impugnado el diez de septiembre de dos mil veinte;<sup>15</sup> la demanda fue presentada el doce de septiembre siguiente en la oficialía de partes del INE, por tanto, la apelación se promovió en el segundo día del término para impugnar.

**3.2. Legitimación y personería.** La parte recurrente está legitimada por tratarse de una organización de ciudadanos, que promueve este medio de impugnación mediante su representante legítimo. Esto es, RSP está legitimada por la Ley de Medios, pues es una agrupación de ciudadanos que buscaba obtener el registro como partido político. Asimismo, quien firma la demanda –ostentándose como el presidente del consejo directivo

---

<sup>14</sup> Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución; 184,186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), 42, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

<sup>15</sup> Hojas 447 y 448 del expediente de origen.

de RSP y como su representante legal, José Fernando González Sánchez– tiene acreditada su personalidad; porque fue él quien representó a la actora ante la autoridad responsable y, asimismo, se reconoce en el informe circunstanciado que se ostenta en esa calidad y no se contradice esa circunstancia.

**3.3. Interés jurídico.** Se cumple con esta exigencia porque el acto reclamado afecta la esfera de derechos de la actora, RSP, en tanto que se le impone una multa.

#### **4. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER**

Para estar en aptitud de realizar el estudio de fondo de las cuestiones planteadas es necesario contextualizar el asunto a partir de identificar los hechos denunciados, las consideraciones del acto reclamado y los agravios que expone la parte actora.

##### **4.1. Hechos denunciados**

La denuncia que el PVEM presentó pretendía demostrar la supuesta intervención del SNTE en las actividades por las que RSP buscaba la conformación de un partido político nacional. La intervención alegada se basa en que existía la presunta participación de dirigentes sindicales en las actividades propias de formación del partido, en la supuesta utilización de eventos de carácter sindical para ese mismo fin y con en la aportación patrimonial por parte de la organización sindical o quienes la dirigen en favor del partido político en formación.

En el escrito de queja, el PVEM refirió un total de veinte enlaces electrónicos que relacionó con los hechos denunciados. De manera específica, el PVEM señaló que, de los contenidos de tales “enlaces”, se apreciaba la intención del SNTE de apoyar a RSP para alcanzar el número de firmas y de asambleas que exige la ley, a fin de obtener el registro como partido político.

De igual forma, para integrar el expediente, la UTC requirió la actuación de la Oficialía Electoral del INE, a fin de dejar constancia del contenido de



los referidos enlaces. También, recabó otros medios de prueba que pueden sintetizarse en la siguiente lista:

- Dos actas circunstanciadas, que contienen las notas periodísticas referidas por el partido político denunciante en su escrito de queja.
- El **Oficio STPS/117/DGAJ/0122/2020**, suscrito por el director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el que informa que no se encontró registro alguno relacionado con el SNTE; también se sugirió que la información buscada podría localizarse en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- El **Oficio S.G.A./84V/2020**, suscrito por el secretario general de Acuerdos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al que adjuntó constancias relacionadas con el registro de dirigentes del SNTE, ante esa autoridad jurisdiccional laboral; de igual manera, en el oficio citado, se señaló que no se cuenta con el padrón de agremiados del referido sindicato.
- El **Oficio INE/UTF/DA/2974/2020**, suscrito por el encargado del despacho de la dirección de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, mediante el cual aportó diversa información consistente en: informes mensuales de ingresos y gastos, control de folio de aportaciones en especie y efectivo y oficios de errores y omisiones notificados, todo ello, respecto de la organización de ciudadanos RSP.
- El **Oficio INE/DEPPP/DE//DPPF/4706/2020**, suscrito por el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, mediante el cual remitió las actas de asambleas constitutivas de RSP en diversas entidades federativas.
- El **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5633/2020**, emitido por el Titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, mediante el cual informó sobre el “cruce [sic]” realizado por esa área, entre agremiados del SNTE en contra de los presidentes y secretarios nombrados por RSP para fungir como tales en las asambleas, delegados electos en tales asambleas y auxiliares registrados para recabar afiliaciones.
- El acta instrumentada por personal de la UTC el veintinueve de mayo de dos mil veinte, en la que se dio cuenta de la confronta realizada entre las asambleas constitutivas de RSP y los congresos y convenciones del SNTE.
- El **Oficio INE/UTF/DA/4612/20**, por medio del cual la Unidad Técnica de Fiscalización del INE informó que no existen coincidencias entre las personas identificadas como aportantes para RSP y los integrantes de la dirigencia sindical del SNTE.
- El **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5689/2020**, por medio del cual la DPP informó de la inviabilidad de llevar a cabo un cruce entre los afiliados de RSP y los agremiados del SNTE.

- Dos correos electrónicos, de diecisiete y dieciocho de junio de dos mil veinte, remitidos por personal de la DPP, por medio de los cuales se dio respuesta a consultas formuladas por la UTC.
- Dos escritos —de doce y veintiséis de marzo del dos mil veinte— firmados por el secretario general del SNTE, por medio de los cuales aportó su padrón de agremiados, así como constancias de las asambleas de esa organización, celebradas durante el periodo de 2019 y enero 2020.
- El **Oficio** número **INE/DEPPP/DE/DPPF/6893/2020**, por el cual se remitía al titular de la UTC el **Oficio DPJ/SPA/DPC-1/771/2020**, mediante el cual el director de Procesos Jurisdiccionales de la Secretaría de Educación Pública remite el **Oficio** número **711-3-3/1665/2020**, por medio del cual se envía el resultado de la confronta realizada entre la información relativa a las personas que fungieron como presidentes, secretarios, delegados y auxiliares en las organizaciones RSP y Grupo Social Promotor de México, en su proceso de constitución como partido político, y la base de datos del Sistema Integral de Administración de Personal de dicha Institución.

#### 4.2. Consideraciones del acto reclamado

La autoridad responsable consideró que se acreditaba la intervención del SNTE en la conformación de un partido político, porque, a su juicio, se comprobó que 1,420 (un mil cuatrocientos veinte) miembros del SNTE ostentaron cargos dentro de RSP como presidentes y secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos y auxiliares acreditados. Para llegar a esa conclusión la autoridad responsable argumentó lo que se resume enseguida.

*a. Análisis de las manifestaciones del SNTE, respecto del supuesto apoyo que brindaría para la conformación de RSP como partido político.*

Sobre este punto, el PVEM basó su denuncia, esencialmente, en las supuestas menciones contenidas en notas periodísticas en las que se advierte que el SNTE expresó públicamente que apoyaría las actividades encaminadas a la conformación del partido. Para justificar esa denuncia se enlistó un total de veinte enlaces electrónicos de los cuales solo diecinueve pudieron abrirse según lo constatado por el propio personal del INE.

En relación con estos medios de prueba el INE **concluyó** que, contrario a lo sostenido por el quejoso, de los enlaces electrónicos referidos en el



escrito de denuncia, **no se advierten declaraciones claras y contundentes de las que se muestre el apoyo de una organización gremial, el SNTE**, en las actividades tendentes a la formación de RSP como partido político.

Lo anterior, aún y cuando en las notas ofrecidas por el partido denunciante se localizaron dos menciones de personas vinculadas a RSP, que refieren la aparente participación de maestros, en una de ellas, y de líderes y exlíderes del magisterio, en la otra. En las propias notas se describió que ambas personas entrevistadas señalaron que la participación de los maestros o dirigentes magisteriales se realizó de manera voluntaria, con el carácter de ciudadanos, aunado a que no existen en las constancias elementos de prueba que den sustento o confirmen la participación de un ente prohibido en la conformación de un nuevo partido político.

*b. Determinación acerca del presunto apoyo patrimonial que el SNTE hubiera brindado a RSP en su proceso de constitución como partido político.*

En su escrito de queja, el PVEM le solicitó al INE verificar si existió **coincidencia de lugar y fecha entre las asambleas constitutivas de RSP y los eventos sindicales que hubiera realizado el SNTE** (en el periodo en el que la organización de ciudadanos celebraba sus asambleas), así como la existencia de aportaciones de los integrantes de la dirigencia del sindicato a la organización de ciudadanos, con el fin de demostrar la intervención de dicho sindicato en la constitución de RSP. Con base en lo anterior el INE analizó:

- El acta elaborada por personal de la UTCE, el veintinueve de mayo, en la que se realizó la confronta entre las asambleas constitutivas de RSP y los congresos y reuniones del SNTE. Dicha acta tuvo como insumos, a su vez, las actas de asambleas constitutivas de RSP en diversas entidades federativas (pruebas aportadas por la DEPPP) así como constancias de las asambleas (congresos o sesiones de órganos colegiados) del SNTE, celebradas durante el periodo de 2019 y enero 2020 (información aportada por el propio Sindicato).

