

EL REGISTRO COMO PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Intervención sindical en la
conformación de nuevos
partidos políticos

PATRICIA KURCZYN VILLALOBOS

Nota introductoria

David Ricardo Jaime González
y Fernando Ramírez Barrios



**EL REGISTRO COMO PARTIDOS
POLÍTICOS NACIONALES**

Intervención sindical en la conformación
de nuevos partidos políticos

COMENTARIOS A LA SENTENCIA
SUP-JDC-514/2008

Patricia Kurczyn Villalobos

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE

David Ricardo Jaime González

y Fernando Ramírez Barrios

342.76568 Kurczyn Villalobos, Patricia.
K289r

El registro como partidos políticos nacionales : intervención sindical en la conformación de nuevos partidos políticos / Patricia Kurczyn Villalobos; nota introductoria a cargo de David Ricardo Jaime González y Fernando Ramírez Barrios. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

46 p. + 1 CD-ROM .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 21)
Contiene sentencia SUP-JDC-514/2008.

ISBN 978-607-7599-60-9

1. Derechos políticos – México. 2. Derechos del ciudadano – juicios. 3. Rumbo a la democracia – Agrupación Política Nacional – México. 4. Sentencias – TEPJF – México. 5. Medios de impugnación – Derecho Electoral. I. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

D.R. 2009 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero No. 5000, Colonia CTM Culhuacán,
Delegación Coyoacán, C.P. 04480, México, D.F.
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

Impreso en México

ISBN 978-607-7599-60-9

Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Ruperto Patiño Manffer

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	11
El registro como partidos políticos nacionales. Intervención sindical en la conformación de nuevos partidos políticos	19

SENTENCIA

SUP-JDC-514/2008	Incluida en CD
------------------------	----------------

PRESENTACIÓN

En esta entrega de la serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, se presenta el análisis de uno de los casos más interesantes y polémicos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el cual conoció sobre la negativa del Instituto Federal Electoral (IFE) para otorgar el registro como partido político nacional a un grupo de ciudadanos.

La reforma al artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, introdujo por primera vez en nuestro país la prohibición expresa para que las organizaciones gremiales o con “objeto social diferente” intervengan en la creación de partidos políticos, así como cualquier forma de afiliación corporativa a los mismos. Esta disposición constitucional se reprodujo a su vez en el artículo 22, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que entró en vigor el 14 de enero de 2008.

Desde la reforma electoral de 1996, el artículo 41 de la Constitución señalaba que sólo los ciudadanos podían afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Es decir, existía ya una disposición en la Carta Fundamental que tutelaba la afiliación libre e individual a los partidos políticos. No obstante, el Poder Reformador de la Constitución consideró necesario hacer explícita la prohibición para las organizaciones gremiales de intervenir en la constitución de partidos.

En una de las primeras solicitudes de registro como partidos políticos que fueron resueltas por el Consejo General del IFE, con base en las nuevas reglas derivadas de la reforma constitucional en materia electoral de 2007, la autoridad electoral advirtió que

el presidente y el secretario general de la agrupación política que solicitó su registro como partido político eran, al mismo tiempo, líderes de dos organizaciones sindicales.

Para el Consejo General del IFE, el hecho de que dos líderes de un sindicato fueran altos dirigentes de la agrupación política que solicitaba su registro como partido representaba, por sí mismo, un acto de intervención de una organización gremial en la creación de un partido político, violatorio de la Constitución y del código en la materia.

La Sala Superior del TEPJF sostuvo una opinión contraria, al resolver la controversia planteada por la agrupación que se inconformó con la decisión del IFE. El Tribunal Electoral consideró que, para que se actualizara una violación a la Carta Fundamental y a la ley, resultaba necesario que el IFE hubiera contado con mayores elementos de prueba, para acreditar actos encaminados a la afiliación corporativa de los miembros de la agrupación interesada en obtener su registro como partido. La resolución del TEPJF no estuvo exenta de polémica, pues dos de los magistrados integrantes de la Sala Superior votaron en contra de la posición mayoritaria y emitieron voto particular.

Las normas con las que fue resuelta esta controversia forman parte de la más reciente reforma en materia electoral, que ha significado retos muy importantes para el IFE y el TEPJF, en su interpretación y aplicación a casos concretos.

El análisis de la sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-514/2008, realizado por la doctora Patricia Kurczyn Villalobos, forma parte de la contribución del TEPJF para fomentar el debate de sus sentencias, necesario en todo Estado Constitucional Democrático de Derecho.

*Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-JDC-514/2008

*David Ricardo Jaime González
y Fernando Ramírez Barrios**

El tema estudiado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-514/2008 y acumulados, es sumamente relevante al tratarse de uno de los derechos político-electorales que se tutelan por este medio de impugnación, precisamente el de afiliación.

Se trata de un asunto relacionado con una agrupación política denominada Rumbo a la democracia, la cual intentaba obtener su registro como partido político nacional ante el Instituto Federal Electoral.

A continuación los antecedentes relevantes del asunto:

En primer lugar es pertinente recordar que, el 29 de enero de 2007, la agrupación política nacional denominada Rumbo a la democracia notificó al Instituto Federal Electoral el propósito de constituirse como partido político nacional. A partir de esa fecha, se inició el procedimiento establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, llevándose a cabo, por parte de los interesados en constituirse como partido político nacional, los trámites tocantes y, por parte del Instituto Federal Electoral, los procedimientos de revisión correspondientes.

* Secretarios de Estudio y Cuenta adscritos a la Ponencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos, en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Después de llevar a cabo los trámites atinentes en términos del Código en la materia, el 28 de enero siguiente, el presidente y el secretario general del Comité Ejecutivo Nacional de la referida agrupación, solicitaron el registro oficial como partido político nacional bajo la denominación Partido Mexicano Rumbo a la Democracia, mismo que se declaró improcedente por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Esto debido a que la citada autoridad administrativa electoral estimó que la agrupación no cumplía con los requisitos establecidos en la normatividad electoral (Constitución Federal y Código Electoral) para constituirse como partido político nacional.

Tal determinación provocó el desacuerdo de diversos ciudadanos, quienes acudieron a la Sala Superior del TEPJF, e interpusieron sendas demandas de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y una demanda de recurso de apelación, a fin de controvertir la determinación del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.

En las demandas presentadas, los actores expresaron diversos motivos de inconformidad, a efecto de combatir la resolución que les negó el registro para constituirse como partido político nacional, los cuales fueron divididos para su estudio en dos grandes apartados:

1. Los relacionados con la aplicación retroactiva de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
2. Los concernientes a una aparente ingerencia sindical en la conformación del partido político de nueva creación.

En relación con el primer motivo de inconformidad, los demandantes manifestaban que la negativa de registro basada en lo dispuesto en el artículo 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, era ilegal, ya que dicha disposición constitucional fue reformada y entró en vigor con posterioridad al

inicio de los trámites para la constitución del partido político, por lo que la misma se aplicaba de manera retroactiva.

Al respecto, en el estudio llevado a cabo de este agravio por la Sala Superior del TEPJF, se consideró que:

- Las reformas constitucionales no pueden ser calificadas de retroactivas, aun cuando se apliquen a hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigor.
- El legislador constituyente, en usos de sus facultades amplísimas, puede establecer en todo tiempo las disposiciones fundamentales que convengan por razones políticas, sociales o de interés general.
- Las reformas constitucionales al integrarse a la Constitución tienen efectos retroactivos, a menos que el Constituyente determine lo contrario y establezca un plazo específico.
- En el caso concreto, se trató de la actualización de la prohibición establecida en el segundo párrafo, del apartado I del artículo 41 de la Constitución Federal, incluida en las reformas de noviembre de 2007, para las cuales el legislador no estableció un ámbito temporal de validez especial.
- La asamblea constitutiva del partido se llevó a cabo en diciembre de 2007 y la solicitud formal de registro se presentó en enero de 2008, por tanto se consideró que ya regían las nuevas disposiciones constitucionales.

