



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-81/2020

RECURRENTE: FUERZA SOCIAL
POR MÉXICO.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: FRANCISCO M.
ZORRILLA MATEOS Y SALVADOR
ANDRÉS GONZÁLEZ BARCENA

Ciudad de México, catorce de octubre de dos mil veinte¹.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** el acuerdo INE/CG263/2020² mediante el cual se declaró existente la infracción denunciada en el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/JMBQ/CG50/2020 y acumulado, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión de cuatro de septiembre de dos mil veinte, por permitir la intervención a una organización gremial y sus dirigentes, en actividades encaminadas a la conformación del partido político y determinó imponer una sanción a la organización.

GLOSARIO

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CGINE Consejo General del Instituto Nacional Electoral

¹ En adelante, todas las fechas se refieren al presente año, salvo mención específica.

² En lo sucesivo, el Acuerdo impugnado.

Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
Recurrente o apelante	Fuerza Social por México
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CATEM	Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México

A N T E C E D E N T E S

1. Escrito de solicitud de constitución de partido político. El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, Fuerza Social por México, presentó un escrito ante el INE, en el que manifestó su intención de constituirse como partido político.

2. Denuncia. El veinticuatro de marzo de dos mil veinte, Juan Manuel Barreto Quijano, interpuso una denuncia ante la Unidad Técnica de lo Contencioso, por la supuesta intervención por parte de la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México, la Confederación de Trabajadores de México y otro, en la conformación del partido Encuentro Social por México.

3. Queja UT/SCG/Q/JMBQ/CG/50/2020. El veinticinco de marzo siguiente, la autoridad sustanciadora registró la queja con el número de expediente UT/SCG/Q/JMBQ/CG/50/2020.

4. Determinación de la denuncia presentada. Mediante acuerdo de veintitrés de julio la autoridad determinó no continuar la investigación respecto de la CTM, debido a que, a su



consideración, no existieron pruebas para demostrar alguna responsabilidad.

5. Escrito denuncia. El veintidós de junio se remitió la queja presentada por Nancy Peralta Medina quien denunció la intervención de la CATEM por conducto de Alejandro de la Rosa Cuateta, entonces dirigente de dicha confederación en Tlaxcala en las actividades encaminadas a la conformación del partido político.

6. Queja UT/SCG/CA/NPM/CG/42/2020. El veintitrés de junio se registró la queja con el cuaderno de antecedentes UT/SCG/CA/NPM/CG/42/2020.

7. Procedimiento sancionador. El dos de julio se inició el procedimiento sancionador ordinario registrado con la clave UT/SCG/Q/NPM/CG/54/202 y se acumuló al UT/SCG/Q/JMBQ/CG/50/2020.

8. Acreditación de la infracción e imposición de multa. El dos de septiembre la Comisión de Quejas y Denuncias del INE resolvió y el cuatro siguiente el CGINE acreditó la infracción imputada a la parte promovente, y determinó imponer una sanción a la parte recurrente.

9. Recurso de apelación. El trece de septiembre, Julio Antonio Saucedo Ramírez, en su carácter de representante de la organización de ciudadanos en proceso de registro como PPN, denominada Fuerza Social por México, presentó, ante la autoridad

responsable, recurso de apelación para controvertir el aludido Acuerdo.

10. Turno. El dieciocho de septiembre, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-81/2020, registrarlo y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

11. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo, admitió a trámite el medio de impugnación y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Competencia

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación que nos ocupa, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



Lo anterior, al haber sido interpuesto por una organización de ciudadanos en proceso de registro como PPN a efecto de controvertir un acuerdo del CGINE, órgano central del INE, con motivo del cual se le impone una sanción.

II. Requisitos de procedibilidad

El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia, de conformidad con lo siguiente³:

a) Forma. La demanda del recurso de apelación cumple los requisitos formales, ya que el recurrente presentó la demanda ante la autoridad responsable y esta Sala Superior, en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en su representación, se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos, se identifica el acto impugnado y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, a su juicio, le causa el acto reclamado.

b) Oportunidad. El medio de impugnación fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley de Medios.

Se concluye lo anterior, debido a que el acuerdo controvertido emitido por el CGINE, aprobado en sesión extraordinaria celebrada el cuatro de septiembre de dos mil veinte, se notificó por estrados a la parte recurrente, el quince de septiembre de dos

³ Previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 42, párrafo 1 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios,

mil veinte y el escrito de impugnación se presentó el trece del mes y año que transcurren, es decir, antes de que hubiera comenzado a transcurrir el plazo para su impugnación.

Ello en nada afecta la oportunidad de los medios de impugnación, toda vez que el supuesto de extemporaneidad debe entenderse referido a la presentación con posterioridad al referido término y no así con antelación a su inicio; en consecuencia, se cumple con el requisito de oportunidad.⁴

c) Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que el recurso de apelación fue interpuesto por la organización de ciudadanos en proceso de registro como PPN, denominada Fuerza Social por México, por conducto de su representante acreditado ante el CGINE.

d) Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico para promover el medio de impugnación, toda vez que aduce que el acuerdo INE/CG263/2020, que aprobó declarar existente la infracción denunciada en el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/JMBQ/CG50/2020 y acumulado y le impuso una sanción, transgrede los derechos de su representada y viola en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 1 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 8 de la Convención de los Americanos sobre Derechos Humanos.

⁴ Resulta orientador al respecto la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 1/2016 (10a.): *RECURSO DE RECLAMACIÓN. NO ES EXTEMPORÁNEO EL INTERPUESTO ANTES DE QUE INICIE EL TÉRMINO LEGAL RESPECTIVO*. Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; libro 26, enero de 2016; tomo II; Pág. 1032.



Por ello, con independencia de que le asista la razón en cuanto al fondo de la litis planteada, se tiene por satisfecho el requisito relativo al interés jurídico.

e) Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado de manera previa al recurso de apelación.

III. Litis y causa de pedir.

La litis del presente asunto corresponde en determinar si la resolución impugnada resulta apegado a Derecho.