- El **Oficio INE/UTF/DA/4612/20**, por medio del cual la UTF informó que no existen coincidencias entre las personas identificadas como aportantes para RSP y los integrantes de la dirigencia sindical del SNTE.

Sobre este tema, **el INE concluyó que no existen elementos de prueba**, ni siquiera indiciarios, de los que pueda desprenderse que la organización de ciudadanos RSP **aprovechó los eventos del SNTE para realizar sus asambleas constitutivas o que haya recibido aportaciones de las que se desprenda la intervención del sindicato o de sus dirigentes en la formación del partido político en cuestión.**

Si bien se detectaron coincidencias en las entidades en las que se realizaron eventos sindicales y asambleas constitutivas, al comparar las fechas en las que se llevaron a cabo, advirtió el INE que la temporalidad era distinta. Por otra parte, en las documentales revisadas se asentó que existía certeza de que no hubo aportación alguna de parte de los integrantes de la dirigencia del SNTE para la señalada organización de ciudadanos<sup>16</sup>.

*c. Participación directa de dirigentes del SNTE en actividades de formación de RSP como partido político.*

El INE señaló que le requirió información al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esa institución proporcionó diversos acuerdos en los que aparecen los dirigentes del sindicato en mención registrados ante esa autoridad laboral. A partir de tales constancias, se elaboró el listado de setenta y cuatro integrantes de los órganos de dirección del SNTE, que constituye uno de los elementos de análisis para la autoridad responsable.

El otro insumo que el INE tomó en cuenta para pronunciarse respecto de este tema fue la información con la que contaba de la DEPPP, es decir, los diversos listados de las personas que intervinieron en las actividades de formación de los partidos políticos, en el caso, de RSP. Debido a esto, la autoridad encargada del procedimiento formuló un requerimiento a

---

<sup>16</sup> Página 57 de la resolución impugnada.





dicha instancia institucional para que se realizara un “cruce [sic]” de nombres entre las personas que integran la dirigencia sindical y quienes tuvieron participación directa en las actividades constitutivas de la señalada organización de ciudadanos.

Conforme las constancias aportadas por la DEPPP, ninguno de los dirigentes del SNTE aparece en la lista de entre quienes realizaron actividades relacionadas con la obtención del registro de la organización de ciudadanos. Por lo tanto, **el INE concluyó que no había elementos que permitan afirmar que los integrantes de los órganos de dirección del SNTE hayan participado en las tareas de RSP para constituir un partido político.**

*d. Participación de agremiados del SNTE en las actividades de conformación de RSP como partido político.*

Para atender la denuncia, la autoridad tramitadora formuló un requerimiento a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que señaló que no se encontró registro alguno relacionado con el SNTE, y otro requerimiento al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, entidad que proporcionó únicamente constancias relacionadas con los integrantes de la dirigencia sindical, pero refirió que no cuenta en sus archivos con el padrón de agremiados del SNTE.

En aras de realizar una investigación exhaustiva, la UTC le solicitó al SNTE que proporcionara el listado del total de miembros de esa organización de trabajadores. Al respecto, la referida organización sindical informó que las personas agremiadas suman **2,167,511** (dos millones ciento sesenta y siete mil quinientas once), y aportó, en un primer momento, las correspondientes impresiones y, posteriormente, en formato electrónico (PDF), los listados que contienen **los nombres** de quienes pertenecen a dicho sindicato.

Con base en lo anterior, la autoridad tramitadora solicitó a la DEPPP llevar a cabo el “cruce” de información entre agremiados del sindicato y las personas afiliadas a la organización de ciudadanos. Sin embargo, dicha área informó sobre la imposibilidad de atender el requerimiento formulado, con motivo de que, en ese entonces, aún se encontraba

integrando, en términos de la normativa aplicable, el padrón de afiliados de RSP.

No obstante, la DEPPP sí llevó a cabo un “cruce” de información en el que se verificó la posible existencia de coincidencias entre los nombres de las personas que aparecen como agremiadas al SNTE y quienes tuvieron participación en las actividades de formación de RSP como auxiliares, delegados, presidentes y secretarios.

Al respecto, la DEPPP aportó las constancias obtenidas como resultado del “cruce” mencionado<sup>17</sup>. Sobre el resultado de la compulsación, en suma, se concluyó que, solo con respecto a la contabilización de los sujetos que ocuparon algún cargo en la organización que buscaba formarse como partido político, se habían identificado de un total de 1,350 (un mil trescientos cincuenta) personas integrantes del SNTE, que participaron a través del cargo de presidentes, secretarios, delegados o auxiliares en asambleas de RSP.

Posteriormente, la DEPPP<sup>18</sup> hizo llegar la información de la Secretaría de Educación Pública mediante su director de Procesos Jurisdiccionales, en la que remitió el resultado de la confronta realizada entre la información relativa a las personas que fungieron como presidentas, secretarias, delegadas y auxiliares en la organización ciudadana RSP, en su proceso de constitución como partido político y la base de datos del Sistema Integral de Administración de Personal de dicha dependencia federal; lo anterior, para corroborar que dichos sujetos fueran integrantes del sindicato señalado. Al respecto, la autoridad responsable concluyó que:

- Por lo que se refiere al apartado *presidentes y secretarios* de asamblea constitutiva estatal, la *SEP* informó que del total de personas que participaron como tales para *RSP* (50), **12** (4 personas que se desempeñaron como presidentes y 8 que fungieron como secretarios) aparecen en **la nómina educativa**.
- Por lo que se refiere al apartado delegados, la *SEP* informó que, del total de personas que participaron como funcionarios en *RSP* (2,258), aparecen en el Sistema Integral de Administración de Personal de esa dependencia **553**, que representa el 24.49 %.

<sup>17</sup> A través del **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5633/2020** y sus anexos.

<sup>18</sup> A través del **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/6893/2020** por el que envió el diverso **DPJ/SPA/DPC-1/771/2020**.



- Por último, respecto de quienes fungieron como auxiliares en la captación de afiliados para RSP, de lo aportado por la *SEP* se puede establecer que, del total de personas que participaron como tales (3,626), aparecen en el Sistema Integral de Administración de Personal de esa institución **855**, que representa el 23.57 %.

El INE obtuvo que un total de **1,420 (un mil cuatrocientos veinte)** miembros del SNTE ostentaron cargos en RSP como presidentes y secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos y auxiliares acreditados.

Con base en lo anterior, la autoridad responsable consideró que, dada la relevancia de los cargos que representan los presidentes, secretarios, delegados y auxiliares, en el proceso de conformación de una organización de ciudadanos como partido político nacional, sumada a la cantidad tan importante de sujetos identificados con nexos o pertenencia a una organización gremial, en el caso, era posible afirmar que se estaba ante condiciones que evidenciaban una intervención gremial en el proceso de creación del partido político.

Si bien, razonó el INE, 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, la conclusión debe ser distinta si se demuestra que esas personas pertenecen a una organización gremial determinada y pretenden ocupar u ocuparon cargos de suma trascendencia en torno a la constitución de un nuevo partido, pues ello denota una participación indebida en las tareas de formación del partido.

A juicio del INE, la presencia de un número importante de agremiados del SNTE en tareas relevantes de la formación del partido político, constituye la diferencia, para que se actualice la prohibición constitucional y legal, pues sin esa participación, el instituto político no habría podido constituirse.

En este sentido, si se encuentra demostrada una intervención velada por parte de un sindicato, a través de un número importante de sus agremiados que pretendieron no solo afiliarse, sino **participar**

**directamente y de forma relevante en las actividades de conducción y dirección para conseguir los requisitos de conformación como partido político**, es indudable que se acredita la intervención gremial en la organización ciudadana que busca su registro como partido político nacional.

En este tipo de asuntos, añadió la responsable, no siempre, ni en todos los casos, se tiene prueba directa sobre un acto concreto y específico que demuestre la intervención de un sindicato (ente carente de corporeidad), sino que a tal conclusión también se puede arribar a través de la valoración de pruebas indirectas y su adminiculación, así como a partir de la valoración de las circunstancias que rodean el acto que se analiza, como ocurre en el caso.