En términos de lo anterior, se concluyó que si diversos actos del proceso de constitución como partido político nacional se realizaron con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2007, la autoridad responsable actuó correctamente al aplicar las disposiciones constitucionales a dicho proceso de constitución, sin que tal situación pueda calificarse de retroactiva.

Por otra parte, en relación con el segundo apartado antes mencionado, la Sala Superior del TEPJF determinó que le asistía la razón a los impugnantes, pues en autos no se encontraba acreditada la existencia de la intervención sindical a que alude la responsable en cuanto a la intención de conformar un partido político nacional.

Al respecto, se tuvo presente el contenido del segundo párrafo del artículo 41, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece, en la parte conducente, que "...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".

Además de lo anterior, se tuvo en cuenta la intención fundamental del constituyente permanente en la reforma de 1996: prohibir la afiliación corporativa y consagrar el derecho de los ciudadanos de afiliarse a los partidos políticos de manera individual y libre.

Por ello, con el objeto de afianzar el que el derecho de afiliación se ejerza de manera libre e individual, se concluyó que la reforma constitucional de 2007 tuvo como finalidad explicitar la prohibición de que en la conformación de nuevos partidos políticos o en la integración de los ya existentes se utilizara cualquier forma de afiliación colectiva.

Dicha prohibición constitucional se compone de dos elementos:

- a) Intervención de asociaciones gremiales o con objeto social distinto a la creación de partidos políticos, y
- b) Que con dicha intervención se generen prácticas de afiliación colectiva.

Se consideró indispensable la demostración de ambos elementos para la actualización de la prohibición constitucional, pues

de lo contrario se determinó que se correría el riesgo de coartar derechos político-electorales de los interesados.

Una vez establecido lo anterior, se procedió al análisis de la resolución impugnada, y se contrastó con el acervo probatorio que obraba en el sumario, llegando a las siguientes conclusiones.

La autoridad responsable niega el registro como partido político nacional a la agrupación actora basándose, fundamentalmente, en dos razones:

1. Que derivado del informe rendido por la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se tuvo por acreditado que el presidente y el secretario general de la agrupación actora, y el secretario general de la agrupación al momento de presentar el aviso de constitución de partido político, eran a su vez dirigentes sindicales de las organizaciones gremiales referidas con anterioridad, y
2. Que atendiendo a los cargos sindicales se consideró que las personas mencionadas tenían un grado de influencia suficiente sobre los afiliados como para lograr que los mismos se afiliaran al partido en creación.

Tales argumentos fueron considerados por la Sala Superior del TEPJF como insuficientes para llegar a tal conclusión, puesto que la autoridad responsable basó su decisión únicamente en el informe rendido por la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, documento al cual no es posible darle el alcance que le da la responsable.

De dicho informe se puede desprender que las personas mencionadas son dirigentes sindicales, sin embargo no es posible advertir el grado de influencia que les atribuyó la autoridad y por tanto, que existió afiliación colectiva o participación de dos sindicatos en el proceso de creación del partido político.

Por lo anterior, se consideró inexacta la conclusión a la que arribó la responsable en el sentido de que, el hecho de que los

dirigentes de la agrupación lo sean a su vez de un sindicato es suficiente para considerar que existió participación de organizaciones gremiales. Esto, dado que la responsable no probó la supuesta influencia de la que gozan los dirigentes sindicales, ni mucho menos la realización de actos concretos de su parte para influenciar o manipular a los agremiados, pretendiendo aplicar *mutatis mutandi* la tesis de la Sala Superior del TEPJF referente a la presión que generan funcionarios de mando superior sobre el electorado en una casilla, misma que se consideró no aplicable al caso concreto, pues en ella se establece que no basta con ser funcionario para que se actualice la presión sobre el electorado, sino que es necesaria la presencia de la persona de que se trate y su participación activa, mediante la realización de actos concretos plenamente demostrados.

En el caso no se demostró que los dirigentes sindicales estuvieran presentes en todos los actos llevados a cabo por la agrupación actora para conformar el partido político, en especial en aquéllos en los cuales las personas interesadas manifestaron su voluntad de afiliarse.

Además de lo anterior, la responsable señaló que se emplearon las reglas de neutralidad aplicadas durante el proceso electoral federal del año 2006, sin embargo tal determinación también se consideró incorrecta pues para ello no bastaba ser un funcionario público, sino que era necesaria la realización de un acto concreto que conculcara la neutralidad acordada.

Con los anteriores argumentos se desvirtuó la conclusión de la autoridad responsable al sostener que la sola calidad de dirigente sindical era suficiente para tener por acreditada la prohibición constitucional, pues no se demostró la existencia de actos concretos llevados a cabo por los dirigentes sindicales en uso de su supuesta influencia para generar afiliación colectiva o gremial.

Aunado a lo anterior, se advierte que la responsable no fue exhaustiva en el ejercicio de sus facultades para revisar el cumplimiento de los requisitos para ser partido político, pues no sólo no analizó todas las pruebas que tenía en su poder, sino que dejó de realizar las diligencias necesarias para sustentar su decisión.

En efecto, la autoridad tenía a la mano:

1. Copia certificada del padrón de agremiados del Sindicato Nacional de Trabajadores de Autotransportes, Similares y Conexos, y de la Unión de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Actividades Similares y Conexas, remitidas por la autoridad laboral.
2. Copia de los padrones de los sindicatos mencionados aportadas por los interesados.
3. La autoridad laboral, al contestar el requerimiento formulado, le señaló al Instituto la página de Internet en la que podía verificar los padrones de los sindicatos.

Como puede verse, la autoridad responsable tuvo a su alcance elementos aportados por las partes que debió analizar y dejó de hacerlo.

Si la autoridad consideró en un principio la existencia de ingerencia sindical en la conformación de un partido político, debió llevar a cabo todas las diligencias que dentro del ámbito de sus facultades fueran posibles, a efecto de corroborar la actualización de la prohibición constitucional de mérito y no conformarse con un informe de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Con base en lo anterior, se concluyó que, además de que la responsable no acreditó la supuesta intervención de dos sindicatos en el proceso seguido por la agrupación política para constituirse en partido político, también inobservó el principio de exhaustividad, al haber dejado de valorar pruebas que se encontraban en el expediente, e incluso de llevar a cabo las diligencias que considerara necesarias conforme a las facultades de investigación que le da el orden legal.

Es por ello que la sentencia de mérito revocó la resolución impugnada y otorgó un plazo de 15 días naturales para que en pleno ejercicio de sus facultades emitiera la resolución que en derecho procediese.

Como puede verse, la ejecutoria en comento contiene elementos interesantes que merecen ser analizados a fondo, razón por

la que se vuelve interesante el estudio que al respecto se lleve a cabo por los expertos en la materia.

Es importante hacer mención que a través del estudio de este fallo pueden apreciarse, entre otras cosas, la forma en que la Sala Superior del TEPJF desvirtúa el análisis y calificación de diversos medios de prueba valorados por el Instituto Federal Electoral, cuya relevancia radicaba precisamente en la acreditación de los requisitos para la conformación de un nuevo partido político nacional.