La parte actora sustenta su causa de pedir en las siguientes cuestiones:

- La responsable violenta la aplicación de estricto derecho y el orden público a que debe sujetarse todo procedimiento sancionador.
- Existió una indebida fundamentación y motivación de parte de la responsable.
- La responsable incumplió con la obligación de motivar correctamente su decisión respecto de la falta de ratificación de la denuncia presentada por Nancy Peralta Medina.
- El INE indebidamente tuvo por acreditada la supuesta injerencia de organizaciones gremiales en el proceso de constitución como PPN, ya que se apoyó únicamente en

dos premisas para considerar actualizada la infracción consistente en la intervención gremial y, que estas son insuficientes para tener por acreditada dicha intervención.

IV. Estudio de fondo

Por cuestión de método, se estudiará en primer lugar el agravio que se considera le genera mayor beneficio a la parte actora, y que en caso de ser fundado sería suficiente para revocar la resolución impugnada.⁵

4.1. Tesis de la decisión.

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

1. No se encuentra constitucionalmente prohibida la participación política de dirigentes sindicales en la conformación de partidos políticos nacionales.
2. La sola participación de dirigentes de la CATEM 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

⁵ En términos de la jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".



tendente a incidir en la conformación de una fuerza política nacional.

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

4. La actividad de dirigentes partidistas en el cinco punto ochenta y ocho por ciento de las actividades administrativas y de representación en el proceso de conformación de una nueva fuerza política no puede tener por efecto, sin elementos adicionales, tener por acreditada la infracción constitucional que nos ocupa.

4.2. Prohibición constitucional de afiliación corporativa

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.

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.

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.

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.

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.

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



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.

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.

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).

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.

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.

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.

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, etc.

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.



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.

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.

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.

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.

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.

4.3. Prueba indirecta

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.



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.

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 manera 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 aquéllas 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.

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.

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.

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.



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.

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.

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.

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.

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.

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).

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.

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).



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.

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.

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.

4.4. Caso concreto

Del marco normativo citado, se concluye que para tener por demostrada la infracción constitucional en el caso de la CATEM 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.

En ese sentido, cobra relevancia precisar las razones por las que el CGINE 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 la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México (CATEM), y Alejandro de la Rosa Cuateta, en ese entonces dirigente o agremiado de la CATEM en Tlaxcala, tuvieron indebida intervención en las actividades encaminadas a la conformación del partido político que tiene su base en la organización de ciudadanos Fuerza Social por México, 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:
 - Resolución sobre la dirigencia de CATEM y el Sindicato Autónomo Nacional de Trabajadores de Seguridad Privada, Vigilancia, Traslado de Valores y Personas, Manufacturas de Equipos de Seguridad, Limpieza y Mantenimiento, Similares y Conexos de la República Mexicana, afiliado a dicha Confederación.

- Con lo anterior, se realizó el cruce contra los Delegados, Presidentes, Secretarios y Auxiliares de Fuerza Social por México, que concluyó el veinticuatro de junio y de lo que se obtuvieron siete coincidencias en CATEM y tres en el referido Sindicato.

- Posteriormente, la referida Dirección manifestó que CATEM se encuentra integrada por doce sindicatos de trabajadores y por nueve federaciones y confederaciones registradas ante ella.

- La Dirección remitió la última constancia de directiva expedida a CATEM, doce sindicatos de trabajadores y nueve confederaciones y federaciones , la constancia vigente de su membresía y la lista de la membresía vigente de las organizaciones, precisando que las directivas podían o no ser vigentes conforme con los periodos de duración, que las constancias de membresía pueden tener fechas de expedición mayores a los tres meses y que las listas con la relación de miembros pueden no contener la totalidad de datos establecidos en la Ley, pero que ello no entraña incumplimiento por parte de las organizaciones sindicales ni puede dar lugar a requerimiento alguno por parte de esa autoridad, por lo que sus efectos persisten ante cualquier persona o autoridad.



- Se obtuvieron noventa y ocho resoluciones y cuarenta y seis listados, se capturó la información útil de noventa y dos de esos documentos.
- Con lo anterior, se realizó la compulsas de los dirigentes y miembros de las secciones que conforman el sindicato, así como de los dirigentes y agremiados a los restantes sindicatos y federaciones que conforman la CATEM y se emitió un archivo en formato Excel con las coincidencias identificadas.
- De esa información, que contiene los listados de los integrantes de los sindicatos y confederaciones señalados, se realizó un cruce con los dirigentes o miembros de FSM, capturándose noventa y tres archivos de diversos sindicatos y federaciones realizándose la compulsas de uno más, como base de cotejo de información.
- De ello derivó coincidencia numérica de sesenta y ocho dirigentes de la CATEM registrados en la asociación y tres integrantes registrados como auxiliares de la organización de ciudadanos:
 - Treinta y tres dirigentes de la Confederación registrados en la organización ciudadana como:
 - Cinco presidentes.
 - Dos secretarios.
 - Veinticinco delegados propietarios o suplentes.

- La base total de las personas designadas para intervenir en las veintiséis asambleas de la organización, así como las que fueron electas en las mismas, es de quinientos sesenta y un cargos:

- Veintiséis presidentes.
- Veintiséis secretarios.
- Quinientos nueve delegados.

- Tomando en consideración esa base total, se obtuvieron los siguientes porcentajes de participación de integrantes de la CATEM en las asambleas:

- Cinco de veintiséis presidentes eran dirigentes (diecinueve punto veintitrés por ciento).
- Dos de veintiséis secretarios eran dirigentes (siete punto sesenta y nueve por ciento)
- Veinticinco delegados de quinientos nueve eran dirigentes (cuatro punto noventa y un por ciento).
- Del total de quinientos sesenta y un cargos, los treinta y tres dirigentes representaban el cinco punto ochenta y ocho por



ciento de los quinientos sesenta y un cargos de la organización de ciudadanos.

- 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 dirigentes de la CATEM en tareas relevantes de la formación del partido político hace la diferencia, pues sin esa participación el partido no habría podido constituirse.

- La trascendencia e importancia de las funciones desempeñadas por los dirigentes sindicales, no puede considerarse que se limitan únicamente al ejercicio del derecho de asociación previsto en el artículo 9 constitucional, por lo que se concluye que se actualizan los supuestos de prohibición previstos por el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la propia norma máxima, consistente en la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social distinto en la creación de un partido político.

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 de la CATEM en la organización ciudadana que pretende constituirse en partido político.