Considerar lo contrario o exigir únicamente pruebas directas para probar el ilícito constitucional llevaría a la aprobación y al registro como partido político nacional de una organización de ciudadanos que, para ello, inobservó los mandatos constitucionales y cometió fraude a la ley, violando así el orden jurídico nacional y afectando de manera grave el derecho fundamental de la ciudadanía para participar y decidir en libertad sobre su adhesión a cierta organización que pretende ser partido político nacional.

Para el INE se evidencia una coincidencia sustancial entre el universo de agremiados del sindicato y las personas que participaron en la conformación de RSP.

En consecuencia, el INE consideró procedente calificar la falta en que incurrió RSP como de **gravedad especial**, ya que dicha organización de ciudadanos **dolosamente** infringió las disposiciones constitucionales y legales que se le atribuyen, lo que constituye una violación al principio de legalidad y, particularmente, una violación directa a la Constitución general. De allí que, como se indicó, la infracción materia de la presente individualización se califique como **grave especial**.

Por último, con base en la facultad para la imposición de sanciones, la autoridad estimó conducente, en el caso específico, tomando en consideración que la conducta acreditada que se le atribuyó a RSP constituyó una violación directa a la Constitución, la imposición de una



multa de cinco mil (5,000) UMA vigente para dos mil veinte, equivalente a \$434,400.00 (cuatrocientos treinta y cuatro mil cuatrocientos pesos 00/100 m. n.).

#### 4.3. Agravios

En contra de la anterior determinación, RSP hace valer cinco agravios que pueden sintetizarse de la siguiente manera.

- **Violación a la garantía de audiencia**

La actora hace valer que no le informaron, ni le dieron vista a la organización sancionada sobre el **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/6893/2020** emitido por la DEPPP con fecha de treinta y uno, ni del **Oficio DPJ/SPA/DPC-1/771/2020** emitido por la Secretaría de Educación Pública.

Con estos documentos, se incorporaba a la investigación el resultado de la confronta realizada entre la información relativa a las personas que fungieron como presidentes, secretarios, delegados y auxiliares en las asambleas de la organización durante su proceso de constitución y la base de datos del sistema integral de administración de personal de esa dependencia federal.

Para la parte actora, se le ocasionó un agravio, porque con la información de esos oficios, se pudo concluir en la resolución reclamada que había un total de 1,420 miembros de la SNTE estaban agremiados en la organización RSP. El agravio se basa en que no le dieron la oportunidad de conocer dicha confronta, poder manifestar alegatos en su contra, o en su caso pruebas.

Para evidenciar lo anterior la parte actora argumenta que el **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/6893/2020** en mención, fue emitido por la DEPPP el treinta y uno de agosto, es decir, de manera posterior a que la autoridad encargada del trámite emplazara al demandado; y también fue posterior a que RSP presentara su escrito de alegatos.

- **Violación a las reglas del procedimiento en la votación en el Consejo General del INE**

Para la apelante, a pesar de que la mayoría de las personas consejeras del INE votaron por que el expediente fuera devuelto para mayores

diligencias de investigación o que, en su caso, fuera declarado infundado, al final se determinó imponerle una sanción a la organización. No obstante, la actora argumenta que no se votó en la discusión plenaria el sentido de la queja que al final prevaleció, el cual fue fundado.

En la demanda se pretende demostrar que en la sesión del Consejo General algunos consejeros votaron a favor de la devolución del expediente para mayores diligencias de investigación (3 a favor y 8 en contra). Dado que no alcanzó una mayoría esa propuesta de devolución, el Consejo General sometió el proyecto en los términos en los que lo había propuesto la Comisión. Esa propuesta también fue rechazada por una mayoría de 7 consejeros quienes votaron en contra.

Alega la parte apelante que, una vez rechazadas las propuestas, el Consejo General votó la imposición de la sanción; pero no se discutieron ni se expusieron los argumentos, las razones, las causas o los motivos que llevaron a la conclusión de que queja debía ser fundada. Desde la perspectiva de la apelante, los consejeros y consejeras nunca hicieron explícita la forma en que el SNTE habría intervenido en la conformación de RSP como partido político nacional; además de que tampoco se hizo público el momento en el que se votó que la queja debía declararse fundada.

Aunque algunos consejeros posteriormente votaron por el monto de la multa que debía ser impuesta, a juicio de la actora es incongruente que en la discusión que se dio en el pleno del Consejo General sus argumentos estuvieron dirigidos a demostrar exclusivamente en la falta de mayores diligencias para resolver la queja. En este sentido, para la actora no existe congruencia entre lo que argumentaron en la sesión respecto al fondo de la queja y la votación realizada en un segundo momento.

Según la organización, con estas actuaciones se vulneró el procedimiento previsto por el artículo 25 de Reglamento de Sesiones del Consejo General (procedimiento para la toma de la votación).

- **Violación al principio de exhaustividad.**

Para la parte actora, si se quería comprobar la intervención o apoyo gremial en las actividades de RSP, eran necesaria la práctica de mayores



diligencias y pruebas, pues existían aspectos que requerían una mayor investigación. Pese a ello, la autoridad instructora manifestó que era imposible realizar esas diligencias y solo se limitó a cruzar información que dio por resultados algunos datos básicos que por sí mismos no son suficientes para acreditar la infracción imputada.

Tanto el área sustanciadora como el Consejo General tuvieron conocimiento del **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5633/2020**. En ese oficio se señaló que, en ese momento, con la información sobre las afiliaciones de RSP, no era posible realizar una comparación con la lista de agremiados del SNTE. Así, la DEPPP no manifestó alguna razón que mostrara la imposibilidad de realizar esa comparación en otro momento en la investigación. Para la parte actora era relevante que el límite para realizar afiliaciones a favor de RSP venció el veintiocho de febrero, por lo que desde esa fecha había posibilidad de verificar cualquier información y hacer las comparaciones y cruces que se estimaran pertinentes.

Si bien la DEPPP realizó su propia comparación entre los nombres de las personas agremiadas al SNTE y quienes tuvieron participación en las actividades de formación en RSP, esa verificación no ocurrió respecto de las 1,420 coincidencias encontradas e informadas por las autoridades de la Secretaría del Trabajo. Tampoco se recabaron o señalaron pruebas que permitieran conocer si alguna de esas personas afiliadas a RSP había ejercido su derecho político-electoral de afiliación en la que se demostrara que su voluntad no había sido libre o fue objeto de presiones.

- **Violación al principio de certeza y justicia completa.**

Alega la parte actora, que las pruebas aportadas por el PVEM y las diligencias de investigación no acreditaron la participación del SNTE, ni que sus dirigentes estuvieran involucrados en las actividades de la creación de un nuevo partido político nacional de RSP. Argumenta la apelante que la autoridad responsable solo se basó en una presunción humana para comprobar la intervención gremial, pues algunos de los agremiados del SNTE fueron participantes en las asambleas de RSP.

Las pruebas aportadas por el PVEM referentes a enlaces de portales de internet que difundieron notas periodísticas, en su mayoría aducen a hechos atribuibles a otra organización (Grupo Social Promotor de México)

y no a RSP. Añadió la actora, que esas notas periodísticas solo hacen referencia a la división interna de la dirigencia de RSP y su intención de convertirse en partido político, sin que aporte pruebas o sirvan de indicios para relacionarse con la supuesta intervención del SNTE.

En relación con la intervención patrimonial del SNTE a RSP, la parte actora insiste en que la propia autoridad responsable estimó que no existían coincidencias entre las fechas de realización de las asambleas constitutivas y los plenos o congresos extraordinarios celebrados por el SNTE; por lo que el propio INE concluyó que no se advertía que con asambleas del sindicato se hubieren beneficiado a la asociación.

La parte actora hizo énfasis en que, con base en el **Oficio INE/UTF/DA/4612/20** emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización en el que informó que no existían coincidencias entre las personas identificadas como aportantes para RSP y los 74 dirigentes del SNTE, la autoridad responsable concluyó que no hubo aportaciones económicas del sindicato.

De igual forma, conforme a la respuesta emitida por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a juicio de la parte actora se tiene por demostrado que ninguno de los dirigentes del SNTE –quienes, en su caso, podrían tener un mayor poder de influencia entre los agremiados o disponer de recursos a su favor– forman parte de RSP. Por ello, no coincide con la conclusión que se plasma en el acto reclamado ya que no hay elementos de prueba en los que se sostenga la presunción de la participación sindical denunciada por el PVEM.

Para la parte promovente, aun cuando en el **Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5633/2020** y las pruebas relacionadas se advirtió la coincidencia de 1,350 personas que eran agremiados del SNTE e integrantes de RSP, su alcance probatorio solo demuestra que hay alguna similitud en el nombre de esas personas, pero no se demuestra que se trate de una identidad de personas, ya que esa identidad no se corrobora con otros medios de prueba u otros datos que identifiquen a las personas.