Por último, cabe hacer mención que el criterio adoptado en la ejecutoria en comento no fue aprobado por unanimidad, pues los magistrados Manuel González Oropeza y Constancio Carrasco Daza disintieron de la postura de la mayoría, quienes formularon un voto particular.¹

¹ Consultable a partir de la foja 241 de la ejecutoria en comento.

EL REGISTRO COMO PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Intervención sindical en la conformación
de nuevos partidos políticos

Patricia Kurczyn Villalobos, ***

EXPEDIENTE:
SUP-JDC-514/2008

SUMARIO: I. Planteamiento;
II. Decisión y solución; III. Colofón o
conclusión.

Resumen general

El 29 de enero de 2007, Rodolfo Bastida Marín y Pedro Adrián Chino, en su carácter de presidente y secretario general del Comité Ejecutivo Nacional de la agrupación política nacional Rumbo a la Democracia, notificaron al Instituto Federal Electoral el propósito de constituir dicha agrupación como partido político nacional, para lo cual presentaron la documentación requerida y se siguieron los trámites correspondientes en los términos que marca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Una vez que se cumplimentó la entrega de la documentación requerida, con las correspondientes certificaciones

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Agradezco el apoyo de la licenciada Joana Páez en la elaboración del resumen de la sentencia y localización de información legal.

emitidas por la Dirección General de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El día 28 de enero de 2008, Rodolfo Bastida Marín y Rodolfo Bastida Mendoza solicitaron el registro oficial de la agrupación que representan como partido político nacional bajo la denominación Partido Mexicano Rumbo a la Democracia, con la aceptación correspondiente del director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral emitida mediante expediente DEPPP/DPPF/0306/2007. Los solicitantes procedieron a solicitar el registro una vez que hubieron considerado haber dado cumplimiento a los requisitos de ley y en tiempo de acuerdo al artículo 29, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en resolución número CG295/2008, determinó la improcedencia del registro de la citada agrupación como partido político nacional, al considerar que no se satisfacía lo referente al procedimiento establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en sus artículos 24 a 29, además de transgredir la prohibición establecida en el artículo 41, base I, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y además el artículo 22, párrafo 2, del citado Código de la materia.

Inconformes con la resolución, los señores Rodolfo Bastida Marín y Rodolfo Bastida Mendoza, en su condición de representantes de la citada agrupación como presidente y secretario respectivamente, presentaron el juicio ciudadano ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En la misma fecha, diversos ciudadanos en calidad de afiliados a esa misma agrupación política actora promovieron los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al considerar afectados sus derechos políticos. Asimismo, el 8 de julio del presente año 2008, Rodolfo Bastida Marín, como presidente de la agrupación solicitante, presentó ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el recurso

de apelación en contra de la resolución que negó el registro de la agrupación como partido político.

El 31 de julio del presente año 2008, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió el expediente SUP-JDC-514/2008, al que se acumularon diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, así como el recurso de apelación SUP-RAP-128/2008, interpuesto por la referida agrupación política. La resolución determinó sobreseer el recurso de apelación y los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano números 513, 515, 516 y 519 al 1109. Estos juicios y el recurso de apelación número 128, todos del año 2008, fueron acumulados. Así mismo, se revocó la resolución CG295/2008, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 27 de junio del presente año, en la que se determinó la improcedencia del otorgamiento de registro como partido político nacional a la agrupación política nacional Rumbo a la Democracia. Además se ordenó remitir el expediente a la autoridad responsable para que emita la resolución que en derecho proceda. Además de ordenar a la responsable que se informara a la Sala Superior del Tribunal Electoral sobre el cumplimiento de la sentencia, dentro de las 24 horas siguientes. (Resolutivos I, II, III y IV de la sentencia.)

Introducción

El estudio se refiere concretamente a considerar si en la solicitud de registro del partido político a que se aspiraba, hubo injerencia de algún sindicato de trabajadores, lo que, en su caso, violentó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base I, párrafo 2 y el artículo 22, párrafo segundo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que proscriben dicha injerencia, de acuerdo a la reforma constitucional de tal disposición de noviembre de 2007. La razón para considerar dicha posibilidad, la injerencia sindical en el proceso seguido por

la agrupación política Rumbo a la Democracia, para constituirse como partido político se funda en que el presidente y el secretario de dicha agrupación ostentan a la vez los cargos de secretario y secretario suplente, respectivamente, del Sindicato Nacional de Trabajadores de Autotransportes, Similares y Conexos de la República Mexicana, así como el primero de ellos lo es también de la Unión de Trabajadores de la Construcción, Actividades Similares y Conexas de la República Mexicana.

En la sentencia en mención se determinó reponer el procedimiento con el argumento de que la autoridad responsable no acreditó la intervención de los dos sindicatos en el referido proceso de constitución del partido político y sólo se basó en una suposición.

I. Planteamiento

La pretensión de los promoventes era obtener el registro del Consejo General del Instituto Federal Electoral de su agrupación política como partido político nacional, bajo la denominación Partido Político Rumbo a la Democracia. Solicitud hecha a nombre de la agrupación política del mismo nombre.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución clave CG295/2008, en la que determinó la improcedencia del registro como partido político nacional a la citada agrupación, argumentando que no satisfacían lo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de que se transgredía la prohibición establecida en los artículos 41, base I, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece la proscripción de cualquier forma de intervención gremial o sindical en la conformación de nuevos partidos políticos, y 22, párrafo 2, del citado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. De acuerdo con el contenido de estos preceptos legales y constitucionales se impide que las organizaciones gremiales o con objeto social diferente intervengan en los procesos de registro de partidos políticos por

considerar que las mismas estarían ejerciendo influencia en los agremiados y limitaría la libertad electoral. La resolución se basó en algunos requisitos no satisfechos de acuerdo a los artículos 24 a 29 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; sin embargo, el argumento principal por el cual se negó el registro como partido político se concentró en la injerencia sindical, incluso en la “posible” injerencia, al considerar que los ciudadanos que ostentan los más importantes cargos en la dirigencia de la Agrupación Política Nacional denominada Rumbo a la Democracia y que fueron quienes presentaron ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la solicitud, acompañada de toda la documentación necesaria para obtener el registro de dicha entidad política, coinciden en ocupar los cargos directivos en dos organizaciones sindicales que se encuentran debidamente registradas ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como lo certificó la Dirección General de Registro de Asociaciones de esta dependencia. Dichas organizaciones sindicales son el Sindicato Nacional de Trabajadores de Autotransportes, Similares y Conexos de la República Mexicana y la Unión de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Actividades, Similares y Conexas de la República Mexicana. Este argumento fundamentó la negativa del registro y nacimiento del nuevo partido político, al concluir que la intervención de una organización sindical en el registro de un partido político, ocasiona la nulidad de dicho acto y de todas las diligencias que se hayan realizado con tal propósito, por contravenir en forma directa disposiciones expresas previstas tanto en la Constitución, como en las leyes electorales.

Por lo tanto, a decir de esta autoridad en materia electoral, toda vez que al administrar el patrimonio de ambas entidades; representarlas legalmente; determinar las actuaciones de sus órganos de dirección y participar en la organización y celebración de las asambleas distritales que pretende acreditar la agrupación solicitante es que se intercede y media en los objetos y finalidades de ambas por lo que se actualiza el

supuesto de intervención de una organización gremial o con objeto distinto en la creación de un partido político nacional. Bajo esa lógica, otorgar el registro como partido político a la agrupación política solicitante implicaría la omisión en el cumplimiento del mandato constitucional y legal.