Sin embargo, esta Sala Superior considera que, **esos elementos, por sí solos, 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.**

Ahora bien, el cruce de información o conciliaciones entre los nombres de los dirigentes de la CATEM 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.**

No obstante, tal y como se refirió previamente, 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 trata de acreditar.

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.



Al respecto, la UTCE requirió al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que remitiera el registro de integrantes y/o agremiados a la CATEM, y esa autoridad laboral manifestó que no contaba con el registro de los integrantes de los órganos de dirección de esa confederación.

De igual manera, la UTCE requirió directamente a la CATEM el listado correspondiente, a lo cual esa organización manifestó que solamente agrupa a sindicatos y confederaciones, y por ello no contaba con un padrón de agremiados.

Asimismo, la UTCE requirió información a la DEPPP respecto del padrón de afiliados de la organización, a lo que esa Dirección Ejecutiva informó en un primer momento que se encontraba en proceso de validación, ya que estaban pendientes las compulsas y cruces establecidos en el instructivo, sobre las afiliaciones provenientes de asambleas, aplicación móvil.

Mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5116/2020 la Dirección Ejecutiva remitió a la UTCE veintiséis actas de asamblea estatales celebradas por la organización, en las que se da cuenta del contenido esencial e incidentes reportadas, particularmente las relacionadas con la posible intervención de un ente prohibido y el derecho a la libre afiliación.

En ninguna de ellas se hizo alguna referencia a la participación de la CATEM o sus dirigentes y miembros, tal y como consta a fojas 122 a 127 de la resolución impugnada.

Por otra parte, la UTCE el ocho de junio siguiente, volvió a requerir a la DEPPP para que realizara un cruce de nombres entre las personas que integran la dirigencia de la CATEM y quienes tuvieron participación directa en las actividades constitutivas en la organización ciudadana.

En respuesta al requerimiento, la DEPPP informó que la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social remitió la resolución sobre la dirigencia de la CATEM, señalando que a la brevedad daría respuesta al resto de la información solicitada.

Así también que el diecinueve de junio, la Dirección General de la Secretaría del Trabajo manifestó que tanto en los expedientes, como en las bases de datos de esa autoridad **no existen catálogos o listas sobre el RFC de cada organización sindical, así como aquellos de sus respectivos dirigentes o directivos, o bien de la CURP de éstos e inclusive, de los miembros de las organizaciones sindicales, y que se carece de inventario alguno respecto de las claves de elector y fechas de nacimiento de los directivos o dirigentes de las organizaciones sindicales, así como de sus domicilios.**



La Dirección General también señaló que la CATEM se encuentra integrada por doce sindicatos de trabajadores y por nueve federaciones y confederaciones registradas en más de cincuenta Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje en el país, y que, por ello, esa dependencia carece de la obligación de contar con un catálogo o índice que permita informar en cuál o cuáles de dichas juntas se encuentran registradas.

No obstante, se remitió a la DEPPP la última constancia de la directiva expedida a CATEM, así como aquellas correspondientes a los doce sindicatos de trabajadores y a las nueve confederaciones y federaciones que la conforman.

Sobre esa lista, la DEPPP obtuvo una coincidencia de nombres entre sesenta y ocho dirigentes y tres miembros de la CATEM y/o los sindicatos o federaciones que la conforman con dirigentes y miembros de la organización ciudadana.

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

Así también, la autoridad laboral refirió que la CATEM es una confederación que comprende diversas organizaciones sindicales, las cuales tienen sus registros en las diferentes

Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje del país. Por lo que la relación remitida de dirigentes no era concluyente, debido a que la demás información no obra en poder de la autoridad laboral federal.

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 la CATEM, alguno de sus sindicatos, federaciones o confederaciones o de la vida sindical en general.

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

En ese sentido, el cotejo o cruce de los nombres obtenidos por la autoridad laboral federal como dirigentes de la CATEM y de los nombres de quienes fungieron en funciones esenciales para la formación del partido, no son concluyentes.

Ello porque no se cuentan con elementos certeros 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.



Aunado a lo anterior, está acreditado mediante documentales públicas que durante la celebración de las asambleas no se hicieron referencias a la CATEM o algún sindicato.

Ni tampoco la autoridad administrativa demostró que quienes asistieron fueron personas que pertenecen algún sindicato o tienen relación con la CATEM, de manera tal que se pudiera suponer una posible presión por parte de dirigentes de la CATEM respecto de los demás asistentes a las asambleas.

En ese sentido, la simple coincidencia entre los nombres de algunos dirigentes de la CATEM 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.

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 nos conduzca objetivamente a una verdad formal, a través de una conclusión lógica y natural.**

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.

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.⁶

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.

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

⁶ Ver SUP- JDC-514/2008 y Acumulados, SUP-JDC-2695/2008, SUP-REP-119/2019 y REP-120-2019 Acumulados.



Ello resulta fundamental para acreditar o demostrar la injerencia sindical porque de lo contrario no se entendería, cómo o de qué manera los líderes sindicales pudieron influenciar en el ánimo de los asistentes a las asambleas o bien de las personas que se afiliaron a la organización⁷.

Es decir, la presencia de líderes sindicales en posiciones clave en la formación de un partido político pudiera llevarnos a suponer que hay una afiliación corporativa, cuando tenemos 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 agremiados para afiliarse a una organización que busca ser un partido político.

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

⁷ 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.

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.

De tal manera que la participación individual de dirigentes partidistas 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.

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.

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.



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.

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 dirigentes sindicales no impactan directamente en esa sustancia elemental.

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.

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 dirigentes sindicales 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.

Por otra parte, es relevante observar, como bien lo advierte la autoridad responsable, que el porcentaje de participación global de los dirigentes sindicales es bastante bajo, como para llegar a la conclusión que la participación de los dirigentes sindicales formó parte de un mecanismo corporativo de carácter gremial para incidir sustancialmente en la conformación de una nueva fuerza política nacional.

De la información incorporada a la tabla denominada coincidencia por nombre y cargo de los sesenta y ocho dirigentes de la CATEM y/o los sindicatos o federaciones que la integran, conforme al cargo registrado en la organización ciudadana en cuestión, se advierte que los treinta y tres dirigentes sindicales a que se refirió la autoridad responsable:

- Dos desempeñaron la presidencia.
- Uno desempeñó la secretaría.
- Dieciocho personas fueron electas delegadas propietarias.
- Ocho personas fueron electas delegadas suplentes.
- Tres desempeñaron la presidencia y fueron electas delegadas propietarias.
- Una se desempeñó en la secretaría y además fue electa como delegada propietaria.