Añadió la apelante que en el **Oficio DPJ/SPA/DPC-1/771/2020** remitido por la Secretaría de Educación Pública supuestamente se acreditó que 1,420 miembros del SNTE ostentaron cargos dentro de RSP, no puede





probar lo que el INE afirmó en la resolución reclamada. A su juicio, con ese medio de prueba únicamente se demuestra que, a pesar de realizar cruces con los mismos padrones, tanto el INE, como la Secretaría en comento, obtuvieron distintos resultados y con ello un número distinto de personas que integran el sindicato y que fungieron como dirigentes en RSP. Estas inconsistencias ponen en evidencia la ineficacia de los cruces porque se evidencia su falta de certeza.

Para la apelante, aun en el caso de que resultara cierto que existen coincidencias entre algunas personas agremiadas al SNTE y ciertas personas que desempeñaron cargos de dirección en RSP; esas coincidencias representan una cantidad intrascendente, teniendo en perspectiva las 330,294 personas afiliadas a RSP, es decir, no representan una cantidad que resulte ser sustancial.

Tampoco se demuestra, a juicio de la actora, que algún dirigente o integrante del SNTE haya violentado, amenazado, coaccionado, engañado, prometido u utilizado otros mecanismos para viciar la voluntad de las personas que libremente decidieron afiliarse a RSP. Tampoco se demostró que los agremiados y directivos de RSP hayan actuado, amenazado o presionado en nombre del SNTE otros miembros del sindicato o a otras personas para lograr su afiliación.

Por todo lo anterior, la parte actora concluye que no hay elementos probatorios, ni siquiera indicios, que demuestren que por el desempeño de los cargos directivos que supuestamente ocuparon miembros del SNTE, se dieron lugar a vicios en el consentimiento de los afiliados de la organización.

- **Indebida interpretación de la prohibición a la intervención gremial en la conformación de un partido político**

La parte apelante manifiesta en sus agravios que el INE de forma incorrecta determinó que solo porque algunos afiliados de RSP pertenezcan a un sindicato, ello implica la existencia de la intervención del SNTE en las tareas de conformación como partido político de RSP. A juicio de la actora, no hay en el expediente pruebas o indicios de que los miembros del SNTE realizaron hechos ilícitos de presión o coacción en los asistentes a las asambleas de RSP, tampoco respecto de la aportación de

recursos económicos para constituirse como partido político nacional.

En opinión de la parte actora, la prohibición de intervención gremial no se puede interpretar como un obstáculo para la afiliación y participación libre e individual de los agremiados en la conformación de un nuevo partido política; pues de lo contrario, implicaría la restricción de negar el derecho de afiliarse a un partido político a todas las personas sindicalizadas. Ello daría lugar a una restricción permanente del derecho humano a la asociación política.

La apelante argumenta que el INE realizó una interpretación de un derecho humano porque con lo resuelto, se da lugar a sostener que con el mero hecho de pertenecer al SNTE y ejercer su derecho de afiliarse y participar en la creación de un partido político, automáticamente se acredita una intervención gremial, sin tomar en cuenta que se trata del ejercieron su derecho de afiliación em materia político-electoral.

- **Desproporcionalidad de la multa impuesta**

Al momento de imponerle la sanción a la organización, la responsable no tomó en cuenta su calidad como asociación civil, ni su capacidad económica vigente al momento de los hechos denunciados, por lo que la multa impuesta es excesiva y desproporcionada.

Asimismo, sostienen que la sanción no puede ser pagada al momento en el que la organización obtenga su registro como partido político nacional, ya que no se puede sujetar la imposición de una multa a hechos futuros de realización incierta, sino al patrimonio vigente al momento de dictar la resolución.

**4.3. Planteamiento del problema jurídico.** Con base en lo que exponen las partes, esta Sala Superior considera que es posible un análisis en conjunto de los agravios expuestos por la parte recurrente, a partir de identificar la causa de pedir efectivamente planteada en los agravios, lo cual no le genera un perjuicio a la parte actora<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Argumentación conforme a la Jurisprudencia 4/2000 de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**



Asimismo, esta Sala Superior considera que en este caso se justifica que el orden del estudio de los agravios sea diferente al que plantea el actor. Lo anterior, en la perspectiva de atender al principio de mayor beneficio<sup>20</sup> para el promovente, criterio que esta Sala Superior ha privilegiado a fin de brindar una protección efectiva de los derechos humanos, a partir de los motivos de agravio expresados por la parte actora.

En atención a lo anterior, las cuestiones efectivamente planteadas son las siguientes:

- i) ¿La autoridad responsable cumplió con el principio de exhaustividad al probar y analizar todas las cuestiones necesarias que implicaban la infracción de la intervención gremial en la formación de partidos políticos?
- ii) ¿En el caso se vulneraron las garantías de audiencia y debido proceso en relación con las pruebas sobre las cuales no le dieron vista a la parte actora?
- iii) ¿Existieron violaciones al procedimiento de votación en el Consejo General que invaliden el acuerdo reclamado?
- iv) ¿Las pruebas son aptas para demostrar que existieron personas agremiadas al SNTE en el proceso de conformación como partido político de RSP?

## 5. ESTUDIO DE FONDO

Esta Sala Superior considera que los agravios de la parte actora son fundados en cuanto a que la autoridad responsable no cumplió con los extremos de la garantía de exhaustividad en su pretensión de comprobar e

---

<sup>20</sup> Véase la tesis I/2016 de la Sala Superior de rubro ACCESO A LA JUSTICIA. LA EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA SE CUMPLE MEDIANTE EL ANÁLISIS PRIORITARIO DE ARGUMENTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. Así como la jurisprudencia 3/2005 del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

imputar la infracción consistente en la intervención gremial del SNTE en la formación del partido político que encabeza RSP.

A juicio, de esta Sala Superior, le asiste la razón a la actora cuando afirma que para probar la infracción de intervención gremial no es suficiente comprobar que personas agremiadas participaron como funcionarias o dirigentes de la organización de ciudadanos en sus actividades para convertirse en partido político.

De acuerdo con la Constitución general, su interpretación, la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y diversos precedentes de este Tribunal Electoral, así como la configuración legal del tipo administrativo de intervención gremial, la infracción debe demostrarse tanto con pruebas como con argumentos, además, con diversos elementos normativos del tipo administrativo.

Esos elementos son, por un lado, el daño al bien jurídico constitucional sustantivo electoral tutelado por la prohibición de intervención gremial, esto es, la **libertad de asociación de las personas que se afilien a un partido político**. Sobre este elemento normativo del tipo administrativo, la autoridad responsable omitió hacer investigaciones al respecto y no mostró las inferencias que probaran ese daño.

De igual forma, esta Sala Superior estima que **no se realizó una comprobación y estudio exhaustivo del elemento normativo consistente en “intervención/intervenir (como verbo núcleo del tipo)”**. Para estimar como acreditada esa infracción, es necesario razonar, aun cuando se compruebe por medio de pruebas indirectas, los extremos de esa conducta tipificada como infracción.

Por otro lado, la autoridad responsable no se pronunció sobre el **elemento técnico de la imputación de los hechos a la responsabilidad corporativa**; es decir, la demostración del **hecho complejo** que la irregularidad fue una acción del sindicato como persona jurídica y no de individuos aislados.

Al respecto la autoridad electoral no demuestra que haya cumplido con la carga de probar y argumentar sobre las pruebas en relación con el vínculo, el nexo o la imputación entre el hecho probado de la participación



de agremiados en lo individual y el hecho a probar de la intervención de una persona moral como lo es el sindicato.

Por otra parte, esta Sala Superior considera que, en el caso concreto, **sí existió una violación a la garantía de audiencia y debido proceso** en perjuicio de la parte actora, en virtud de que no conoció, ni se le dio vista de una prueba crucial con base en la cual se le impuso la sanción.

En atención a que esos agravios son fundados, esta Sala Superior estima que son **suficientes para revocar** el acto reclamado para efectos de que la responsable –en libertad de jurisdicción– reponga el procedimiento a efecto de que, con sus facultades probatorias, tanto de recabar evidencia como de argumentar sobre ella, investigue y en su caso vuelva a emitir una nueva resolución en la que cumpla con los extremos del principio de exhaustividad.

En los siguientes apartados se desarrollan y explican estas decisiones.