II. Decisión y solución

La *litis* en este asunto fue la negativa de registro como partido político a la agrupación nacional Rumbo a la Democracia, por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por lo que se promovieron diversos juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y un recurso de apelación, para que se dejara sin efectos la resolución emitida por el Consejo citado al negar el registro del partido político, como se ha mencionado antes.

Alegando los actores que la responsable inobservó el principio de exhaustividad, al dejar de valorar pruebas que constaban en el expediente.

En la ejecutoria emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la ponencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos, que proyectó la sentencia, argumentó que la autoridad responsable únicamente se había basado para emitir su resolución, con la cual negó el registro del partido político en cuestión, en dos razonamientos que fueron los siguientes:

- I. El que derivado del informe rendido por la Dirección General de Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tuviera por acreditado que Rodolfo Bastida Marín, Rodolfo Bastida Mendoza (actuales presidente y secretario general de la agrupación actora, respectivamente) y Pedro Adrián Chino Jaimez (secretario general de la agrupación al momento de presentar el aviso de constitución de partido político) fueran a su vez dirigentes sindicales de dos organizaciones gremiales, y

II. Que en virtud de los cargos sindicales que ostentan dichas personas, gozan de un nivel de influencia sobre los agremiados a esas organizaciones, la suficiente para considerar que son capaces de lograr que los agremiados se afilien al partido político del cual son dirigentes.

Al respecto, la Sala Superior ha considerado que las razones apuntadas son insuficientes para tener por acreditada la intervención de dos sindicatos en el proceso de conformación del partido político de referencia.

Por tanto, si en el oficio valorado por la autoridad responsable únicamente se refiere que ciertas personas ocupan determinados puestos en dos sindicatos y que coinciden con los nombres de los solicitantes del registro del nuevo partido político, lo único que pudo tener por demostrado la autoridad es tal coincidencia y no que se utilice o se influya en los agremiados de dichas organizaciones para actuar ante el Instituto Federal Electoral y, consecuentemente, tal instrumento no puede servir para acreditar la supuesta influencia que les atribuye la autoridad, sobre todo porque es precisamente sólo una suposición.

Por otra parte, la autoridad responsable argumenta que tal influencia deriva de la posición que ocupan dichas personas al interior del sindicato, para lo cual afirma que al ostentar los cargos de dirección más importantes de dichas organizaciones, Rodolfo Bastida Marín, Rodolfo Bastida Mendoza y Pedro Adrián Chino Jaimez "...poseen la capacidad de organizar a los integrantes de la persona moral y encaminar su participación a actos concretos, como pudiera ser el emplazamiento a huelga, la exigencia de un contrato colectivo o la promoción de juicio ante las autoridades competentes o inclusive, de asumir obligaciones a nombre y representación de la organización...".

Con base en lo anterior, en la resolución se determinó que las personas citadas tienen tal grado y forma de influencia sobre los agremiados que se puede llegar a presumir que en el proceso de constitución intervinieron dos sindicatos.

Tal argumentación, sobre la posible influencia de los dirigentes sobre los agremiados a los sindicatos en cuestión es incorrecta pues la responsable parte de la premisa inexacta de que por el mero hecho de ser líderes sindicales, la influencia que tienen sobre los agremiados es de tal magnitud y eficacia que poseen la capacidad de obligarlos a afiliarse colectivamente a la agrupación política de la cual son dirigentes.

Lo inexacto de la premisa deriva del hecho de que la autoridad en forma alguna acredita que esa supuesta influencia tiene el grado y magnitud que le atribuye, ni mucho menos que la misma se haya actualizado.

Esto es así, porque la responsable no analizó algún medio de prueba que acredite, así sea indiciariamente, el grado de influencia y la forma de ejercerla que tienen los dirigentes sindicales en cuestión, como podrían ser documentos en los que conste que los dirigentes tienen a su alcance instrumentos de coacción sobre los demás miembros o que coarten su derecho y libertad de asociación.

La Sala argumentó que era necesaria la comprobación de que los dirigentes sindicales realizaron, en uso de su cargo, determinadas actividades tendientes 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 hubieran utilizado instalaciones del Sindicato para la celebración de las asambleas distritales o que se desviarán recursos de cualquier índole para dicho efecto, u otros similares.

La Sala Superior determinó que si la autoridad responsable consideró que era suficiente el hecho de que tres personas fueran a la vez dirigentes sindicales y directivos de una agrupación política, para presumir la existencia de la intervención de los sindicatos en la conformación de un nuevo instituto político, debe considerarse que dicha conclusión es inexacta, que la presunción en concreto se construyó de manera inadecuada, ya que, como se ha establecido, la autoridad no acreditó de manera alguna, por

un lado, la existencia de la influencia en el grado y forma que le atribuye a los dirigentes sindicales y, por otro, su actualización, es decir, que Rodolfo Bastida Marín, Rodolfo Bastida Mendoza y Pedro Adrián Chino Jaimez hayan utilizado esa supuesta influencia para presionar a los agremiados de los sindicatos en cuestión, sea mediante la realización de actos o por medio de actividades concretas tendientes a dicho fin, como podría ser, por ejemplo, la utilización del patrimonio sindical en el proceso de constitución de un nuevo partido político; el empleo de instalaciones sindicales para la celebración de asambleas distritales; el uso de medios de comunicación electrónicos e impresos para la difusión de mensajes a través de los cuales se “invitara” o se presionara, con advertencias o amenazas, a los miembros del Sindicato para que se afiliaran a la agrupación o para que participaran en las asambleas distritales. El hecho de que un importante número de agremiados fueran a su vez miembros de la agrupación o hubieran participado en determinadas asambleas no es fundamento de la presunción de haber sido influidos, manipulados o presionados para los fines constitutivos del partido político.

En consecuencia, se estimó que la autoridad responsable, lejos de acreditar la intervención de los sindicatos en el proceso seguido por la agrupación política nacional Rumbo a la Democracia para convertirse en partido político, sustentó su resolución en una presunción mal construida, máxime que no observó el principio de exhaustividad al no valorar todos las pruebas que constaban en el expediente e incluso se señaló que no llevó a cabo las diligencias que considerara necesarias conforme a las facultades de investigación que le da el orden legal. Este ha sido el fundamento para que la Sala Superior determinara que eran fundados los agravios de los quejosos.

Ante estas circunstancias, se consideró que lo procedente era revocar el acuerdo impugnado, y reenviar las constancias respectivas a la autoridad responsable para el efecto de que, en el plazo de quince días naturales, contados a partir de la notificación de la resolución, y en pleno ejercicio de sus atribuciones, emitiera la re-

solución que en derecho procediera, con la obligación de informar y acreditar el cumplimiento de la ejecutoria conforme a la ley.

Por otra parte, se estimó, y así se resolvió, que era innecesario el estudio del resto de las alegaciones que la agrupación actora plantea en su escrito de demanda.

Derivado de la ejecutoria en comento, los magistrados Constanancio Carrasco Daza y Manuel González Oropeza emitieron voto particular por no estar de acuerdo con lo que la Sala resolvió en dicha ejecutoria.

En cuanto a la valoración de las pruebas presentadas en los procedimientos, es probable que en efecto no haya sido agotada y sí limitada, como se desprende y se da a entender, como se explica en algunos de los párrafos de los considerandos.