En ese sentido, si las funciones desempeñadas en las veintiséis asambleas, fueron veintiséis presidencias y veintiséis secretarías, y en esas asambleas se eligieron a quinientos nueve delegados, ello da un total de quinientos sesenta y uno.

El porcentaje de los treinta y tres dirigentes sindicales inmerso en ese universo de cargos, representa apenas el cinco punto ochenta y ocho por ciento.

Por consiguiente, del hecho conocido relativo a la participación de directivos sindicales en el cinco punto ochenta y ocho por ciento de actividades operativas y de representación, pudiera ser indicio suficiente 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 de la CATEM tendente a incidir en la conformación de una fuerza política nacional.

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

V. Conclusión

- La sola participación de dirigentes sindicales en actos administrativos y de representación en el contexto de las asambleas celebradas por las organizaciones ciudadanas que pretender constituirse como partidos políticos nacionales, 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 de sindicatos.

Por lo antes expuesto, se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y devuélvase los documentos que correspondan.



Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Ante el Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-81/2020.⁸

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

⁸ 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.

I. Introducción

Formulo el presente voto razonado, a fin de explicar el sentido de mi postura a favor de la sentencia dictada en el recurso al rubro identificado, específicamente, las razones por las que en este caso considero que es adecuado revocar de manera lisa y llana el procedimiento ordinario sancionador que declaró existente la intervención de una organización gremial y sus dirigentes en actividades encaminadas a la conformación del partido político.

Lo anterior, a fin de diferenciar de otros casos, en los que considero que la revocación debía realizarse para que la autoridad responsable agotara la línea de investigación respecto a la posible participación de alguna organización gremial.

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/CG263/2020, 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 y sus dirigentes en actividades encaminadas a la conformación de un partido político, por lo que le impuso una sanción.

Al respecto, la organización de ciudadanos adujo que se violentó la aplicación de estricto derecho y el orden público, que la resolución carece de una debida fundamentación y



motivación, que la denuncia no fue ratificada y que indebidamente se tuvo por acreditada la injerencia de organizaciones gremiales en el proceso de constitución del partido, con base en dos premisas insuficientes.

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 estaba acreditado que los dirigentes de los sindicatos hubieran realizado alguna acción para coaccionar a miembros de los sindicatos para afiliarse a organización de ciudadanos.

Ello, porque se considera que la participación de dirigentes de la CATEM 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, que la responsable no explica por qué la participación de esos dirigentes incidió en la supuesta afiliación no voluntaria.

III. Razones del voto razonado

Si bien coincido con el sentido y las razones que sustentan la resolución emitida por esta Sala Superior, considero pertinente destacar que, particularmente, la emisión de mi voto a favor del sentido de revocar de manera lisa y llana la resolución

impugnada, se debe a que, en el caso en estudio, en efecto no se contaba con los elementos suficientes para considerar que existía la participación de organización gremial.

Ello, porque la responsable consideró que estaba acreditada la participación de la CATEM en la constitución de un partido político, por el simple hecho de treinta y tres dirigentes de esa confederación participaron como cinco presidentes, dos secretarios y veinticinco delegados en la organización, tuvo por acreditada la intervención de organizaciones gremiales en la creación de un partido.

En la sentencia se consideró que la participación de las personas referidas, es insuficiente por sí solo para llegar a la conclusión de la responsable, máxime que de los requerimientos que realizó a diversas instancias, sólo se obtuvo una lista de nombres de los dirigentes de la organización sindical, sin ningún otro elemento distintivo, como el RFC y la CURP, por lo que incluso podría haber homonimias.

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

En ese sentido, considero que en el caso en específico aun cuando la autoridad responsable realizó diligencias para allegarse de mayores elementos para determinar la participación de una organización gremial, lo cierto es que estos resultaron insuficientes para sostener su conclusión.



Esto es, a diferencia de otros casos, se advierte que la responsable agotó una línea de investigación, de la cual ni siquiera se tiene la certeza de que las personas que precisó la autoridad realmente sean dirigentes sindicales, dado que como se mencionó, sólo hizo la identificación a partir de los nombres, sin contar con algún otro elemento que hiciera indubitable que se trataba de las mismas personas.

En todo caso, si bien la responsable podría realizar entrevistas a quienes acudieron a las asambleas en las que participaron quienes se consideran pueden ser dirigentes de la CATEM, dado el tiempo que ha transcurrido desde la celebración de esas asambleas, ya no se cumpliría con la inmediatez de la prueba, lo cual disminuye el alcance probatorio que podrían tener.

Por tanto, es que a partir de los leves indicios que se obtuvieron en la investigación, es que considero que en este caso es innecesario revocar para efectos, y acompaño la revocación lisa y llana de resolución impugnada.

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 CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-81/2020 (INTERVENCIÓN DE ENTES GREMIALES EN LA CONSTITUCIÓN COMO PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DE LA ORGANIZACIÓN FUERZA SOCIAL POR MÉXICO)⁹

Respetuosamente, formulo el presente voto concurrente¹⁰, porque comparto algunas de las razones en las que se sustenta la sentencia aprobada y estoy de acuerdo con que se revoque la resolución impugnada, pero estimo que el caso se debió resolver con base en una aproximación y argumentación distintas, y que la ejecutoria debió tener efectos distintos a los que se fijan en la ejecutoria.

Dividiré la exposición de mi planteamiento en los siguientes puntos:

1. Planteamiento del caso; **2.** Decisión aprobada; **3.** Argumentación que a mi criterio debió exponerse en la ejecutoria aprobada y efectos de la decisión.

1. Planteamiento del caso

⁹ Colaboraron en la elaboración del voto: Julio César Cruz Ricárdez, Lizzeth Choreño Rodríguez, Oliver González Garza y Ávila, Elizabeth Vázquez Leyva e Hiram Octavio Piña Torres.

¹⁰ 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.



En un procedimiento ordinario sancionador originado por diversas denuncias presentadas ante el INE en contra de la organización Fuerza Social por México (FSM) y de la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México (CATEM), la autoridad responsable declaró existente la infracción denunciada, porque consideró que se permitió indebidamente la intervención de una organización gremial y de sus dirigentes, en actividades propias de la formación de un partido político.

Para llegar a la conclusión anterior, la autoridad responsable realizó un cruce de información con los registros entregados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual proporcionó los listados de los miembros de la CATEM y de los sindicatos que la integran. La responsable destacó los cruces realizados entre los nombres de quienes integran las dirigencias de la CATEM y de los sindicatos, con los nombres de personas que tuvieron participación directa en las actividades consultivas de FSM (presidentes, secretarios, delegados y auxiliares).

Como resultado de este cruce de información, la responsable concluyó que existe una coincidencia en los nombres de sesenta y ocho dirigentes y de tres miembros de la CATEM y/o federaciones y sindicatos que la integran, con los nombres de personas que tuvieron la participación directa mencionada.

De los sesenta y ocho casos coincidentes, concluyó que treinta y dos tienen un cargo de dirigencia en la confederación, federación o sindicato respectivo, y además un cargo en FSM.

La autoridad responsable consideró que, dada la relevancia de las atribuciones otorgadas en el Instructivo a los presidentes y secretarios, delegados y auxiliares, como sujetos activos en las actividades de formación de la organización como partido político, su participación cobraba especial importancia.

La responsable destacó, como elemento principal para declarar la existencia de la infracción y sancionar a FSM, que quedó demostrada la intervención de un número elevado de personas que son dirigentes en un ente gremial específico, como lo es la CATEM, en actividades dentro del proceso de formación de FSM.

2. Decisión aprobada

La sentencia aprobada considera fundados los agravios de la parte recurrente y revoca de forma lisa y llana la resolución del Consejo General del INE.

Los razonamientos en los que se sustenta la decisión son los siguientes:

- a.** No está prohibida constitucionalmente la participación política de dirigentes sindicales en la conformación de partidos políticos nacionales.



- b.** La sola participación de dirigentes de la CATEM en actividades administrativas de asambleas y de representación por elección de afiliados, no es suficiente para acreditar la prohibición constitucional relativa a la existencia de un mecanismo corporativo gremial que incida en la conformación de un partido político nacional.
- c.** La responsable no argumenta la forma en que la participación de esos dirigentes en el contexto de las asambleas incidió en su núcleo y en la libertad de las personas afiliadas para ejercer su derecho humano de participación política.
- d.** La actividad de los dirigentes partidistas en el 5.88 % por ciento de las actividades administrativas y de representación en el proceso de conformación de una nueva fuerza política no puede tener por efecto, sin elementos adicionales, la actualización de la infracción constitucional.

En la ejecutoria aprobada se sostiene, además, que para tener por demostrada la afiliación corporativa de la CATEM a la organización, es necesario acreditar de manera directa o indirecta la intervención del ente gremial mediante un actuar positivo e indudable que dé la base a partir de la cual se pueda establecer la presunción legal de que existe la referida forma de afiliación.

Además, la sentencia enfatiza que, por sí solos, los elementos obtenidos por la responsable son insuficientes para llegar a la

conclusión de que se cometió la conducta infractora. El cruce de la información es un indicio, pero esta prueba requiere relacionarse con otros elementos para su configuración y la responsable no demuestra la concurrencia de otros hechos generadores de otros indicios.

La ejecutoria aprobada considera que la eficacia de la prueba indiciaria no tiene como base hechos aislados, sino datos unívocos, concurrentes y convergentes, cuya articulación y concatenación conduzca objetivamente a una verdad formal, a través de una conclusión lógica y natural.

En este sentido, señala que la presencia de líderes de la agrupación gremial en posiciones clave en la formación del partido podría llevar a suponer que hubo una afiliación corporativa, siempre que ese hecho se relacione con otros elementos, como el relativo a que todos o la mayoría de los asistentes sean parte de esa organización gremial o bien, que se pruebe que hubo una convocatoria oficial de la organización para que sus afiliados asistieran a las asambleas de la organización civil o que se haya impuesto la obligación, a sus agremiados, para afiliarse a una organización determinada.

Finalmente, en la ejecutoria se señala que el elemento relevante para la validez de una asamblea, el núcleo propio de su finalidad es la asistencia de afiliados y que esta sea de manera libre, de manera que los cargos desempeñados por los dirigentes sindicales no impacten directamente en esa sustancia elemental. Con base en ello, en la sentencia se



estima que en la resolución dictada por la autoridad responsable no existe alguna consideración que demuestre la forma en la que algunos de los miembros de la agrupación gremial incidieron en la libertad de quienes fueron ingresados al sistema como afiliados de FSM.

3. Argumentación que a mi criterio debió exponerse en la ejecutoria aprobada y efectos de la decisión

Coincido en que no existen elementos suficientes en el caso para determinar la existencia de intervención gremial en la constitución de la organización FSM, sin embargo, estimo que la aproximación y la argumentación que debe sustentar la ejecutoria es la que enseguida propongo:

Aunque coincido en que no es suficiente que se acredite la simple participación de personas agremiadas, en los procesos de formación de partidos políticos, para determinar que existe una intervención gremial prohibida por la Constitución general, estimo que es necesario aplicar una metodología de análisis, que permita, en un primer momento, aproximarse al tipo administrativo y, así, estar en aptitud de delimitar las cuestiones probatorias y argumentativas mínimas para acreditar este hecho, y no limitarlo a la eficacia de la prueba indiciaria, la cual, bajo la lógica de la ejecutoria aprobada, lleva a desestimar la relevancia de los indicios obtenidos por la autoridad responsable y, por ende, a revocar de forma lisa y llana la resolución controvertida, sin dejar vigentes las facultades de la

autoridad administrativa electoral para que continúe la investigación de posibles conductas ilícitas.

En mi consideración, la sentencia debería tener en cuenta cuáles son los elementos constitutivos de la infracción. La infracción administrativa 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 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) [énfasis añadido]:

“Artículo 453.

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

[...]



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

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

Artículo 454.

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

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

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

Estas son las normas legales aplicables 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 conducta¹¹.

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 mi juicio, dada la construcción normativa constitucional de la prohibición de intervención de sindicatos y

¹¹ Díaz-Aranda, Enrique (2014): *Lecciones de derecho penal (para el nuevo sistema de justicia en México)*, UNAM-IIJ-STRAF, México, págs. 55 y siguientes.

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

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

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

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



A partir de lo anterior, en mi consideración, resulta relevante destacar cómo es que se comprueba la lesión del bien jurídico tutelado a partir de una interpretación constitucional que toma en cuenta que, en el estudio de las conductas del tipo administrativo se involucran derechos que pueden ser restringidos.

A mi juicio, la comprobación de 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 su libre afiliación, entonces es que queda **prohibida la intervención gremial** y la **afiliación corporativa**. 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 considerarse que se trata de **dos prohibiciones distintas** que pueden o no estar relacionadas entre sí. Es decir, la intervención gremial puede tener como efecto la afiliación corporativa o no; o bien, la afiliación corporativa está prohibida independientemente si se originó con base en una intervención gremial. Ambas prohibiciones son lógicas y normativamente independientes entre sí¹².

Sin embargo, ambas prohibiciones tienen en común que están diseñadas constitucionalmente para **proteger el mismo bien**

¹²Esta diferenciación entre ambas prohibiciones tiene su fundamento en la configuración legal y así fue sostenido en los expedientes SUP-JDC-2665/2008 y SUP-JDC-2670/2008 acumulados, tal como se lee en los siguientes párrafos:

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

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

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

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



jurídico, la libertad e individualidad de la afiliación para formar partidos políticos¹³.

Al interpretar la prohibición de afiliación corporativa, la Sala Superior ha razonado que **“las limitaciones establecidas para proteger el derecho individual de asociación, no obedecen a una lógica de restricción**, por el contrario, se introdujeron en el texto constitucional con la finalidad de **dar plenitud al libre derecho ciudadano para afiliarse a los partidos políticos**, impidiendo que la fuerza que puede asistir a ciertos grupos o sectores sociales, sea utilizada para inmiscuirse indebidamente” (énfasis añadido)¹⁴.

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

¹³ Esta interpretación se corresponde con lo que la 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”.

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

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

¹⁴ Estas consideraciones han sido reiteradas en los expedientes SUP-JDC-2665-2008 y acumulado, SUP-REC-960/2014 y SUP-JDC-807/2015.

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 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.¹⁵

Así, de esas exposiciones de motivos y su interpretación que en torno a dicha reforma ha realizado la Sala Superior, en los expedientes SUP-JRC-484/2003, SUP-JRC-179/2005 y acumulado, SUP-JDC-514/2008 y acumulado, SUP-JDC-2665/2008 y acumulado, SUP-REC-960/2014 y SUP-JDC-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, considero que cuando se busque comprobar la infracción de “intervención gremial” siempre tiene que probarse y analizarse el impacto o el daño que se haya causado en los derechos de libertad de afiliación individual de los ciudadanos en el procedimiento de

¹⁵ Esta argumentación la desarrolló la Sala Superior en el SUP-JDC-514/2008 y acumulado



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 Constitucional¹⁶. Asimismo, es un derecho humano reconocido en el Convenio Número 98 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de noviembre de dos mil diecinueve. También la Corte 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”¹⁷.

En diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸, se ha determinado que el derecho de libertad de asociación es una de las condiciones necesarias para la existencia de un **sistema democrático**¹⁹. 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

¹⁶ 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.**

¹⁷ **CASO BAENA RICARDO Y OTROS VS. PANAMÁ. FONDO, REPARACIONES Y COSTAS.** Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, Párrafo 158.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.



último objetivo el fortalecimiento de la **participación ciudadana y el debate democrático**²⁰.

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 1917,²¹ su configuración general también es un derecho humano de fuente internacional²² 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 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

²⁰ Amparo en revisión 2186/2009, *op. cit.*

²¹ 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.

²² 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.

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 Constitución²³.

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 única²⁴.

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

²³ 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.**

²⁴ 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.**



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*²⁵.

A partir de reconocer estos derechos fundamentales y con base en los principios de interdependencia e indivisibilidad, a mi juicio, 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 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

²⁵ **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.



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”²⁶.

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)²⁷; *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

²⁶ 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.

²⁷ 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.



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 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**”*²⁸.

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.

En otro aspecto, la autoridad responsable atribuyó el hecho de la supuesta intervención a la CATEM, una confederación de carácter nacional, el cual es un ente ficticio creado por el derecho llamada “persona moral” o “persona jurídica”, cuya

²⁸ *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, Op. Cit. párrafo 160.

personalidad jurídica es diferente y diferenciada de las personas que la integran. No sobra señalar que las personas jurídicas, incluidos, los sindicatos y el ente que los confedera, también son titulares de algunos derechos fundamentales²⁹.

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 FSM, sino que el INE, en este caso, se lo adjudicó al ente gremial. De igual forma las infracciones mencionadas estatuyen que la intervención en las organizaciones de ciudadanos que buscan formar un partido puede darse **por los sindicatos o por organizaciones gremiales** 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

²⁹ 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”.



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 jurídica³⁰.

El primero es el sistema del **principio de agencia o de *respondeat superior*** (que responda el superior)³¹. Bajo este principio se atribuye responsabilidad a la persona moral (principal) cuando se causan daños por actos ilícitos llevados a cabo por sus integrantes, sean estos empleadores o empleados (agentes). Al respecto, para este sistema de responsabilidad se requiere probar que el hecho ilícito lo haya cometido una

³⁰ Un ejemplo de estos sistemas de responsabilidad es el 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-IIIJ, 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>

³¹ <https://dpej.rae.es/lema/respondeat-superior>

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 317³² del Código de Comercio que establece que los factores,³³ cuando actúan en ejercicio de las funciones y

³² “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”.

³³ “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”.



gestiones que implican su cargo en una empresa y al hacerlo incurren en infracciones que resultan en multas, la responsabilidad para afrontarlas corresponde a su principal, esto es, a su empresa como persona moral.

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 los propios procedimientos internos de cada persona jurídica, así como en los 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 el 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 no vigilar o culpa indirecta).

Este sistema de atribución de responsabilidad es el sistema que, por ejemplo, la Sala Superior 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 políticos³⁴.

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*

³⁴ 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.**



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.³⁵ 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, en mi consideración, **es 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 de la confederación. Es decir, no existe una explicitación del criterio que utilizó el INE para hacer responsable a la CATEM por la conducta de sus agremiados al participar en las asambleas de FSM, aunque de su reconstrucción, el sistema utilizado resulta inadecuado.

³⁵ “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.

De la lectura integral de la resolución, es posible inferir que la autoridad responsable imputa la participación de la organización gremial, únicamente por la participación en actividades de relevancia en las asambleas de FSM de integrantes de CATEM.

A partir de lo anterior, se puede reconstruir que el sistema de imputación que utiliza la autoridad responsable es el de **identidad o el de funcionalidad**. El de identidad consistiría en el sistema basado de imputar un hecho ilícito a la organización gremial cuando un “número importante de personas agremiadas” cometen hechos. Esto es, el INE hace una relación de identidad entre la organización gremial y FSM.

Otra reconstrucción posible e implícita, es que el INE consideró que la organización gremial 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, al no cumplir con su deber de diligencia para evitar esas conductas.

No obstante, **a mí juicio, el sistema adecuado para atribuir responsabilidad a un sindicato o a una organización gremial 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 una organización gremial 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, es **mí convicción que solo se puede imputar directamente un hecho a la responsabilidad de los sindicatos u organizaciones gremiales** 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, **era 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 u organización gremial. Esto, a partir de la interpretación del significado del elemento normativo de intervención.

Estándar mínimo de hechos a probar para considerar la responsabilidad de un sindicato o una organización gremial como persona moral

En primer lugar, es necesario desarrollar cuál es el significado de la “intervención gremial”. Como punto de partida, la Sala Superior ya ha establecido que esa prohibición constitucional de “la injerencia gremial se distingue de la afiliación corporativa en cuanto a que la primera, no se reduce al ámbito del riesgo creado o de puesta en peligro. La restricción constitucional de intervención alude a tomar parte en un asunto, y con ello,

implica la acción de mediar, interceder o interponerse, por lo que debe materializarse mediante un actuar positivo”³⁶.

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*”³⁷. Sin embargo, en contextos jurídicos “intervenir” puede tener connotaciones diferentes³⁸.

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

Resulta ilustrativo lo previsto 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. 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

³⁶ SUP-JDC-2665/2008 y acumulado

³⁷ <https://dle.rae.es/intervenir>

³⁸ 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”.



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. En mi opinión, la cuestión es definir qué actividades concretas suponen que una agrupación gremial toma parte en el proceso de constitución de un partido político; al respecto pueden considerarse dos tipos de intervención: directa o indirecta.

Un primer nivel de participación es la intervención directa de la asociación gremial, mediante el uso de sus recursos materiales

y humanos propios. Esta intervención se manifiesta, por ejemplo, a través de elementos tales como:

1. Que exista agencia. que las personas actúen ostentándose como directivos integrantes del sindicato, en nombre, por cuenta, o en beneficio directo de la organización sindical.

2. Uso, disposición o facilitación de bienes muebles o inmuebles que formen parte del patrimonio de la asociación gremial. Por ejemplo, cuando un sindicato facilita sus instalaciones o equipo para el desarrollo de las actividades de constitución de un partido político, o cuando se comprueba el uso de los logos, emblemas o la propaganda, propias del sindicato.

3. Financiamiento de la agrupación de ciudadanos que busca constituirse como partido por parte de una organización gremial. Se debe probar que existe financiamiento directo de la asociación gremial hacia la organización de ciudadanos que pretende constituirse como partido político.

4. Solicitud manifiesta de intervención a la base de la asociación gremial en las actividades propias de la constitución de un partido, incluso mediante coacción. Se debe probar que existen actos de solicitud de cualquier sujeto relevante dentro de la asociación gremial, mediante los que se pida la intervención de la base asociada, para que tomen parte en el proceso de constitución de un partido político.



5. Que se logren afiliaciones por la participación de personas sindicalizadas no relacionadas 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 infringen una prohibición constitucional, regularmente se llevan a cabo de forma encubierta, velada o simulada.

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

a) 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.

b) 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 afiliación numerosa a la organización civil, de personas que sean miembros de una agrupación gremial implica, por sí sola, la

intervención indebida del gremio en el procedimiento constitutivo del partido político.

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, considero que tal resultado podrá ser entendido como una forma indebida de intervención, si se comprueban además otros hechos 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 permita 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 de éste, como parte de la intención de que los agremiados intervengan



en la formación de un partido, como una actividad dirigida desde el gremio.

Lo anterior no significa que sea indispensable que se demuestre que ambas organizaciones sean idénticas, pero los elementos a partir de los cuales sea posible advertir esas similitudes sustanciales sí abonan a identificar una estrategia de intervención indebida de la organización gremial. Entre los aspectos a valorar para observar ese tipo de vínculo, estimo que 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 identidad sustancial de las personas que los componen, los 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.

Intervención como control a través de construir grupos de veto

Adicionalmente, estimo que otro de los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar, para considerar que la actividad de un sindicato u organización gremial resultó en una intervención indebida en el proceso de 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 al nuevo partido político. De esa manera existe un nivel de análisis del diseño institucional que permite determinar si los integrantes de un nuevo partido político 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 caso³⁹, 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*"⁴⁰. 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

³⁹ 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).

⁴⁰Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, página 27.



en estos órganos. Por ejemplo, esa circunstancia se puede conocer a través de analizar los procedimientos establecidos para la toma de decisiones sobre la elección de su dirigencia partidista y la elección de candidatos para procesos electorales, etcétera.

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

- 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.

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.

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



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 u organización gremial 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.

En mi consideración, la resolución impugnada no logra acreditar todos los elementos normativos del tipo expuesto que se han desarrollado; en todo caso la autoridad obtuvo y valoró pruebas sobre la participación de integrantes de CATEM en asambleas de FSM.

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

La Sala Superior ya había resuelto precedentes en los que estimó que el mero ejercicio de comparar padrones es insuficiente o no es apto para demostrar que se trató de una afiliación gremial y con ello se desvirtúa que la afiliación sea libre e individual⁴¹. 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.⁴²

En ese sentido, en ese caso en particular, la autoridad no obtuvo pruebas ni razonó sobre ellas en relación con los otros

⁴¹ 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.”

⁴² 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.**”



elementos relevantes y necesarios para acreditar la infracción aquí estudiada, a saber:

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

Sobre estos elementos del tipo administrativo, la autoridad responsable incumple con el principio de exhaustividad, ya que no logra cubrir la carga de probar la intervención gremial, 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 consecuencias⁴³.

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;
- 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 carga⁴⁴.

En esa línea argumentativa, debe decirse que, en interpretación de la Constitución, la Sala Superior ha reiterado el criterio de la jurisprudencia 21/2013, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**. Es decir, en el procedimiento y la resolución que se 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

⁴³ Véase Taruffo, Michele (2008): *La prueba*, Marcial Pons, trad. Jordi Ferrer Beltrán *et. al.*, Marcial Pons, Madrid. págs. 145 a 148.

⁴⁴ Esta argumentación se sostuvo en el JRC-327/2016 y acumulado.



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 final⁴⁵.

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 estándar⁴⁶.

⁴⁵ Taruffo, Michele, *op. cit.* pág. 153.

⁴⁶ 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 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.

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*)⁴⁷.

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 hechos⁴⁸. Asimismo, la carga de argumentar sobre los hechos

⁴⁷ Taruffo, Michele, *op. cit.* págs. 149-151.

⁴⁸ “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,*



probados también cuenta sustento en los deberes motivación de todos los actos de autoridad que impone la Constitución general en sus artículos 14 y 16.

Teniendo en cuenta esa distinción de la carga de la prueba, es posible decir que la Sala Superior ha desarrollado las obligaciones de la 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 la Sala Superior ha descrito los conceptos que caracterizan las investigaciones de la siguiente forma ⁴⁹:

- **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.

and Criminal Law An Essay in Legal Epistemology. Cambridge University Press, 2006, pág.52.

⁴⁹ Véase, en lo aplicable, el criterio sostenido en el **SUP-RAP-180/2017**.

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 proporcionalidad⁵⁰.

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

De lo anterior se concluye que el procedimiento sancionador **tiene como propósito el esclarecimiento de los hechos**, es decir, la búsqueda de la verdad, para estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad y la imposición de

⁵⁰ 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.



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;⁵¹ 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.

⁵¹ 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 gremial, **pues se limitó a estimar como acreditada la participación de integrantes de CATEM por la única razón de considerar que los integrantes del gremio tienen cargos relevantes en FSM.**

Al efecto, la responsable estimó como elemento trascendente la coincidencia en los nombres de sesenta y ocho ciudadanos que ostentan un cargo como dirigentes en la CATEM y/o federaciones y sindicatos que la integran, con los nombres de afiliados a la organización con cargos de presidentes, secretarios, delegados, y auxiliares.

FSM realizó 26 asambleas, respecto de las cuales se advirtió que los cargos relevantes que ocupan los afiliados coincidentes con el ente gremial son los siguientes:

- 5 presidentes de asambleas los cuales representan el 19.23 % de los 26 cargos de presidencias correspondientes a las asambleas.
- 2 secretarios de asambleas los cuales representan el 7.26 % de los 26 cargos de secretariados correspondientes a las asambleas.
- 25 delegados de asambleas los cuales representan el 4.91 % de los 509 delegados de las asambleas.

Los 32 cargos anteriores representan el 5.71 % de la totalidad de 561 cargos en FSM y, finalmente los restantes 36 nombres



coincidentes entre la dirigencia de sindicatos ocuparon el cargo de auxiliares.

En este caso la autoridad responsable consideró que, dada la relevancia de las atribuciones otorgadas en el Instructivo a los presidentes y secretarios, delegados y auxiliares, como sujetos activos en las actividades de constitución de la organización, su participación cobra importancia.

Al respecto, no escapa a mi atención que la prueba en el juicio puede hacerse válidamente a través de la llamada prueba indiciaria o las llamadas pruebas indirectas⁵².

Sin embargo, a partir de esa prueba no se puede inferir el hecho de que la organización gremial 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

⁵² 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.

sentado lo que se pretende probar (la falacia de petición de principio), o bien solo descansa en un contra fáctico, lo que la convierte en una inferencia débil.

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

En otras palabras, la afirmación de que FSM 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 confederación, 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 sindicato⁵³.

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

Por eso, es mi **convicción**, 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 integrantes de CATEM que participaron en la formación de FSM han cometido un ilícito.**

⁵³ 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.

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.

Con base en todo lo razonado, considero que si bien es correcto revocar la resolución dictada por la autoridad responsable, la revocación no debe ser lisa y llana, sino para el efecto de que el INE despliegue sus facultades de investigación e indague sobre los hechos denunciados tomando como base las pruebas con las que cuenta y las que conforme con sus atribuciones ordene desahogar, a fin de contar con elementos suficientes para que dicte una nueva resolución en la que, mediante un análisis como el que propongo, determine si se acredita o no la conducta infractora objeto de la denuncia. Lo anterior, en el marco de un procedimiento en el que la autoridad ejerza las facultades constitucionales y legales de forma completa y se garanticen los derechos de audiencia previa y el principio de contradicción de las pruebas a las partes.

Lo anterior sin perder de vista que 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 Constitución⁵⁴.

La Sala Superior ha considerado,⁵⁵ 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.

⁵⁴ 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 DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.

⁵⁵ 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.

Desde el punto de vista de las fuentes de derecho internacional, este derecho fundamental también está reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁵⁶ el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos⁵⁷ y la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵⁸.

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

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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, 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.

⁵⁸ 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.



tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos⁵⁹.

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 prueba⁶⁰.

El principio de contradicción también está reconocido en la Constitución general como principio del proceso penal⁶¹. En ese sentido, en mi consideración, 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.

Es cierto, que la 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

⁵⁹ **Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71,

⁶⁰ Corte IDH. **Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, Párrafo 54

⁶¹ “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.”

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 actuaciones⁶².

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

⁶² SUP-RAP-116/2015



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 decisión⁶³. **En estas 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.

En conclusión, estimo que la resolución impugnada sí debe ser revocada, pero no en forma lisa y llana, sino para el efecto de que el INE despliegue sus facultades constitucionales y legales de forma completa, sin afectar las garantías de los derechos de audiencia previa y el principio de contradicción de las pruebas en beneficio de las partes.

Es por todas esas razones que suscribo el presente voto concurrente.

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

⁶³ *Idem.*

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.