#### **5.1. Violación al principio de exhaustividad**

En primer momento se estima que son fundados los agravios de la parte recurrente pues no se cumplieron los extremos del principio de exhaustividad.

A juicio de esta Sala Superior, la autoridad no prueba, ni argumenta todos los elementos del tipo administrativo de intervención gremial en la constitución de partidos políticos. En el caso concreto, se trata de un procedimiento ordinario sancionador en virtud del cual se le atribuye responsabilidad a los denunciados por cometer conductas que están previstas en las leyes electorales como infracciones.

Esta Sala Superior identifica que la exhaustividad es un principio que regula tanto a la **investigación** en sí misma en relación con el deber de generar, recabar y aportar pruebas o evidencia para comprobar todos los elementos necesarios con un estándar probatorio alto (adecuado a un procedimiento sancionador), pero también respecto de que en **la resolución que atribuya responsabilidad administrativa** se acrediten

todos los elementos que las normas prevén para comprobar las infracciones administrativas.

Es decir, es indispensable describir cuáles son los elementos que las normas prevén para estimar si se comprueba la infracción de la intervención gremial en el proceso de formación de partidos políticos.

### **5.1.1. El tipo administrativo de intervención gremial**

Esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que al derecho administrativo sancionador electoral le son aplicables los principios del derecho punitivo —*ius puniendi*—o facultad sancionadora del Estado<sup>21</sup>, uno de los cuales es, precisamente, el de tipicidad de la conducta considerada como ilícita<sup>22</sup>.

Así, en el derecho administrativo sancionador, la conducta calificada como ilícito, falta o infracción —*en sentido amplio*— es aquella regularmente tipificada o descrita destacadamente en la ley; al entender esa descripción, cualquier persona puede conocer de las conductas que ameritan una sanción y por ello solo las acciones que encuadren en esas descripciones pueden ser sancionadas.

De ahí que, en principio, resulta en un mandato al legislador y a quien deba establecer ilícitos en las normas, que los tipos administrativos deben reproducir con certeza y claridad, la conducta calificada como ilícita. Esta descripción debe hacerse con vocablos unívocos y ciertos para evitar que tanto el destinatario como quien deba de aplicar la norma tengan seguridad del alcance, significado y consecuencias jurídicas estipuladas para estar en aptitud de aplicarla, al momento de subsumir el hecho concreto al tipo administrativo sancionador.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha permitido una

---

<sup>21</sup> Ver la tesis XLV/2002 de esta Sala Superior, de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.**

<sup>22</sup> Ver la jurisprudencia 7/2005 de esta Sala Superior, de rubro **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.**



modulación a los principios de reserva de ley y tipicidad cuando su ámbito de aplicación sea la materia administrativa<sup>23</sup>.

Dicha modulación permite que los operadores jurídicos cuenten con un margen de actuación para determinar la imposición de una infracción y sanción concreta<sup>24</sup>. Es decir, la autoridad tiene la posibilidad de analizar las disposiciones normativas, ya sean legales o reglamentarias y de este modo estar en posibilidad de identificar la conducta infractora; siempre y cuando en el ejercicio interpretativo, no se creen infracciones aprovechándose de las imprecisiones de la normatividad.

En ese sentido, el sistema jurídico debe prever con certeza:

- i) Aquellas conductas que sean consideradas como sancionables;  
y
- ii) El catálogo de sanciones que pueden aplicarse a dicha conducta, sin desconocer, desde luego, que pueden llegar a constituirse infracciones por el incumplimiento del contenido obligacional de una norma si tiene relación con aquélla que prevé el catálogo de sanciones expresas<sup>25</sup>.

De suerte que en materia administrativa electoral propiamente dicha la definición de infracción es similar a la del delito, pues en ambos casos se trata de la descripción típica de una conducta susceptible de poner en peligro los derechos, prerrogativas, valores o bienes jurídicos merecedores de la mayor protección<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Tesis: 1ª. CCCXVI/2014 (10ª.), de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN**, Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página: 572. Así como, jurisprudencia 7/2005, de rubro: **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**, Publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 y 278.

<sup>24</sup> Nieto, Alejandro. 2000. *Derecho administrativo sancionador*, 2a. ed., Tecnos, Madrid, pág. 293.

<sup>25</sup> Xopa, José Roldán. 2017. *Derecho administrativo*. Oxford University Press, México, pág. 405.

<sup>26</sup> Véase SUP-JDC-1239/2019

De ahí que pueda afirmarse que el principio de tipicidad implica la necesidad de que toda conducta que sea calificada como infractora —o *delictiva*— pueda desprenderse de una norma jurídica vigente, promulgada con antelación al hecho, la cual debe contener el presupuesto de infracción o conducta infractora y, de ser el caso, la sanción que corresponda imponer, de forma que para decretar ésta última, es necesario que exista plena adecuación de los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta que motivó el procedimiento respectivo.

En ese contexto, esta Sala Superior ha sostenido, inclusive, que en procedimientos disciplinarios intrapartidistas no es indispensable la existencia de un catálogo estricto de conductas sancionadoras, sino que, en los documentos básicos del partido político, debe preverse qué tipo de conductas, positivas o negativas, puedan ser reprochables y, en su caso, sancionables<sup>27</sup> y ha exigido que la autoridad presente **al menos un respaldo argumentativo** a fin de poner de manifiesto cómo fue que los hechos investigados y efectivamente probados encuadran en los supuestos infractores, y en consecuencia, incurrieran en la irregularidad objeto de litis<sup>28</sup>.

Con base en lo anterior, los aplicadores también se ven obligados por esa garantía de exacta aplicación de las normas sancionadoras, lo que significa que **cuando las autoridades electorales impongan sanciones en el marco de la facultad sancionadora es indispensable tener en cuenta la construcción normativa del ilícito**, para identificar claramente los elementos de la descripción de la infracción que se tienen que probar para estimar que la comisión de una conducta amerita una sanción.

Esta Sala Superior parte de identificar específicamente los elementos del tipo administrativo relevante en este caso, que es la *intervención de sindicatos en la constitución de partidos políticos*.

---

<sup>27</sup> Véase SUP-JDC-72/2019.

<sup>28</sup> SUP-JDC-1239-2019.





Es necesario hacer notar que algunos tipos legales o infracciones tienen diferentes elementos que los integran. Esto es, al analizarse la tipicidad de una infracción puede apreciarse que se encuentran diversos elementos que incluyen la descripción normativa, esto es, **los elementos objetivos** entre los que se encuentran **los elementos descriptivos** y los **normativos** y, por último, los **elementos subjetivos** específicos o aquellos requeridos por el tipo penal o administrativo<sup>29</sup>.

Los elementos descriptivos son aquellos que reproducen datos o características que involucran el uso de los sentidos para su percepción y, por ende, de contexto y de experiencia para su verificación. Mientras tanto, **los elementos normativos** involucran cierto tipo de valoración para su verificación y esta constatación está relacionada con el ordenamiento jurídico o bien tienen un carácter cultural.

Respecto a los elementos normativos jurídicos, la persona juzgadora debe considerar lo previsto en la ley y el Derecho para determinar el contenido y alcance del concepto en análisis. En cuanto a los elementos normativos culturales, la persona operadora jurídica debe remitirse a un aspecto social o cultural para determinar el contenido del elemento que desea definir, esto es, atender a lo que la sociedad en un momento espacial y temporal considera como el significado de un concepto determinado.

Los elementos subjetivos que se ubican en los tipos administrativos son aquellas intencionalidades específicas que establecen en las conductas, es decir cuando la norma exige que la comisión de la infracción se cometa con una intención o con una finalidad<sup>30</sup>.

En ese sentido la labor de quien aplica las normas que contienen infracciones y sanciones no es un mero trabajo simple o mecánico, sino

---

<sup>29</sup> Esta argumentación se sostuvo por esta Sala Superior en el SUP-REP-700/2018

<sup>30</sup> Como ejemplo de un elemento subjetivo especial véase la construcción jurisprudencial de esta Sala Superior en el tipo administrativo de actos anticipados de campaña en la tesis jurisprudencial Jurisprudencia 4/2018 de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**.

que en ocasiones las descripciones de las conductas prohibidas contienen diversos elementos que requieren de aspectos empíricos o sensoriales, legales e incluso valorativos para establecer el alcance y contenido de cada uno de los elementos que conforman el tipo administrativo, “sin que ello implique que el juzgador pueda interpretar de manera análoga o incluso algo no previsto por el tipo”<sup>31</sup>.

Con lo anterior, se puede afirmar que la infracción administrativa de la que se trata tiene una **base en la prohibición de intervención de los sindicatos en la formación de los partidos políticos**, la cual tiene fundamento constitucional expreso en el artículo 41, base I, párrafo 2, de la Constitución general, a partir de la redacción de la siguiente disposición fundamental:

*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.

---

<sup>31</sup> Criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 296/2015 y en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2016; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Décima Época; Primera Sala; Libro 30, mayo de 2016, Tomo II; pág. 802 de rubro **TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.**



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: **a)** los sindicatos **b)** sus “integrantes o dirigentes” **c)** 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 conducta<sup>32</sup>.

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 juicio de esta Sala Superior, dada la construcción normativa constitucional de la prohibición de intervención de sindicatos y de que se

---

<sup>32</sup> Díaz-Aranda, Enrique (2014): *Lecciones de derecho penal (para el nuevo sistema de justicia en México)*, UNAM-IIJ-STRAF, México, págs. 55 y siguientes.



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, esta Sala Superior debe explicar y argumentar qué significado tiene cada uno y cuál es su fundamento. Esto se realiza en los apartados subsecuentes.

#### **5.1.2. Comprobación de la lesión del bien jurídico tutelado (interpretación constitucional)**

A juicio de esta Sala Superior, 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 lógica y normativamente independientes entre sí<sup>33</sup>.

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 esta Sala Superior ha sostenido en precedentes. En el SUP-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”<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup>Esta 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 corporativo.

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.”**

<sup>34</sup>Otras consideraciones de esa 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.

Al interpretar la prohibición de afiliación corporativa, esta 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)<sup>35</sup>.

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, 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

---

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”.

<sup>35</sup> Estas consideraciones han sido reiteradas en los expedientes SUP-JDC-2665-2008 y acumulado, SUP-REC-960/2014 y SUP-JDC-807/2015.





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 proscribe 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 proscribe 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 personal.<sup>36</sup>

Así, de esas exposiciones de motivos y su interpretación que en torno a dicha reforma ha realizado esta 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-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, esta Sala Superior 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**

---

<sup>36</sup> Esta argumentación la desarrolló la Sala Superior en el SUP-JDC-514/2008 y acumulado

**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 Constitucional<sup>37</sup>. 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

---

<sup>37</sup> 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.**



diecinueve. También la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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”<sup>38</sup>.

En diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>39</sup>, se ha determinado que el derecho de libertad de asociación es una de las condiciones necesarias para la existencia de un **sistema democrático**<sup>40</sup>. La posibilidad de crear 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**”<sup>41</sup>.

La libertad de asociación en sindicatos es parte del derecho a la libertad de asociación general, previsto en el artículo 9.º de la Constitución general desde su texto original de 1917,<sup>42</sup> su configuración general también es un derecho humano de fuente internacional<sup>43</sup> y es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa.

Así, la libertad de asociación puede operar en tres posibles subprincipios:  
a) Como el derecho de asociarse formando una asociación o

---

<sup>38</sup> **CASO BAENA RICARDO Y OTROS VS. PANAMÁ. FONDO, REPARACIONES Y COSTAS**. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, Párrafo 158.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Amparo en revisión 2186/2009, *op. cit.*

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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.

incorporándose a una ya existente; **b) Como el derecho a permanecer en una asociación o renunciar a ella**, y c) 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. 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 Constitución<sup>44</sup>.

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 9° de la Constitución federal. También el pleno de la Suprema Corte ha declarado la inconstitucionalidad de la sindicalización única<sup>45</sup>.

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

<sup>44</sup> 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.**

<sup>45</sup> 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.**



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 Interamericana también ha ampliado los derechos con los que cuentan los sindicatos y las personas trabajadoras que los 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**”<sup>46</sup>.

A partir de reconocer estos derechos fundamentales y con base en los principios de interdependencia e indivisibilidad esta Sala Superior considera 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 razón para negar el derecho individual**

---

<sup>46</sup> *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.

**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 Convención Americana en cita , 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”<sup>47</sup>.

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)<sup>48</sup>; *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).

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 Interamericana 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

---

<sup>47</sup> Estos elementos integran lo que se conoce como test de proporcionalidad, metodología adoptada por la Corte Interamericana 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.

<sup>48</sup> La Corte Interamericana 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.

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**<sup>49</sup>.

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

### **5.1.3. 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 fundamentales<sup>50</sup>.

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 RSP, sino que el INE se lo adjudicó al sindicato. De igual

<sup>49</sup> **Caso Lagos del Campo Vs. Perú**, Op. Cit. párrafo 160.

<sup>50</sup> 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 Interamericana 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”.



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 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 jurídica<sup>51</sup>.

El primero es el sistema del **principio de agencia o de respondeat superior** (que responda el superior)<sup>52</sup>. Bajo este principio se atribuye responsabilidad a la persona moral (principal) cuando se causan daños

---

<sup>51</sup> Esta Sala Superior ejemplifica estos sistemas de responsabilidad 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>

<sup>52</sup> <https://dpej.rae.es/lema/respondeat-superior>

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 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 317<sup>53</sup> del Código de Comercio que establece que los factores,<sup>54</sup> cuando actúan en ejercicio de las funciones y gestiones que implican su cargo en una empresa y al hacerlo incurrir en infracciones que resultan en multas, la responsabilidad para afrontarlas corresponde a su principal, esto es, a su empresa como persona moral.

---

<sup>53</sup> “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”.

<sup>54</sup> “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, este 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 políticos<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> 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.**

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.<sup>56</sup> 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 esta Sala Superior considera indispensable para atribuir hechos a una persona moral, cuando esa premisa implique la imputación de una infracción, explicitar el sistema de atribución de 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 explicitación del criterio que utilizó el INE para hacer responsable al sindicato por la conducta de**

---

<sup>56</sup> “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 Interamericana de Derechos Humanos 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.



**sus agremiados al participar en las asambleas de RSP, 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 RSP de agremiados del SNTE. Es decir, la autoridad estimó acreditado que 1,420 (un mil cuatrocientos veinte) “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 acreditados<sup>57</sup>.

A su vez, estimó como un hecho probado que “conforme las constancias aportadas [...] ninguno de los dirigentes del sindicato en mención aparece entre quienes realizaron actividades relacionadas con la obtención del registro de la señalada organización de ciudadanos; de ahí que deba concluirse que, no se cuenta con elementos que permitan afirmar que los integrantes de los órganos de dirección del SNTE, hayan sido partícipes en las tareas constitutivas de RSP”<sup>58</sup>.

También la autoridad responsable especificó que “[...]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 [...]”<sup>59</sup>.

A partir de lo anterior esta Sala Superior, 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.

---

<sup>57</sup> Página 66 de la resolución reclamada.

<sup>58</sup> Página 59, *ibidem*.

<sup>59</sup> Página 70, *ibidem*.

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.

**A juicio de esta Sala Superior 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:

- a) 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.





- b) 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.
  
- c) **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.
  
- d) **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, esta Sala Superior considera que 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 esta Sala Superior considera 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.

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

Esta Sala Superior considera necesario desarrollar cuál es el significado de la “intervención gremial”. Como punto de partida esta 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”<sup>60</sup>.

En un sentido etimológico la expresión “**intervención**” o “**intervenir**” prevista en la Constitución, se compone de los 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*”<sup>61</sup>. Sin embargo, en contextos jurídicos “intervenir” puede tener connotaciones diferentes<sup>62</sup>.

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

<sup>60</sup> SUP-JDC-2665/2008 y acumulado

<sup>61</sup> <https://dle.rae.es/intervenir>

<sup>62</sup> 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”.



con conductas que impliquen la dirección, el control, el mando, la decisión, la censura, la limitación o la suspensión.

Resulta ilustrativo para esta Sala Superior 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 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:

- a) **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.
- b) **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

**c) 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 afiliados 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; *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.

#### **5.1.4.1. 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 político, 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 caso<sup>63</sup>, 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; iii) el poder de reclutamiento entendido a través de los procesos y tipos de afiliaciones que se generaron en la recolección de afiliados.

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*"<sup>64</sup>. 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.

<sup>63</sup> 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).

<sup>64</sup> Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, página 27.





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:

- 1) El estatuto del partido para ver si existen áreas para controlarlo a través de la militancia sindicalizada. Es decir, 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.
- 2) El número de líderes sindicales en la asociación y si ocupan puestos de dirigencia por el momento.
- 3) 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.

**5.1.5. 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.

Esta Sala Superior considera que, para esta infracción, en la atribución de responsabilidad a la organización de ciudadanos, se debe partir del deber de la debida diligencia y 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.