La Sala argumentó que era necesaria la comprobación de que los dirigentes sindicales realizaron, en uso de su cargo, determinadas actividades tendientes 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 hubieran utilizado instalaciones del Sindicato para la celebración de las asambleas distritales o que se desviarán recursos de cualquier índole para dicho efecto, u otros similares. Sin embargo, en los “Considerandos” de la resolución impugnada se asienta que de acuerdo con los artículos 22 al 31 del mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se cumplieron los requisitos que avalan la solicitud de registro; en lo particular se dice que:

4. “Que con fundamento en el propio punto resolutivo Quinto del referido acuerdo del Consejo General, y para el ejercicio de la atribución antes descrita (considerando 3) “LA COMISIÓN” contó con el apoyo técnico de las “Direcciones Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y del Registro Federal de Electores, así como de la Unidad Técnica de Servicios de Informática y los órganos desconcentrados del Instituto,

bajo la coordinación operativa de la Dirección Ejecutiva señalada en primer término.

Consta igualmente cuáles fueron los procedimientos y razonamientos bajo los cuales se analizó la documentación que contiene los requisitos presentados, en cumplimiento, además de los numerales correspondientes a “EL INSTRUCTIVO”.

Obra en los Considerandos la razón de haber cumplido el procedimiento con lo que se determinó que los ciudadanos que intervinieron en las asambleas, lo hicieron “... de forma voluntaria y se encontraran en pleno goce de sus derechos político-electorales”.

Se afirma que se faltó al principio de exhaustividad; sin embargo, creo que la interpretación no puede ir más allá para traer suposiciones que den base a una inhibición en el derecho a disfrutar del derecho al ejercicio político o del sindical. Cualquier presunción, congruente y moral, cabe en la interpretación de una norma, pero a diferencia de la presentación de hipótesis, en un proceso legal se hace necesario analizar exhaustivamente las pruebas hasta despojarlas de la condición de conjetura o sospecha, toda vez que la aplicación de la ley exige certeza y el juzgador debe acercarse a ella por todos los medios a su alcance. En el caso de esta resolución que se comenta, se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral y sus distintas dependencias no lograron el análisis profundo de la solicitud para registrar el nuevo partido político, aunque así lo establecieron y de hecho confundieron la personalidad jurídica de los solicitantes en su petición al considerarlos representantes de sindicatos para efectos del ejercicio de un derecho netamente de orden político.

Otro de los temas que el magistrado Carrasco Daza refiere es la *intervención* y su significado, pero con independencia de la extensión significativa que tiene el verbo *intervenir* (interponerse, entrometerse, injerir, mediar, terciar, interceder, intermediar, inmiscuirse y otros sinónimos más) no hay en el caso que se comenta, acción alguna que pudiera interpretarse como tal. Los solicitantes no se

interponen entre grupos, ni entre el sindicato y la autoridad electoral ya que actúan en nombre de una agrupación política denominada Rumbo a la democracia; no se entrometen ya que no hay acciones directas de los sindicatos para el registro aludido para entender que así ocurre, ya que estos no participan ni manifiestan interés en el registro del partido político. Desde luego no hay una intermediación ya que los solicitantes, señores Rodolfo Bastida Marín y Rodolfo Bastida Mendoza no actuaron a nombre de los afiliados a los sindicatos que representan para efectos laborales. No se inmiscuyen en los intereses de los agremiados quienes voluntariamente se presentan a manifestar sus derechos políticos electorales.

El caso amerita reflexionarse profundamente para advertir que no ha sido ninguno de los sindicatos los peticionarios de la solicitud de registro del organismo político, como tampoco lo hicieron o gestionaron sus líderes a nombre de los gremios mencionados o a nombre de sus afiliados. Que los nombres de los sindicatos no se mencionan en ninguno de los documentos que amparan la solicitud de registro del partido político.

Coincido con el magistrado Constancio Carrasco Daza en cuanto a la clara intención de los legisladores de haber reformado las normas con la finalidad de impedir la injerencia de sindicatos y agrupaciones, a los que yo agregaría los organismos no gubernamentales, para intervenir en los partidos políticos, sea como directivos o como dirigentes, lo que les llevaría a extralimitar los principios que fundamentan la asociación entre trabajadores, que es el de fortalecerse mediante la misma asociación de intereses que les permita enfrentar el desarrollo de las relaciones laborales con una condición que los conduzca a situaciones de verdadero diálogo social que redunde en beneficio del mejoramiento de los niveles de trabajo y de vida de sus agremiados. Es claro también que una organización sindical esté interesada en la vida política nacional, toda vez que el desarrollo de la misma es una base para el ejercicio de otros derechos; en este caso, las políticas públicas económicas y sociales, son decisivas en el desarrollo de las relaciones laborales: creación de fuentes de empleo, protección de los derechos laborales, etcétera.

Estas consideraciones no excluyen la posibilidad de que se introduzcan intereses personales de los dirigentes sindicales o líderes políticos en beneficio personal, lo cual sin duda debe cuidarse y evitarse, como también deben darse los instrumentos jurídicos que impidan que las opiniones individuales de los grupos asociados bajo cualquier otra formal legal política sean utilizados a favor de intereses personales o que faciliten al representante y líder sindical el desapego o hasta el abandono de sus obligaciones de orden económico y social.

Es cierto que la reforma constitucional al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un medio de defensa de la libertad y del derecho del sufragio que marca una limitante para defender el ejercicio de otros derechos; hay acontecimientos en la vida nacional que fundamentan esta suspicacia. Sin embargo, en el caso que se refiere por ahora no permite, con lo actuado y lo probado, suponer con certeza que quienes solicitan el registro del nuevo partido político pretenden actuar en ese sentido, es decir, con propósitos indebidos.

El magistrado expone que en la resolución impugnada lo que la autoridad responsable acredita es la intervención de dos organizaciones sindicales a través de sus dirigentes, en la formación de un partido político que es precisamente lo que prohíbe la primera parte del artículo 41 constitucional. En este sentido haríamos reproducir lo que se ha comentado a propósito del voto particular del magistrado Carrasco, en el sentido de que no hay prueba alguna que acuse la intervención —injerencia— sindical.

En la motivación de su voto particular, el magistrado González Oropeza dice: “El nuevo marco constitucional, identifica la necesidad de impedir en la creación y registro de los partidos políticos, toda injerencia de organizaciones gremiales o con objeto distinto. Es apreciable, que la reforma se fincó en la necesidad de fijar un nuevo modelo normativo con dos prohibiciones.

Una de ellas, referida concretamente a la creación y formación de los partidos políticos, que implica una limitante más amplia, atinente a que no podrá “intervenir en la creación y registro de los

partidos políticos, ninguna organización gremial o cualquier otra que tenga un fin distinto al de las organizaciones de ciudadanos que pretendan participar en la vida política y democrática del país.”

Cierto es el argumento, no se contradice la esencia del mismo, lo que sí puede considerarse es que falta razón para aplicar el criterio en ese sentido en este caso particular al no haber las pruebas que permitan confirmar la intención de hacer intervenir en la formación de un partido político a las agrupaciones sindicales, que definitivamente tienen otras misiones distintas, aun cuando quedaría por discutir su derecho a participar en la vida democrática de un país, en virtud de que la asociación sindical es parte de las libertades que la democracia propugna y que en el caso particular de los sindicatos, conlleva la finalidad de patrocinar la viabilidad de la justicia social, de importancia indiscutible en el ejercicio democrático de toda nación y de todo estado de derecho. La democracia, como tal, como concepto puro pudiera restringirse a la participación política, pero es sabido que tal concepto alcanza una dimensión social en la que se incluye la democracia sindical, y ésta a la vez implica participar en las política de una nación. Si bien es cierto que queda clara la defensa de la democracia política al inhibir la participación directa de los sindicatos en la vida política del país, es menester acotar el sentido de la nueva prohibición del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual estoy en total acuerdo.