**5.1.6. Incumplimiento del deber de producir y aportar evidencias o pruebas y de argumentación sobre las pruebas, para estimar probados todos los elementos del tipo administrativo.**

En vista de lo anterior, esta Sala Superior considera que 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 de la SNTE en asambleas de RSP. En específico, de un total de 1,420 (un mil cuatrocientos veinte) miembros del SNTE ostentaron cargos en RSP



como presidentes y secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos en las mismas y auxiliares acreditados.

Está Sala Superior ya había resuelto precedentes en los que estimó 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 individual<sup>65</sup>. 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 observables.<sup>66</sup>

En ese sentido, en ese caso en 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.

<sup>65</sup> 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.”

<sup>66</sup> 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 quinientas 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 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.**”

- 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 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 consecuencias<sup>67</sup>.

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:

- a) La norma que determina a qué parte le corresponde generar evidencias y aportar las pruebas al procedimiento;

---

<sup>67</sup> Véase Taruffo, Michele (2008): *La prueba*, Marcial Pons, trad. Jordi Ferrer Beltrán et al., Marcial Pons, Madrid. págs. 145 a 148.



- b) La carga de argumentación sobre las pruebas, y
- c) A cuál de las partes debe perjudicar procesalmente el hecho de que no se cumpla con dicha carga<sup>68</sup>.

En esa línea argumentativa, debe decirse que, en interpretación de la Constitución, esta 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 esta 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 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 final<sup>69</sup>.

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 estándar<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Esta argumentación se sostuvo en el JRC-327/2016 y acumulado.

<sup>69</sup> Taruffo, Michele, *op. cit.* pág. 153.

<sup>70</sup> 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 inculpados cuando durante el proceso no se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la

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 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*)<sup>71</sup>.

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 hechos<sup>72</sup>. 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 esta Sala Superior ha desarrollado las obligaciones de 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.

<sup>71</sup> Taruffo, Michele, *op. cit.* págs. 149-151.

<sup>72</sup> “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.



autoridad sancionadora cuando investiga hechos y recaba evidencia y medios de prueba en relación con hechos que podrían ser infracciones en materia electoral.

Al respecto esta Sala Superior ha descrito los conceptos que caracterizan las investigaciones de la siguiente forma <sup>73</sup>:

- **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 proporcionalidad<sup>74</sup>.

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**

---

<sup>73</sup> Véase, en lo aplicable, el criterio sostenido en el **SUP-RAP-180/2017**.

<sup>74</sup> 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 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.

**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.

**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;**<sup>75</sup> 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.

---

<sup>75</sup> Es aplicable la jurisprudencia 43/2002 de rubro PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.





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 mil cuatrocientos agremiados en tareas relevantes de RSP en su búsqueda de convertirse en asociación política.**

Al respecto esta Sala Superior no desconoce que la prueba en el juicio puede hacerse válidamente a través de la llamada prueba indiciaria o las llamadas pruebas indirectas<sup>76</sup>. 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 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 o bien da por sentado lo que se pretende probar (la falacia de petición de principio), o bien solo descansa en un contrafáctico, 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 RSP 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

---

<sup>76</sup> 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.

afiliaciones estuvieron involucradas o afectadas por la supuesta influencia de esos agremiados al SNTE.

En otras palabras, la afirmación de que RSP 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 sindicato<sup>77</sup>.

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.

---

<sup>77</sup> 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.



Por eso, esta Sala Superior considera 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 RSP han cometido un ilícito.

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?; **iii.** La afectación o daño causado a la libertad de afiliación y a los bienes jurídicos tutelados por las normas.

## **5.2. Violación a la garantía de audiencia y al principio de contradicción.**

En otro orden de ideas, esta Sala Superior considera que es **fundado** el agravio relacionado con que el INE vulneró la garantía de audiencia y debido proceso porque no le dio vista de una prueba relacionada con la comparación que hizo la Secretaría de Educación Pública en relación con la información relativa a las personas que fungieron como presidentes, secretarios (as), delegados (as) y auxiliares en RSP, en su proceso de constitución como partido político, y la base de datos del Sistema Integral de Administración de Personal de dicha Secretaría.

La doctrina y la jurisprudencia han aceptado, que, en cualquier tipo de proceso o procedimiento, las partes involucradas deben contar con garantías que les permitan la defensa adecuada de sus derechos, acorde con el derecho fundamental al debido proceso reconocido en el artículo 14 de la Constitución<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Al respecto pueden consultarse las tesis: 1ª. IV/2014 (10ª) de rubro **DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO. ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN; Y P.J. 47/95 FORMALIDADES ESENCIALES**

Esta Sala Superior ha considerado,<sup>79</sup> que uno de los pilares esenciales de este derecho fundamental es la garantía de audiencia, la cual consiste en la oportunidad de las personas involucradas en un proceso o procedimiento para preparar una adecuada defensa, antes del dictado de un acto privativo, y que su debido respeto impone a las autoridades, de entre otras obligaciones, el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales se traducen, de manera genérica, en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en las que se sustente su defensa, 3) La oportunidad de presentar alegatos y, 4) El dictado de la resolución que dirima las cuestiones debatidas. También ha señalado que la garantía de audiencia se estableció con la finalidad de que el gobernado pueda tener la seguridad de que antes de ser afectado por la disposición de alguna autoridad, será oído en defensa.

Desde el punto de vista de las fuentes de derecho internacional, este derecho fundamental también está reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>80</sup> el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos<sup>81</sup> y la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>82</sup>.

---

**DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**

<sup>79</sup> Al resolver los medios de impugnación identificados con las claves SUP-JRC-17/2014, SUP-JDC-912/2013 y SUP-JDC-572/2015, de entre otros.

<sup>80</sup> Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

<sup>81</sup> Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública,



Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado esta garantía en el sentido de que sean aplicables a todos los procedimientos del Estado. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "***sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales***" a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos<sup>83</sup>.

Asimismo, la misma Corte Interamericana ha establecido que "uno de esos derechos fundamentales es el derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, previsto en el artículo 8.2.c de la Convención, que obliga al Estado a permitir el acceso del inculpado al conocimiento del expediente llevado en su contra. Asimismo, se debe respetar el principio del **contradictorio**, que garantiza la intervención de aquel en el análisis de la prueba<sup>84</sup>.

El principio de contradicción también está reconocido en la Constitución general como principio del proceso penal<sup>85</sup>. En ese sentido, esta Sala Superior considera que no hay razones en contra para considerar que el principio de contradicción es una garantía del proceso penal que resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador.

---

excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

<sup>82</sup> Artículo 8.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 10.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

<sup>83</sup> **Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71,

<sup>84</sup> Corte IDH. **Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, Párrafo 54

<sup>85</sup> "Artículo 20.- El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, **contradicción**, concentración, continuidad e inmediación. A. [...] VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución."

Es cierto, que esta Sala Superior ha sostenido que no en todos los procedimientos deban ser aplicadas de manera idéntica las formas que conducen a satisfacer las formalidades exigidas en los procesos jurisdiccionales para considerar la defensa adecuada, pues existen diferencias entre el proceso y los distintos procedimientos administrativos, por lo cual es válido que de acuerdo con las peculiaridades de cada procedimiento se establezca la forma para hacer valer esa defensa.

Por ejemplo, se exige que las personas conozcan las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos para estar en condiciones de exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que estimen necesarios para su defensa. En un procedimiento administrativo, esta garantía puede otorgarse mediante el derecho a la publicidad del procedimiento, así como de todo lo actuado en él, otorgando a quienes son sujetos obligados en el procedimiento la oportunidad de conocer las actuaciones que se lleven a cabo, la posibilidad de verificar el trámite y estado del procedimiento (ya sea por medios informáticos o electrónicos), así como de obtener las copias respectivas de esas actuaciones, pues a diferencia de los procesos judiciales, en los procedimientos administrativos por regla general existe un número mayor de sujetos que intervienen en el procedimiento, lo cual dificultaría exigir a la autoridad respectiva la notificación personal de cada una de las actuaciones<sup>86</sup>.

No obstante, es indispensable que, los sujetos que intervienen en el procedimiento deben tener la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga y de probar sus afirmaciones, una vez conocido el acto administrativo que repercute en la esfera de sus derechos. Por lo cual, en el procedimiento respectivo debe existir la posibilidad de que **antes de finalizar el procedimiento**, los sujetos puedan presentar ante la autoridad la información que estimen pertinente, **sus pruebas** y alegatos, para que todo ello pueda ser valorado e incorporado en la resolución emitida por la autoridad, como parte de las razones que justifican la decisión<sup>87</sup>. **En estas**

---

<sup>86</sup> SUP-RAP-116/2015

<sup>87</sup> *Idem.*



**garantías mínimas entra el principio de contradicción o contradictorio**, en el sentido de que la parte investigada, antes de ser sancionada, debe al menos estar en aptitud de conocer las pruebas que se utilizaran para juzgarlo y tener la posibilidad de contradecir con las pruebas y alegatos que pueda aportar en su descargo.

Estos principios constitucionales se garantizan en el procedimiento ordinario sancionador a partir de las siguientes reglas del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral,<sup>88</sup> que en lo que interesa disponen lo siguiente:

Artículo 24.

De la objeción

1. Las partes podrán objetar las pruebas ofrecidas durante la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores ordinario y especial, siempre y cuando se realice antes de la audiencia de desahogo.

Artículo 25.

De las pruebas supervenientes

[...]

3. Admitida una prueba superveniente, se dará vista al quejoso o denunciado, según corresponda, para que en el **plazo de cinco días** manifieste lo que a su derecho convenga.

Artículo 29.

Notificaciones personales

1. Las notificaciones serán personales cuando así se determine, pero en todo caso lo serán las siguientes: la primera notificación que se realice a alguna de las partes, las relativas a vistas para **alegatos e inclusión de nuevas pruebas**; así como las notificaciones de Resoluciones que pongan fin al procedimiento

Artículo 50.

Alegatos

1. Concluido el **desahogo de las pruebas** y, en su caso, agotada la investigación, la Unidad Técnica pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un **plazo de cinco días**, manifiesten lo que a su derecho convenga.

De acuerdo con estas normas **la inclusión de nuevas pruebas** tiene que ser notificada personalmente a las partes y, con mayoría de razón, a los acusados. Ya sea que se trate de pruebas ofrecidas ordinariamente o si se trata de pruebas supervenientes, el reglamento prevé una vista al quejoso

---

<sup>88</sup> Aprobado por el **Acuerdo INE/CG191/2014**, en Sesión Extraordinaria del Consejo General, celebrada el 07 de octubre de 2014 y adicionado mediante del **Acuerdo INE/CG407/2017**.

o al denunciado para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga.

En este caso sucedió que RSP fue sancionada con base en una prueba – cuya inclusión al expediente– no se le notificó personalmente, ni se le dio vista en un plazo para que manifestara lo que a su derecho correspondiera, en contravención a lo que ordena el citado reglamento.

Esta prueba está contenida en el **Oficio** número **INE/DEPPP/DE/DPPF/6893/2020**, por el cual se remitía al titular de la UTC “archivos adjuntos [y] remito a usted el oficio DPJ/SPA/DPC-1/771/2020, mediante el cual el C. Cuauhtémoc Rafael Montero Clavel, Director de Procesos Jurisdiccionales de la Secretaría de Educación Pública (SEP) remite el oficio número 711-3-3/1665/2020, por el que se envía el resultado de la confronta realizada entre la información relativa a las personas que fungieron como presidentes, secretarios (as), delegados (as) y auxiliares en las organizaciones [RSP] y Grupo Social Promotor de México, en su proceso de constitución como partido político, y la base de datos del Sistema Integral de Administración de Personal de dicha Institución”.

Este oficio fue incorporado al expediente por acuerdo del titular de la UTC de primero de septiembre de dos mil veinte,<sup>89</sup> esto fue posterior al emplazamiento y al escrito que RSP había presentado como alegatos. En ese mismo acuerdo se ordenó que fuera publicado en estrados, se señaló que no había mayor diligencia por realizar y se ordenó la elaboración del proyecto de resolución para que fuera sometido a la Comisión. Sin embargo, ese acuerdo no fue notificado personalmente a RSP, ni se le otorgó un plazo para al denunciado para que manifestara lo que a su interés conviniera.

Este hecho lo reconoció la autoridad responsable en su informe circunstanciado en el sentido de que aceptó que se agregaron al expediente y “que las mismas no fueron puestas a disposición de las

---

<sup>89</sup> Hoja 382 del expediente de origen.





partes, toda vez que no se trataba de un hecho novedoso”. A juicio de la autoridad responsable la prueba anexada no versaba sobre un hecho novedoso ya que solo sirvió para darle soporte a los otros hechos que ya eran de conocimiento de RSP.

A juicio de esta Sala Superior, RSP tiene razón porque el reglamento no distingue en relación con hechos, sino que la obligación de notificar y dar vista a las partes es respecto de **todas las pruebas**.

Además, este medio de prueba fue esencial en la motivación del acto reclamado ya que, a partir de la información añadida al expediente por el oficio en cuestión, fue la prueba a partir del cual el Consejo General del INE estimó probado el hecho base de la resolución, esto es, la cantidad exacta de agremiados que participaron en las actividades de RSP y que están en la nómina registrada por dicha Secretaría. Tal como se advierte de la siguiente transcripción:

“Posteriormente, la DEPPP (a través del oficio **INE/DEPPP/DE/DPPF/6893/2020**), hizo llegar el diverso DPJ/SPA/DPC-1/771/2020[...] De esa información, se desprende lo siguiente:

[...]

Con la información proporcionada por la SEP, se tiene certeza que un total de 1,420 (un mil cuatrocientos veinte) miembros del SNTE participaron como presidentes, delegados o auxiliares de RSP.

Con base en lo anterior, deben estimarse los siguientes razonamientos:

- Un total de 1,420 (un mil cuatrocientos veinte) miembros del SNTE, ostentaron cargos dentro de la organización “Redes Sociales Progresistas, A.C.” como presidentes y secretarios en las asambleas, delegados propietarios o suplentes electos en las mismas y auxiliares acreditados.

Cabe precisar que, se tomó como referencia definitiva, para los argumentos que aquí se establecen, la información corroborada por la SEP toda vez que, por provenir de una fuente oficial como lo es el Sistema Integral de Administración de Personal, a juicio de esta autoridad genera mayor convicción.<sup>90</sup>

Por lo anterior, le asiste la razón a la parte recurrente cuando afirma que el INE no cumplió con sus garantías de debido proceso y de audiencia en virtud de que incumplió con el reglamento a efecto de notificarle personalmente sobre esa prueba y de otorgarle un plazo para manifestar lo que a su derecho interesara o contraprobar.

---

<sup>90</sup> Páginas 66 y 67 de la resolución reclamada.

Ahora bien, en la mayoría de los casos, para estimar que este tipo de violaciones procesales invalidan el acto, esta Sala Superior razona en relación con la trascendencia de esa violación en el fallo, o en la posible indefensión que se le pudo haber causado al actor. También se exige a la parte actora demostrar en los recursos de apelación cuáles son las pruebas que no pudo ofrecer o qué elementos podía aportar, para desvirtuar la prueba de la que no le corrieron traslado.

Sin embargo, vista la conclusión alcanzada en los apartados anteriores en los que se demostró que no se cumplieron los extremos del principio de exhaustividad, en conjunto con la violación procedimental a la que se refiere este apartado, esta Sala Superior considera que, al resultar fundados los agravios relativos, se implican razones suficientes para revocar el acto reclamado.

## 6. EFECTOS

En atención a que el principio de exhaustividad que se estimó afectado en su vertiente de producción de pruebas suficientes como de argumentación probatoria, esta Sala Superior estima, que se debe:

**6.1. Revocar** la resolución reclamada.

**6.2 Reponer el procedimiento ordinario sancionador** para el efecto de que:

**6.2.1.** En atención a todos los elementos que integran el tipo administrativo de intervención gremial en el proceso de creación de nuevos partidos políticos en los términos expresados en esta ejecutoria, **realice las investigaciones** que con libertad de jurisdicción estime pertinentes.

**6.2.2.** Garantice los derechos de audiencia previa y el principio de contradicción; y



**6.2.3.** En plenitud de sus atribuciones, atendiendo al deber de argumentar sobre las pruebas, determine lo que en derecho corresponda sobre la infracción denunciada.

## 7. RESOLUCIÓN

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo a que esta sentencia se refiere, para los efectos precisados en el último apartado de esta resolución.

## IV. Conclusión

Es por estas razones es que estimo que el recurso de apelación debió de revocar la resolución impugnada para el efecto de ordenar al Instituto Nacional Electoral reponer el procedimiento ordinario sancionador a fin de que realice las investigaciones necesarias para pronunciarse, con libertad de jurisdicción, la existencia, o inexistencia, de la infracción denunciada.

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.