En el caso que ocupa este comentario hay elementos para que pueda confundirse la representación que ejercen los dirigentes sindicales respecto de la supuesta participación de este último en la creación del partido político de manera directa; lo que sin lugar a dudas conformaría un elemento suficiente para configurar la violación constitucional, pero esta situación no se llegó a comprobar, incluso puede decirse que no se llegó a investigar. Al haber admitido sin objeción alguna, que los requisitos se conformaron de acuerdo a “Direcciones Ejecutivas de Prerrogativas y Partidos Políticos y del Registro Federal de Electores, así como de la Unidad Técnica de Servicios de Informática y los órganos

desconcentrados del Instituto, bajo la coordinación operativa de la Dirección Ejecutiva señalada en primer término,” como se asienta en el Considerando Cuarto.

Expresa el magistrado que: “En virtud del conflicto de intereses que existe en la unicidad del dirigente sindical con el dirigente partidista en la misma persona, no se requiere que exista una afiliación masiva de índole corporativa, pues ésta constituye la segunda prohibición constitucional”. Sin embargo, y suponiendo sin conceder que así fuera, no existen documentos o pruebas de que así haya ocurrido o de que así se hubiera procedido y queda todo en suposiciones que no pueden admitirse como hechos con certeza, lo que complicaría la resolución de la negativa al vulnerar la seguridad jurídica que es precisa en un estado democrático y que es en esencia lo que se defiende mediante la prohibición de la intervención o injerencia sindical en los partidos políticos.

Al respecto agregaríamos de nuevo que los sindicatos constituyen personas morales reconocidas tanto en el Código Civil Federal cuando determina quiénes son personas morales y sus atributos, como en la Ley Federal del Trabajo, que regula su constitución, su actividad, su regulación y determina sus finalidades constreñidas al ámbito de lo laboral en las relaciones que se crean con otras personas, físicas o morales, también a las que la legislación llama “patrones” pero que igualmente pueden ser “empleadores” o “empresas”, que para el caso tiene la misma repercusión legal.

Ahora bien, en la resolución impugnada la responsable negó el registro del partido político nacional denominado Partido Mexicano Rumbo a la Democracia por la supuesta injerencia de dos agrupaciones sindicales en su proceso de constitución, en virtud de que los cargos sindicales que ostentan quienes son presidente y secretario general de la agrupación política, gozan de un supuesto nivel de influencia sobre los agremiados para lograr que estos se afilien al partido. En este caso es válido y esencialmente obliga a la autoridad responsable a analizar íntegra y cabalmente las condiciones bajo las cuales se desarrollaron los procedimientos y, en su caso, de ser afirmativo responder concretamente sobre

las disposiciones violadas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales e instructivos para consolidar el argumento de violación constitucional en agravio de lo dispuesto en el artículo 41, base I, párrafo 2.

En el caso que se comenta, si nos atenemos a la aplicación estricta de la ley, habrá que admitir que no hay pruebas al respecto, o por lo menos, de haberlas, no se traen al proceso y no se hacen valer en el momento procesal que corresponde. En tales circunstancias, sí puede afirmarse que la autoridad responsable dejó de actuar exhaustivamente para comprobarlo sin que pueda argumentarse la aplicación de la analogía, ya que no es instrumento o norma a la que las autoridades administrativas deban ceñirse.

Por último, me refiero a la simultaneidad de cargos de los directivos de la agrupación política “Rumbo a la democracia” y dirigentes sindicales, que el magistrado González Oropeza da como elemento de injerencia en violación del artículo 41 multicitado; con lo cual si bien puede interpretarse como tal, bastaría con que se hubiera fundado por la autoridad responsable, lo cual se mencionó pero no se fundamentó, lo que nos lleva a considerar una vez más que una resolución, en cualquier ámbito, no puede fundarse en una sospecha o en una posibilidad. En este sentido, la autoridad queda limitada a los medios de prueba que se le presenten y los que se hagan llegar.

Quedaría por entender que tampoco se comprobó la afiliación corporativa a que con toda razón alude el voto particular en comentario, se trata de una segunda prohibición y por lo tanto de una segunda consideración.

III. Colofón o conclusión

En la sentencia en comentario se sobreseyeron el recurso de apelación y los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano números 513, 515, 516 y 519 al 1109. Se revocó la resolución CG295/2008, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 27 de junio del presente

año, en la que se determinó la improcedencia del otorgamiento de registro como partido político nacional a la agrupación política nacional Rumbo a la Democracia. Finalmente, se ordenó remitir el expediente a la autoridad responsable para que emitiera la resolución que conforme a derecho procediera, además se ordenó a la responsable informar a la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral sobre el cumplimiento de la sentencia, dentro de las 24 horas siguientes (resolutivos I, II, III y IV).

Opinión a los resolutivos de la sentencia

De acuerdo a las actuaciones que se realizaron ante el Instituto Federal Electoral por los solicitantes del registro, que habiendo cumplido con los requisitos marcados en la ley de la materia, como lo hace constar el mismo Instituto Federal Electoral en sus puntos resolutivos, la Sala Superior debió conocer de la impugnación a dicha resolución negativa, hecha valer por los interesados en el registro del partido político. Ante los argumentos que se presentaron, la Sala queda obligada a conocer y resolver el asunto en los términos que le ordena el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se puede observar que ocurrió al haber designado ponente al magistrado Luna Ramos quien presentó el proyecto de resolución que finalmente la Sala Superior aceptó con la salvedad de dos votos particulares que emitieron los señores magistrados Carrasco Daza y González Oropeza, que estuvieron en desacuerdo con los puntos resolutivos al considerar que sí hubo injerencia sindical en la petición de registro de la agrupación política Rumbo a la democracia, como lo fundamentaron en dichos votos.

La resolución, de acuerdo con mi opinión, fue acertada toda vez que se determinó resolver sólo en función de la supuesta injerencia sindical en el proceso de registro, y dejar de lado otros argumentos como el de la retroactividad en la aplicación del mismo artículo 41, base I, párrafo 2. Esta consideración debe haberse apoyado en el sentido de economía procesal ya que, al resolverse la no aplicación de dicha disposición, deja fuera de

interés el análisis, para este asunto en lo particular, que pudiera considerarse en términos secundarios; a mayor abundamiento, si ya no se aplica la disposición no es necesario considerar si se hace retroactiva o no en perjuicio de los peticionarios del registro del partido político en cuestión. Con la aclaración de que no se pretende lesionar o disminuir la importancia de la retroactividad, sino concentrar la atención en la injerencia sindical, prohibida por el mismo ordenamiento electoral en el artículo 22, párrafo 2.

En tales circunstancias, la Sala Superior fundó su resolución en la ausencia de una búsqueda exhaustiva por parte del mismo Consejo General del Instituto Federal Electoral, no se basó en la injerencia sindical como tal, sino en que no se profundizó para probar que efectivamente los afiliados al partido político que a la vez aparecen como los agremiados, hubieran sido llevados con engaño o por la fuerza para apoyar la creación de un nuevo partido político. Pero aún más importante resulta entender que quienes aparecen como personas físicas que solicitan el registro correspondiente, representan también a una persona jurídica distinta, con personalidad acreditada tanto de acuerdo al Código Civil Federal como la Ley Federal del Trabajo, y que por ello podría suponerse o sospecharse que actuaran como representantes sindicales. Este es el tema central que debió haberse dilucidado, y antes investigado con sumo cuidado, lo cual no ocurrió e incluso se certificó haber recibido la documentación completa y de manera satisfactoria para cumplir con los requisitos del mismo código que ordena para el registro de partidos políticos. Llamaría entonces la atención que la Sala Superior hubiera pasado por alto que no hubo la aplicación de los principios de exhaustividad, objetividad, legalidad y certeza y que, en consecuencia, se hubiera resuelto sobre lo que quedaba como una suposición o tal vez una sospecha, lo que rompería el principio de certeza.

El sobreseimiento era el paso procesal siguiente así como la orden de la reposición del procedimiento por lo que la opinión favorece la actuación de la Sala Superior y en el tema de los votos

particulares se hacen los comentarios a los argumentos en que los mismos se fundan.

Propósitos de la nota

El tema principal de este comentario es considerar si de acuerdo a lo que consta en autos, hubo injerencia sindical.

La resolución de la Sala Superior consistente en el sobreseimiento en el recurso de apelación interpuesto por los agraviados, señores Rodolfo Bastida Marín y Rodolfo Bastida Mendoza en contra de la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral que negó el registro a la agrupación política nacional “Rumbo a la Democracia” como partido político se fundamenta correctamente al considerar que:

1. Si bien los interesados, como representantes de dicha agrupación, son a la vez representantes de sindicatos, no pueden confundirse las personalidades como personas físicas, y como representantes de personas jurídicas ya que por una parte, los sindicatos y los partidos políticos tienen una naturaleza jurídica distinta, regulados incluso por leyes también distintas.
2. Los derechos de las personas físicas para constituir sindicatos o bien para formar parte de ellos, corresponde a un derecho humano de asociación que se consagra en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y un derecho humano de segunda generación que garantiza el artículo 123, “A”, fracción XVI que dispone que:

“Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.”

3. El artículo 123 constitucional, fracción XVI, no fue citado en la resolución ni en los razonamientos o argumentos básicos

de la misma, ni en los votos particulares emitidos por los magistrados Carrasco Daza y González Oropeza, lo cual debió hacerse toda vez que se trata de una disposición del mismo nivel que el artículo 41 constitucional aludido por ser básico en la resolución. Sin embargo, aun tratándose de dos temas distintos, político y laboral, los derechos de los ciudadanos no pueden desvincularse unos de otros, incluso formando parte de clasificaciones teóricas o doctrinales diferentes, que en este caso sería la de derechos humanos individuales y colectivos, pues en realidad hay que partir del supuesto de importancia de ambos que se garantizan en la misma Constitución Política, si bien se regulan en capítulos de garantías individuales y de garantías sociales. Quedaría todavía por dilucidar si en efecto ambos derechos de asociación (política y laboral) tienen su base en el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derecho de asociación como en otras tesis lo ha reiterado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹

Por lo anterior, resulta necesario referirse a la definición y naturaleza jurídica de los sindicatos como organizaciones destinadas a la defensa de los intereses, en este caso, de los trabajadores, por lo que se entiende claramente que se trata de “intereses laborales” y no políticos.

La disposición constitucional marca la esencia del sindicato pero a mayor abundamiento, la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria de ese artículo constitucional último citado, expresa con nitidez en el artículo 356 lo que es un sindicato y si bien es cierto que es igual de claro que no se constituye para la defensa de intereses políticos, debe también considerarse que las personas físicas tienen tanto el disfrute de sus derechos individuales y colectivos en materia laboral como el disfrute de sus derechos individuales y sociales en materia electoral, que son dos ámbitos

¹ Tesis P/J 28/95, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. II, octubre de 1995, p. 5.

diversos regulados por leyes distintas que no contraponen ni supeditan el ejercicio de tales derechos a la inhibición de los otros derechos. Es decir, que los agremiados pueden ejercer el derecho de huelga y el de contratación colectiva en tanto se coliguen o se asocien para tales efectos, así como pueden ejercer el derecho de participación política al conformar un partido político en los términos que las leyes de la materia exigen, y que en este caso habían cumplimentado.

Al tenor de esta disposición, queda entendido que los intereses en defensa corresponden a aquellos vinculados o relacionados con asuntos de orden laboral como después queda expuesto con más claridad en la ley reglamentaria que dispone:

Artículo 356: “Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses”.

De tal suerte que los sindicatos, constituidos de acuerdo a las disposiciones de la misma Ley Federal del Trabajo, deben registrarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en los casos de competencia federal, como es el caso de los dos sindicatos: Sindicato Nacional de Trabajadores de Autotransportes, Similares y Conexos de la República Mexicana, así como el primero de ellos lo es también de la Unión de Trabajadores de la Construcción, Actividades similares y conexas de la República Mexicana.

En el caso de esta sentencia, debe quedar asentado que los dos sindicatos aludidos como intervinientes en el proceso político de registro del partido político Rumbo a la Democracia fueron constituidos debida y legalmente, lo que se comprueba —no sólo se deduce— del informe rendido por la Dirección General de Registro de Asociaciones de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, otorgado mediante oficio No. 211/254, y su alcance No. 211/25/06/08/265, recibidos en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos el 17 y el 25 de junio de 2008, en los que

se hace constar que los CC. Rodolfo Bastida Marín, presidente de la agrupación solicitante y Rodolfo Bastida Mendoza, secretario general de la misma ostentan los cargos de secretario general y secretario general sustituto del Sindicato Nacional de Trabajadores de Autotransportes, Similares y Conexos de la República Mexicana y, el mismo C. Rodolfo Bastida Marín como secretario general de la Unión de Trabajadores de la Industria de la Construcción, Actividades Similares y Conexas de la República Mexicana y como secretario de Actas y Acuerdos, el C. Pedro Chino Jaimez.

4. Hay evidencia jurídica de que los dos sindicatos mencionados fueron bien constituidos y registrados debidamente, al igual que sus directivas, con lo cual, al tenor del artículo 368 de la Ley Federal del Trabajo, tal registro "... produce efectos ante todas las autoridades". Bajo esta premisa, la persona moral que se ha constituido queda reconocida legalmente y conforme a derecho mexicano, adquiere personalidad jurídica autónoma, distinta de sus integrantes, agremiados o asociados, como se desprende de las disposiciones del Código Civil Federal que expresan:

Artículo 26: Son personas morales.

IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal".

Por otra parte, es relevante para el comentario que se presenta ahora a la resolución de la Sala Superior, recordar la disposición del Código Civil Federal en:

Artículo 27: "Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos".

Para mayor abundamiento merece hacerse referencia al texto siguiente del mismo ordenamiento civil federal:

Artículo 28: “Las personas morales se registrarán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos”.

Viene al caso señalar esta última disposición, conforme a la cual, los sindicatos referidos en la resolución, son personas morales reconocidas en ambas leyes federales y que la regulación detallada ya en su condición específica de sindicatos aparece en la legislación específica, la Ley Federal del Trabajo que les concede esa misma condición jurídica de acuerdo según:

Artículo 374: “Los sindicatos legalmente constituidos son personas morales y tienen capacidad para...”

5. Los sindicatos se rigen por los estatutos que ellos mismos deben redactar y presentar en los términos del artículo 365, fracción III, que constituye un requisito para solicitar su registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o ante la Junta de Conciliación y Arbitraje según se trate de competencia federal o local conforme a la clasificación que expresamente hace el artículo 123 constitucional fracción XXXI.

De acuerdo con lo anterior y con base en la autonomía sindical que el derecho mexicano consagra tanto en el Convenio número 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (9.07.1948) y debidamente ratificado por México (1º.04.1950), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (4.07.1950) así como en el artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo que faculta a los sindicatos para: “...redactar sus estatutos y reglamentos, *elegir libremente a sus representantes...*” “resulta evidente que las directivas sindicales se eligen libremente por sus asambleas como

se señala en el ya citado artículo 365, fracción IV de la misma Ley Federal del Trabajo. En este caso hasta resultaría interesante que se propusiera una reforma para prohibir la intervención de los partidos políticos en la conformación de sindicatos, situación que igualmente podría darse en el ambiente político mexicano.

6. La revocación de la resolución CG295/2008 restituye el derecho de los ciudadanos solicitantes del registro del partido político a participar en la vida política nacional, como se fundamenta de manera principal en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tesis de jurisprudencia que ha sostenido la propia Sala Superior, como bien se cita en los agravios. De tal forma se da cumplimiento a las disposiciones constitucionales relativas al derecho de asociación política garantizada en el artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al derecho a participar mediante la formación de agrupaciones y partidos políticos con base en los artículos 35, fracción III, recién citado, y en el 41, base I, párrafo segundo, *in fine*, y IV; 99, fracción V de la Carta Magna, así como en el artículo 5º, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
7. Por su parte, es necesario reconocer que los sindicatos se constituyen, como lo dice el texto legal, para la defensa de los intereses de los agremiados, y que por su propia naturaleza, ello implica el cuidado o resguardo de sus derechos laborales en la más amplia de sus expresiones. Significaría que los sindicatos, por lo tanto, no se constituyen para actuar en política directamente, como organismos políticos, condición que hoy se prohíbe expresamente con la reforma constitucional, también hay que considerar que si bien el artículo 378 de la Ley Federal del Trabajo les prohíbe expresamente intervenir en asuntos religiosos y/o ejercer la profesión de comerciantes con ánimo de lucro, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 41 base

Le prohíbe “... la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación activa ...” que obedece como el texto legal mismo lo declara, para la defensa del sufragio universal, libre, secreto y directo. Es de absoluta claridad que no se prohíbe este derecho y esta libertad a los agremiados o a los asociados a alguna organización sindical, de ahí que si los dirigentes de un sindicato, *per se*, desean ejercer su derecho y su libertad política, también declarada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 25,² no existe contraposición alguna toda vez que se ejerce un derecho individual y no un derecho colectivo como lo sería el de negociar o firmar un contrato colectivo de trabajo en que la Ley Federal del Trabajo exige la participación de uno o varios sindicatos (artículo 386) que, en su caso, deben acudir representados por sus directivos.

Al mismo tiempo, exigir a los ciudadanos como condición para ejercer un derecho de asociación sindical, que constituye un derecho social, abstenerse de ejercer un derecho político, o viceversa, implicaría una franca violación a los pactos internacionales de derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales, además de otros instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México y, por ende, parte del sistema jurídico positivo nacional, criterio vigente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³

² El artículo 25 establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

³ Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

De cualquier forma, y para reforzar lo dicho anteriormente, debe considerarse que la separación y entendimiento de los derechos políticos, por un lado, y los laborales, por el otro, tanto en su reconocimiento y garantías como en su libre ejercicio en relación con la vida política activa son independientes, mas no exclusivos unos de otros. Ciertamente es que su ejercicio combinado, vinculado o hasta mezclado, puede causar suspicacias y hasta puede constituir un hecho de mala fe que implique influencias que coartan los derechos de libertad de expresión y de participación política, como lo ha intuido el Constituyente y no sin razón, como lo pueden apreciar los mexicanos analistas políticos. No es difícil que los líderes de un partido político, a la vez miembros o directivos de un sindicato puedan influir en los afiliados a un sindicato y atraer su simpatía y aun sus votos en las elecciones, como tampoco lo es que un sindicato ejerza influencia en un partido político o en sus dirigentes que muchas veces han ocupado cargos directivos en ambas organizaciones y de manera simultánea, lo que sin discusión alguna debe considerarse con suma preocupación.

8. A partir de la reforma del 13 de noviembre de 2007, con la inclusión expresa de esta prohibición, habrán de suscitarse algunas inquietudes de orden constitucional y legal que la jurisprudencia ayudará a dilucidar y aclarar, para lo cual habrá de pasar tiempo y habrán de presentarse acontecimientos que causen las controversias. Pero para los efectos de la resolución que ahora se comenta, al margen de la aplicación o no aplicación de la retroactividad de esta reforma —que es otro tema interesante—, importa dilucidar qué es lo que no se puede confundir; más aun, estimar medidas cautelosas que no impidan el ejercicio simultáneo de derechos políticos y laborales por los ciudadanos mexicanos con derecho a ellos, lo cual puede considerarse que ocurrió con la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral,

materia de esta impugnación y consecuente resolución, al negar el ejercicio del derecho político a unos ciudadanos que, por coincidencia o no, están agremiados a uniones que defienden sus derechos laborales.

9. Desde otro punto de vista, habrá que considerar que la solicitud de registro del partido político en cuestión fue solicitada por los dirigentes de una agrupación política, que tiene otra personalidad jurídica y que la solicitud no estuvo presentada por los miembros de organizaciones sindicales ni se ostentaron como tales.

Al respecto habría que recordar que para que se constituya un sindicato se requiere un mínimo de veinte trabajadores en servicio activo, como lo exige el artículo 364 de la Ley Federal del Trabajo, de tal suerte que cuando dos ciudadanos presentan la solicitud debidamente fundada en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como consta que ocurrió, y que lo hacen a nombre propio y no a nombre, ni en representación de una organización sindical, no puede interpretarse que es ésta la que pretende formar el partido político, en cuyo caso procedería la aplicación del citado artículo 41, base I, párrafo segundo y disposiciones reglamentarias contenidas en las leyes electorales. Dos personas no pueden formar un sindicato salvo que se tratara de un sindicato patronal, que tampoco es el caso, ya que se requiere un mínimo de tres patrones.

10. Retomando la resolución impugnada, la negativa del registro de la agrupación política “Rumbo a la democracia” significa, al tenor de las razones de la Sala Superior, que hubo incumplimiento al principio de exhaustividad con lo que se lesionan los derechos políticos de los ciudadanos solicitantes del registro citado. Significa que la autoridad responsable debió haberse cerciorado de que los agremiados no habían sido llevados a las asambleas en su calidad de miembros del sindicato o de los sindicatos en cuestión,

ni que sus firmas hayan sido obtenidas mediante engaño o manipulación alguna. Por el contrario, hay constancia de las autoridades del Instituto Federal Electoral, de que los procesos se llevaron a cabo con legalidad, por lo cual se extendieron las certificaciones y constancias que obran en la documentación procesal.

11. Por último habría que asentar claramente que la posible influencia de los representantes sindicales como dirigentes de un partido político consiente una posibilidad pero que en tanto no se pruebe que así se ejerció y que con ello se inhibe la libertad política de los agremiados o de los militantes en el partido político no puede presumirse como un acto que viole los principios de libertad, toda vez que una presunción de tal naturaleza no adquiere el carácter de una presunción *de iure*; de lo contrario se estaría aplicando la analogía y se vulneraría la certeza jurídica.

El registro como partidos políticos nacionales. Intervención sindical en la conformación de nuevos partidos políticos es el cuaderno núm. 21 de la serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, se imprimió en septiembre de 2009 en los Talleres de Offset Santiago S.A. de C.V., Río San Joaquín 436, Col. Ampliación Granada, C.P. 11520, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares