



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-67/2023

RECURRENTE: MORENA

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL¹

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: PRISCILA CRUCES
AGUILAR Y GERMAN VÁSQUEZ
PACHECO

COLABORARON: NEO CÉSAR
PATRICIO LÓPEZ ORTÍZ, MIGUEL
ÁNGEL APODACA MARTÍNEZ Y
ALEJANDRO DEL RÍO PRIEDE

Ciudad de México, cinco de julio de dos mil veintitrés²

Sentencia que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la resolución INE/CG248/2023 relacionada con el procedimiento de queja en materia de fiscalización identificado con la clave alfanumérica INE/Q-COF-UTF/223/2017 y sus acumulados INE/Q-COFUTF/224/2017, INE/Q-COF-UTF/225/2017 e INE/Q-COF-UTF/56/2018, el cual, se declaró **infundado** al no advertir la existencia de alguna conducta infractora en materia de fiscalización.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) Distintos partidos presentaron quejas en materia de fiscalización en contra del Partido Revolucionario Institucional³ y de **quienes** resultaran

¹ En adelante, Consejo General, responsable o Consejo General del INE.

² Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden al año dos mil veintitrés.

³ En lo sucesivo, PRI.

responsables, por la supuesta recepción de aportaciones de ente prohibido en beneficio de las campañas realizadas en los procesos electorales locales 2015-2016⁴, bajo la investigación denominada “Operación Safiro”.

- (2) En dicha resolución, la responsable sostuvo que, si bien se denunciaron hechos supuestamente relacionados con Veracruz y Tamaulipas, no advirtió elementos indiciarios que respaldaran los hechos denunciados y, respecto de los hechos vinculados con Chihuahua, acreditó que el Gobierno del estado de esa entidad, a través de una de sus secretarías, contrató a distintas empresas por adjudicación directa para la prestación de diversos servicios.
- (3) A partir de lo anterior, la autoridad responsable sostuvo que el objeto de la investigación fue evidenciar la supuesta existencia de una triangulación de dinero por parte del gobierno de Chihuahua a través de diversas empresas, con el fin de beneficiar al PRI y a distintas campañas electorales.
- (4) Desarrollada la investigación, en la resolución impugnada se sostuvo que las empresas beneficiarias de las contrataciones gubernamentales realizaron, a su vez, transacciones con “subempresas”, todas interconectadas en el periodo que transcurrió entre abril y junio de dos mil dieciséis, siendo que el destino final de los recursos fue a cuentas concentradoras de casa de bolsa y a disposiciones (retiros) en efectivo.
- (5) En ese contexto, la responsable afirmó que las empresas y varias personas físicas se encontraban organizadas para el desvío de recursos públicos sin posibilidad de rastreo, sin embargo, no halló evidencia que le permitiera sostener que los recursos ingresaron al partido denunciado o que le beneficiaron.
- (6) Por tanto, para el INE no existieron elementos suficientes para acreditar la presencia de aportaciones de ente prohibido por interpósita persona

⁴ Particularmente, en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.



reprochables al PRI. De ahí, que no se haya vulnerado la normatividad de fiscalización⁵ y se haya declarado **infundada** la resolución.

- (7) Inconforme con lo anterior, MORENA interpuso un recurso de apelación.

II. ANTECEDENTES

- (8) De las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:
- (9) **1. Quejas y acumulación.** En diciembre de dos mil diecisiete, MORENA presentó una queja en contra del PRI y quienes resultaran responsables por la posible violación a la normatividad en materia de monto, origen, destino y aplicación de recursos de los partidos políticos, al existir presuntas aportaciones de ente prohibido por la recepción de recursos públicos para el beneficio de las campañas electorales de los procesos electorales locales 2015-2016.
- (10) Posteriormente, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática presentaron escritos denunciando similares hechos.
- (11) Recibidas las quejas y previa investigación preliminar, en febrero de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de Fiscalización admitió las quejas y las acumuló⁶.
- (12) **2. Resolución INE/CG248/2023.** El treinta de marzo, el Consejo General emitió la resolución impugnada.
- (13) **3. Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, el cinco de abril siguiente, MORENA interpuso un recurso de apelación ante la oficialía de partes del INE.

III. TRÁMITE

- (14) **1. Turno.** Mediante acuerdo de catorce de abril, el magistrado presidente turnó el expediente al rubro a la ponencia del magistrado

⁵ Particularmente, lo previsto en los artículos 25, numeral 1, inciso i) con relación al artículo 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante, LGPP).

⁶ Los procedimientos se identificaron como INE/Q-COF-UTF/223/2017, INE/ INE/Q-COF-UTF/224/2017 y INE/Q-COF-UTF/225/2017.

Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁷

- (15) **2. Radicación.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo.
- (16) **3. Admisión y cierre de instrucción.** En su momento, el magistrado instructor admitió a trámite la demanda, declaró el cierre de instrucción y ordenó emitir el proyecto de resolución.

IV. COMPETENCIA

- (17) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación porque se controvierte una resolución de un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización en el que hechos denunciados e investigados supuestamente fueron cometidos en distintas entidades federativas, además, dichos hechos se relacionan con el Comité Ejecutivo Nacional del PRI.
- (18) De esa forma, la determinación del presente medio de impugnación trasciende al ámbito de una entidad federativa o proceso electoral específico por lo que se actualiza la competencia de esta Sala Superior⁸.

V. TERCERÍA

- (19) El Partido Revolucionario Institucional comparece en el carácter de tercero interesado en el juicio, al alegar un interés incompatible con el partido actor.

⁷ En adelante, Ley de Medios.

⁸ Lo anterior, con fundamento en la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción VIII, de la Constitución general; 166, fracción III, incisos a) y g), y V y 169, fracción I, incisos c), d) y e) II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios; interpretación con la que se ha sostenido que en materia de fiscalización para la definición de la competencia, conforme al análisis integral de todos los principios del sistema, debe tomarse en cuenta, en primer término, si los hechos están *vinculados a alguna elección* y, en su caso, el tipo; y, en segundo, *el ámbito territorial en el cual se actualizaron los hechos* que originaron el acto, así como su impacto. Esto, a efecto de considerar cuál es la entidad federativa con la que se vincula y cuál es la Sala del Tribunal con cuya competencia se relaciona.



- (20) **1. Forma.** En el escrito hace constar el nombre y firma de quien comparece, señalando el interés en el que se funda, así como su pretensión de que subsista la resolución impugnada.
- (21) **2. Oportunidad.** La publicación en estrados para efectos de la comparecencia de terceros interesados se realizó el diez de abril a las doce horas. Por tanto, la conclusión del plazo ocurrió a la misma hora del trece siguiente. En tanto que el escrito de tercero interesado se presentó el doce de abril, por lo que es evidente su oportunidad.

VI. PROCEDENCIA

- (22) El medio de impugnación cumple con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia, conforme con lo siguiente:⁹
- (23) **1. Forma.** La demanda se presentó por escrito, consta el nombre y firma autógrafa de la parte actora; se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable, los hechos y los agravios que se estiman pertinentes.
- (24) **2. Oportunidad.** El recurso se interpuso en tiempo, ya que los actos controvertidos se aprobaron el treinta de marzo y la demanda se presentó el cinco de abril siguiente, de ahí que sea evidente su interposición en el plazo de cuatro días previsto en la Ley¹⁰.
- (25) **3. Legitimación y personería.** El medio de impugnación fue promovido por MORENA por conducto de su representante partidista ante el Consejo General del INE.
- (26) **4. Interés.** Se satisface este requisito porque es presentado por un partido político quien cuenta con interés para ejercer acciones tuitivas de interés público¹¹.

⁹ Previstos en los artículos 8, 9 y 13 de la Ley de Medios.

¹⁰ Al descontar los días sábado uno y domingo dos de abril por ser inhábiles, puesto que el asunto no está relacionado con el desarrollo de un proceso electoral en curso.

¹¹ Con apoyo en lo previsto en la jurisprudencia 3/2007 de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA. Gaceta de Jurisprudencia

- (27) **5. Definitividad.** Se cumple con este requisito, debido a que no procede algún otro medio de impugnación de forma previa.

VII. PLANTEAMIENTO DEL CASO

7.1. Pretensión, causa de pedir y controversia por resolver

- (28) La **pretensión** del partido actor es que se revoque la resolución impugnada y se declare que las conductas irregulares beneficiaron al PRI.
- (29) La **causa de pedir** la sustenta en que la responsable llevó a cabo una indebida valoración probatoria y omitió realizar un análisis exhaustivo de los medios probatorios de las diligencias llevadas a cabo por la Unidad Técnica de Fiscalización.
- (30) De esa forma, el actor sostiene la existencia de una incongruencia externa e interna en el acto impugnado pues se acreditó la existencia de los hechos relativos al desvío de recursos y, por otro lado, se afirmó carecer de elementos de convicción que sostengan las conductas presuntamente infractoras o el beneficio al partido político denunciado.
- (31) Lo anterior, se sostiene medularmente de los siguientes agravios:

-La autoridad responsable no valoró correcta y exhaustivamente las pruebas pues, con ellas, se pueden acreditar los hechos.

- Las pruebas adminiculadas y concatenadas permiten concluir que los denunciados son responsables de los hechos.

-De las conclusiones de la responsable se identifica incongruencia porque acreditó los hechos denunciados, pero señala que no cuenta con elementos de convicción que permitan considerar que ocurrieron las conductas.

- En los procedimientos sancionadores es común la ausencia de pruebas directas que acrediten la infracción denunciada, sin embargo, esa ausencia no lleva en todos los casos a sostener la inexistencia de irregularidades porque es posible allegarse de pruebas indirectas.

y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 32 y 33.



- La resolución carece de motivación, adminiculación de pruebas y tasación de las mismas, pues a algunas pruebas aunque se les reconoció valor probatorio pleno no se les consideró su valor indiciario.
- Para concluir la no advertencia de elementos suficientes directos para acreditar la existencia de una conducta infractora (aportación de ente prohibido reprochable al PRI), la autoridad debió valorar las pruebas de forma individual y posteriormente analizar su incidencia.
- En el expediente obran pruebas que acreditan que en el año dos mil dieciséis la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal transfirió a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua el importe de doscientos cincuenta millones de pesos y dicho recurso se dispersó en cinco empresas.
- En el expediente hay pruebas de que algunos militantes del PRI formaban parte de dichas empresas por lo que hay indicios de que el dinero desviado fue a dar a las arcas del PRI.
- Hay indicios que evidencian una estrategia de desvío de recursos y constitución de empresas fachada, si bien la cadena indiciaria no refleja directamente que el recurso desviado entró directamente a las cuentas del PRI sí se pueden adminicular para concluir que el financiamiento al PRI ocurrió **como se desprende de la declaración de una averiguación previa** en la que se señala en múltiples ocasiones al entonces secretario del Comité Ejecutivo Nacional del PRI como operador del desvío de recursos con el fin de beneficiar al partido, lo cual si bien no se considera determinante, fortalece las conclusiones de la autoridad.
- No se adminicularon y concatenaron los hechos probados para valorarse de forma conjunta y generar convicción de los hechos investigados ante las pruebas directas e indirectas del expediente.
- No es suficiente que la autoridad determinara que en razón de que no existe prueba en la que conste que el dinero entró en las arcas del PRI y que el desvío de recursos no se encontraba directamente relacionado con el partido, esto, porque las pruebas indirectas son idóneas para acreditar las actividades ilícitas de los partidos políticos.
- Las pruebas son suficientes para demostrar la responsabilidad del partido porque diversas personas relacionadas directamente con el partido habían participado en el desvío de recursos.
- El INE debió realizar mayores diligencias de investigación, particularmente a las personas relacionadas y al partido.

7.2. Problema jurídico

(32) Así, en el caso se cuestiona la legalidad de la resolución impugnada respecto de la valoración probatoria, su adminiculación y las conclusiones sostenidas por la responsable. En esos términos, **el problema jurídico por resolver** consiste en determinar si fue correcta la

determinación de la autoridad fiscalizadora a partir de la cual sostuvo la inexistencia de irregularidades en materia de fiscalización.

VIII. DECISIÓN

8.1. Tesis de la decisión

- (33) Esta Sala Superior considera que debe **confirmarse** la resolución impugnada ya que los agravios son **infundados e inoperantes**.
- (34) Lo **infundado** de los planteamientos radica en que, contrario a lo sostenido por el recurrente, la autoridad responsable sí realizó una adecuada valoración de la totalidad del caudal probatorio.
- (35) Asimismo, la **inoperancia** de los mismos se sostiene en que el apelante no argumentó cómo a través de las pruebas que estima relevantes se llega a la conclusión manifiesta de que las conductas irregulares beneficiaron al partido político.

8.1.1. Marco jurídico

- (36) La observancia del **principio de exhaustividad** deriva del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución general en el que se consagra el derecho a la satisfacción de las condiciones fundamentales que deben regir en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.
- (37) Este derecho fundamental obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.



- (38) En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando se agota cuidadosamente en la sentencia el estudio de todos y cada uno de los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.
- (39) Por tanto, el principio de exhaustividad impone a las autoridades, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el **deber de agotar cuidadosamente en la resolución todos y cada uno de los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia.**
- (40) Esto es, toda autoridad tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.
- (41) En ese sentido, esta Sala Superior ha sostenido que el **principio de exhaustividad** consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y la determinación de la totalidad de las cuestiones de los asuntos en los que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas.¹²
- (42) Asimismo, por cuanto hace a la **congruencia** de las resoluciones, esta Sala Superior ha sentado el criterio en el que se establece que, conforme al artículo 17 de la Constitución general, toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, y

¹² Jurisprudencia 12/2001 de rubro EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17; Jurisprudencia 43/2002 de rubro PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, página 51.; así como, la tesis XXVI/99 de rubro EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, páginas 45 a 47.

en los plazos y términos que fijen las leyes.¹³ Dicha exigencia supone, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

(43) Así, para **demostrar una violación al principio de congruencia**, debe ponerse de **manifiesto que lo resuelto no coincide con lo planteado en la demanda o por alguna otra de las partes**, que se introdujeron elementos ajenos a la *litis* planteada, o bien, la existencia de contradicción entre lo considerado y resuelto, entre otras.

(44) Ahora bien, la observancia de estos principios debe enmarcarse en la naturaleza de los **procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización**, así como en el **estándar de prueba para la comprobación de hechos complejos**.

(45) Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido¹⁴ que **los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización se orientan por los principios y técnicas garantistas del derecho penal**, en la medida en que éstos son compatibles¹⁵.

(46) Particularmente, este Tribunal ha señalado que la sustanciación de este tipo de procedimientos se orienta por el **principio inquisitivo** ya que se trata de conductas relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos públicos y privados de los partidos políticos¹⁶.

(47) Lo anterior, significa que el quejoso solo tiene el impulso procesal inicial ante la obligación primigenia de proporcionar elementos al menos

¹³ Criterio comprendido en la jurisprudencia 28/2009 de rubro CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

¹⁴ Véase lo sostenido en el SUP-RAP-131/2022 y acumulados.

¹⁵ SCJN, Pleno, Jurisprudencia P./J. 99/2006 de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565.

¹⁶ Véase el criterio sostenido, entre otros, en el SUP-RAP-209/2018 y acumulados, SUP-RAP-171/2021 y SUP-RAP-131/2022 y acumulados.



indiciarios para demostrar los hechos posiblemente irregulares, sin embargo, una vez que esta carga procesal es superada, corresponde a la autoridad fiscalizadora ejercer sus facultades indagatorias para verificar la posible existencia de hechos que en la materia podrían ser irregulares¹⁷.

- (48) Esta facultad indagatoria se despliega conforme a las circunstancias de cada caso, pero siempre **procurando el esclarecimiento de los hechos y la búsqueda de la verdad**, para estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad y la imposición de una sanción, con independencia de que, su finalidad también sea la de **esclarecer el origen, monto y aplicación de los recursos de los partidos políticos**¹⁸.
- (49) En este contexto, el **ejercicio efectivo del derecho al debido proceso** está condicionado, a su vez, a que se **garantice el derecho a probar**, con sus respectivos alcances e implicaciones.
- (50) Particularmente, el derecho a probar en el caso de los procedimientos sancionadores se centra en que no se declare la responsabilidad de las partes sin la existencia previa de datos o elementos de prueba; asimismo, en el deber de las autoridades de concatenar estas pruebas **argumentativa y razonablemente** para proporcionar, en un caso jurídico particular, una solución que dote de seguridad jurídica a las partes.¹⁹
- (51) Bajo esta premisa, la actividad probatoria necesariamente debe encauzar su labor hacia una doble finalidad institucional: la averiguación de la

¹⁷ Conforme a lo previsto en el artículo 36 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización. Así como, la Sala Superior ha establecido que la autoridad debe observar ciertos criterios básicos en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad de acuerdo con la jurisprudencia 62/2002 de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 51 y 52.

¹⁸ Véase lo sostenido, entre otros, en el SUP-RAP-171/2022 y acumulados, SUP-RAP-172/2021, así como en el SUP-RAP-68/2023.

¹⁹ Ferrer Beltrán, Jordi. "Derecho a la prueba y racionalidad de las decisiones judiciales". *Jueces para la democracia. Información y Debate*. 2003, Julio, p. 28.

verdad formal o procesal;²⁰ y una decisión que –basada en dicha verdad– permita a las y los justiciables **conocer las razones que sustentan una determinada resolución.**²¹

(52) Así, en el proceso probatorio, para pasar de la información obtenida a través de los medios de prueba a los hechos probados y, a su vez, a una conclusión resolutoria, es preciso un **razonamiento** que **exprese los motivos** que apoyan una conclusión.²² Esto implica que la actividad probatoria y su resultado deben estar **sujetos a criterios de racionalidad.**

(53) En este sentido, el cumplimiento de las exigencias de *la motivación en el ámbito del razonamiento como justificación de la decisión*, requiere cuatro pasos concatenados: **1)** la valoración individual de las pruebas; **2)** la valoración conjunta de los elementos aportados; **3)** la identificación del estándar aplicable y, con ello, si las pruebas alcanzan o no el umbral de suficiencia probatoria; y **4)** la conclusión acerca de si, a la luz de las pruebas disponibles y el estándar de prueba aplicable, es posible la comprobación de alguna de las hipótesis fácticas.²³

(54) Ahora bien, respecto de las pruebas de hechos complejos mayormente ubicados en esta materia de rendición de cuentas, este Tribunal ha reconocido la posibilidad de demostrar los hechos mediante pruebas directas o indirectas²⁴, pero en todo momento, observando el principio de inocencia como regla probatoria²⁵.

²⁰ En efecto, la finalidad de la prueba es establecer, a la luz de las razones que tenemos la verdad de ciertas afirmaciones.

²¹ Lo anterior, porque la finalidad de la prueba es: 1) la fijación formal de los hechos; 2) la obtención del conocimiento por parte de la autoridad resolutoria; y, 3) la obtención de la verdad.

²² Ferrer Beltrán, Jordi. “Prolegómenos para una teoría sobre los estándares de prueba. El test case de la responsabilidad del Estado por prisión preventiva”, en *Filosofía del Derecho Privado*. Eds. Diego M. Papayannis y Esteban Pereira Fredes, Madrid, Barcelona, Buenos Aires: Marcial Pons, 2018, p. 407.

²³ Ferrer Beltrán, Jordi, “Sobre el deber de motivación de las decisiones probatorias y el juicio por jurados. La sentencia V.R.P., V.P.C. Y OTROS vs. Nicaragua de la CORTEIDH”. *Revista Quaestio facti. Revista Internacional sobre Razonamiento Probatorio*, 2020 Núm. 1; citado en la sentencia SUP-RAP-131/2022 y acumulados.

²⁴ Véase, *mutatis mutandi* el criterio de 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.

²⁵ Véase lo sostenido en el SUP-RAP-131/2022 y acumulados.



8.1.2. Caso en concreto

- (55) Como se narró, el partido recurrente alega, sustancialmente, una indebida valoración probatoria pues, desde su punto de vista, la responsable no analizó debidamente la totalidad del caudal probatorio pues de la propia resolución se desprenden conclusiones y es posible determinar el beneficio que obtuvo el PRI de los hechos calificados de irregulares.
- (56) Específicamente, el recurrente considera que la resolución carece de motivación y adminiculación de pruebas.
- (57) Para ello, sostiene que la responsable omitió tomar en consideración pruebas que correspondían con indicios, particularmente, la coincidencia de algunos militantes del PRI en las empresas y la declaración que obra en una averiguación previa en la que se detalla la estrategia para desviar los recursos a fin de beneficiar al PRI.
- (58) Finalmente, el actor señala que la responsable debió emprender mayores diligencias.
- (59) A juicio de esta Sala Superior, el planteamiento es *por un lado infundado* y *por el otro inoperante*. Lo anterior, pues la responsable sí analizó la totalidad del caudal probatorio de forma individual y conjunta y, al respecto, el actor omite exponer planteamientos que confronten la totalidad de los argumentos expuestos por la responsable o de qué forma la valoración y adminiculación de las pruebas llevan a una conclusión distinta.
- (60) En primer lugar, se precisa que el objeto de la investigación en el procedimiento consistió en la posible transgresión a los artículos 25, numeral 1, inciso i) en relación con el artículo 54, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos²⁶. Es decir, si el partido denunciado incurrió

²⁶ Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

i) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y

en la prohibición de recibir aportaciones o donativos, por sí o por interpósita persona por parte de entes impedidos, como son las dependencias o entidades gubernamentales.

(61) Así, el objeto de la investigación fue evidenciar la existencia de una triangulación de dinero (recursos federales) por parte del gobierno del estado de Chihuahua a través de diversas empresas, con el fin de beneficiar al PRI.

(62) En efecto, en la resolución impugnada se aprecia un apartado de “hechos probados”. En él se identifican de forma destacada los siguientes hallazgos:

-La existencia de un convenio de “fortalecimiento financiero” firmado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Hacienda de Chihuahua con el fin de transferir \$275,000,000.00 (doscientos setenta y cinco millones de pesos m.n.).

- Del monto anterior, \$250,000,000.00 (doscientos cincuenta mil millones m.n.) fueron dispersados a 5 empresas mediante contratos de prestación de servicios y, conforme a la Auditoría local, los servicios no fueron prestados:

i) \$90,000,000.00 a Despacho de Profesionistas Futura, S.A. de C.V.;

CONTRATO	FECHA	MONTO
SH/AD/0772016	29/02/2016	\$90,000,000.00 (noventa millones de pesos 100/00 M.N.)
CONCEPTO:	Pago de servicios profesionales de planeación, diseño e implementación de software que se denomine “Sistema Integral de Trámites y Movimientos de Personal del Subsistema Estatal”	

ii) \$55,000,000.00 a Servicios y Asesorías Samex, S.C.;

CONTRATO	FECHA	MONTO
SH/AD/078/2016	24/02/2016	\$55,000,000.00 (cincuenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.)
CONCEPTO:	Pago de servicios profesionales de capacitación e impartición de cursos para la actualización de 5,605 padres de familia de nivel preescolar y primaria en el desarrollo de un sistema de actitud eficaz enfocado a desarrollar una mejor calidad de vida en el ambiente familiar.	

organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos; (...).”

“Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: (...).”



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-67/2023

iii) \$55,000,000.00 a Servicios y Asesorías Sinnax, S.A. de C.V.; y

CONTRATO	FECHA	MONTO
SH/AD/079/2016	25/02/2016	\$55,000,000.00 (cincuenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.).
CONCEPTO:	Pago de servicios profesionales de capacitación e impartición de un curso para la actualización de docentes de nivel básico y evaluación de personalidades, motivaciones, áreas de oportunidad y fortalezas.	

iv) \$46,000,000.00 a Servicios y Asesorías Sisas, S.A. de C.V.; y

CONTRATO	FECHA	MONTO
SH/AD/080/2016	26/02/2016	\$46,000,000.00 (cuarenta y seis millones de pesos 00/100 M.N.).
CONCEPTO:	Pago de servicios profesionales en la impartición de un curso en temas referentes al medio ambiente dirigido a docentes.	

v) \$4,000,000.00 a Jet Combustibles, S.A. de C.V.

CONTRATO	FECHA	MONTO
SH/DA/0672016	09/03/2016	\$4,000,000.00 (cuatro millones de pesos 100/00 M.N.).
CONCEPTO:	Elaboración de manuales de procedimientos en tierra y protección civil para aeronaves y helicópteros propiedad del Gobierno del Estado de Chihuahua.	

-En una causa penal se constató que las empresas fueron creadas con el objetivo de desviar recursos.

- Una persona física (Alejandro Gutiérrez Gutiérrez) identificada como secretario del Comité Ejecutivo Nacional y afiliado del PRI, fue vinculada con la última empresa citada al haber tenido el carácter de accionista, presidente y director, asimismo, se relacionó como accionista de Crec Desarrollos, S.A. de C.V.

- Que dos personas físicas (José Manuel Ramírez García y María Martha García Hernández) además de militantes del PRI eran accionistas de Despacho Profesionistas Futura, S.A. de C.V. y Servicios y Asesorías Samex, S.A. de C.V., respectivamente.

- Que dos personas autorizadas para realizar movimientos bancarios en Servicios Integrales S.A. de C.V. eran militantes del PRI al momento de los hechos.

(63) De esa forma, para la autoridad responsable la dispersión de recursos siempre seguía el mismo procedimiento. La Secretaría de Hacienda de Chihuahua realizaba las transferencias a las cinco personas morales principales y éstas transferían el recurso a “subempresas” que transaccionaban entre ellas, precisando que algunas de estas se colocaron en la presunción de operaciones inexistentes del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.

(64) Asimismo, para la responsable, **el destino final de los montos dispersados** se ubicó en tres supuestos:

- (i) Fue retirado en efectivo por la persona moral Sepsa Servicios Integrales, S.A. de C.V.;
- (ii) Fue retirado en efectivo a través de cheques cobrados por diversas personas físicas por el monto de \$5,000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 m.n.);
- (iii) Fue transferido a cuentas concentradoras de casas de bolsa.

(65) En este contexto probatorio, el Consejo General del INE hizo notar que dentro de las diligencias emprendidas realizó requerimientos a la entonces Fiscalía Especializada en Delitos Electorales en donde advirtió distintas documentales públicas y testimoniales de los principales autores y coautores que intervinieron en la realización de los actos denunciados, así como de diversos servidores públicos en funciones durante la temporalidad en la que ocurrieron los hechos, quienes relataron la triangulación de recursos y señalaron que el destino final era el Comité Ejecutivo Nacional del partido durante los procesos electorales 2015-2016. Ello, lo consideró como no determinante, sino que fortalecía los hallazgos de la autoridad.

(66) Así, la autoridad responsable destacó que los contratos celebrados entre el gobierno de Chihuahua y las cinco empresas principales sirvieron de base para realizar la transferencia de los recursos, sin embargo, hizo notar que la Comisión de Fiscalización de la sexagésima quinta legislatura del Congreso local –mediante el Decreto número LXV/EDFIN/0694/2017– en los resultados de la cuenta pública al ejercicio fiscal dos mil dieciséis identificó observaciones que no quedaron solventadas pues no encontró evidencias de que los servicios hayan sido efectivamente prestados.

(67) Además, la responsable señaló que cuatro de las cinco empresas principales se ubicaban en el supuesto del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación vinculando ello con el comportamiento de empresas “fantasma o fachada”, así como con declaraciones ministeriales que



sostenían que el entonces secretario del Comité Ejecutivo Nacional del PRI fue orquestador para el desvío de los recursos con la finalidad de que **no fuera posible rastrear el recurso**²⁷.

- (68) Así, para la responsable los hallazgos de la investigación demostraban que las personas morales se encontraban interconectadas y operaron de manera organizada pues las transferencias se realizaron en la misma temporalidad y modo.
- (69) Para sostener las conclusiones anteriores, la responsable expuso distintos criterios judiciales sobre la **prueba presuncional** que, *en concatenación con una prueba indiciaria y con hechos acreditados*, permite el descubrimiento de un hecho ignorado²⁸.
- (70) Para la responsable, la prueba presuncional humana surge del razonamiento de un hecho probado a uno que no lo ha sido, por lo que emerge de silogismos que llevan a una conclusión evidente y concreta a través del criterio humano. Al respecto, sostuvo el seguimiento de los siguientes estándares: **a)** surge de los hechos base; **b)** la formulación de una inferencia lógica debe estar acreditada inequívocamente de forma que la conexión sea directa, evidente y coherente entre los hechos base y los hechos consecuencia y **c)** una vez extraídas las inferencias lógicas, se procede al análisis de todo el material probatorio.
- (71) En esas condiciones, la responsable expuso cada uno de los hechos base y de los hechos consecuencia para proceder al análisis conjunto de las pruebas, señalando la inexistencia de pruebas que desvirtuaran la interconexión entre las empresas, sin que de ello, existiera prueba que

²⁷ La responsable precisó que **en las sentencias emanadas de los procesos penales se condenaron algunas de las personas acusadas y en otros se absolvió a uno de los responsables**, sobre la base de las mismas pruebas. Esto, porque a algunas personas se les condenó del delito de peculado pues eran servidores públicos al momento de los hechos, mientras que a Alejandro Gutiérrez Gutiérrez se sobreseyó el juicio, lo que tuvo como efectos la absolución, argumentando que carecía de circunstancias de modo, tiempo y lugar.

²⁸ Al respecto, la responsable refirió a los criterios de la tesis aislada 230384 de rubro "PRUEBA PRESUNCIONAL HUMANA". Semanario Judicial de la Federación. Tomo II, Segunda Parte-2, Julio-Diciembre de 1988, página 430; así como lo previsto en la tesis 2020604 de rubro "PRUEBA PRESUNCIONAL HUMANA. AL NO ESTAR REGLAMENTADA SU INTEGRACIÓN EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, DEBE ACUDIRSE A LA DOCTRINA". Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 70, Septiembre de 2019, Tomo III, página 2202.

desvirtuara la estrategia creada para que fuera imposible rastrear el recurso. Sin embargo, precisó la inexistencia de prueba que evidenciara que el recurso entró o benefició al PRI pues lo únicamente probado fue que existió el desvío de recursos a través de diversas personas físicas y morales que debían ser investigadas por las autoridades competentes.

(72) En consecuencia, la responsable no advirtió elementos suficientes para acreditar la existencia de una conducta infractora en materia de fiscalización consistente en la aportación de ente prohibido por interpósita persona, declarando infundada la resolución y dando vista a distintas autoridades²⁹.

(73) De lo anterior, a juicio de esta Sala Superior resulta **infundado** el planteamiento del actor pues la responsable sí analizó la totalidad del caudal probatorio y precisó el razonamiento utilizado para la valoración de pruebas.

(74) Como se mencionó, la sustanciación de los procedimientos sancionadores se orienta por **el principio inquisitivo** en el que solo inicialmente la carga probatoria recae en los quejosos y, posteriormente, esta carga probatoria recae en la autoridad fiscalizadora, quien tiene el deber de desplegar sus facultades con apoyo en los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad³⁰, teniendo como **límite no incurrir en pesquisas generales**³¹.

(75) De esa manera, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización se encuentra obligada a **investigar la veracidad de los hechos** que sean de su

²⁹ A la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral por la omisión de dar respuesta en el procedimiento por parte de distintas personas físicas y morales; a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores al ser la encargada de la supervisión de los procesos relacionados con el lavado de dinero; al Servicio de Administración Tributaria dada la detección de actividades vulnerables de una persona moral; a la Unidad de Inteligencia Financiera dados los desvíos de recursos públicos detectados y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral porque un banco fue omiso en brindar información, entorpeciendo la investigación.

³⁰ Jurisprudencia 62/2002, con el rubro "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD". Publicada en la Compilación 1997-2012 "Jurisprudencia y Tesis en materia electoral", Volumen 1, páginas 501 y 502.

³¹ Con apoyo en lo previsto en la jurisprudencia 67/2002 de esta Sala Superior.



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 conformidad con la tesis jurisprudencial 67/2002 de esta Sala Superior³².

- (76) Ahora bien, en el despliegue de estas **facultades de fiscalización**, también se colocan las relacionadas con la **resolución de los procedimientos** administrativos sancionadores en materia de fiscalización³³, de forma específica, las atribuciones del Consejo General del INE para resolver de forma definitiva sobre ellos.
- (77) En efecto, esta Sala Superior ha determinado que en este tipo de procedimientos también resultan aplicables los principios del derecho penal, particularmente el principio de presunción de inocencia, con sus matices y modulaciones³⁴.
- (78) Específicamente, este Tribunal ha enfatizado que la autoridad administrativa o resolutoria debe poner de manifiesto **cómo fue que los hechos investigados y efectivamente probados encuadraron en los supuestos infractores** y, en consecuencia, se incurrió en la irregularidad objeto de litis.³⁵
- (79) En ese contexto, el principio de presunción de inocencia como regla probatoria implica que, cuando no se alcanza un grado de conocimiento suficiente para la sentencia sancionatoria o condenatoria, o bien, no se refutaron todas las demás hipótesis plausibles y que son compatibles con

³² De rubro "QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 60 a 62.

³³ Con apoyo en lo previsto en el artículo 191, numeral 1, incisos c) y d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁴ SCJN, Pleno, jurisprudencia (constitucional, administrativa) P./J. 43/2014 (10a.) de rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 41.

³⁵ Véase lo sostenido en el SUP-RAP-131/2022 y acumulados, SUP-JDC-1239-2019 y SUP-RAP-79/2020.

falta de responsabilidad, debe darse la aplicación de inocencia como regla de juicio.³⁶

- (80) En efecto, ante un escenario en el que el objetivo sea demostrar que la aportación de un ente prohibido derivó de la simulación y desvío de recursos federales por medio de distintas empresas en beneficio de un partido político y de sus campañas electorales, la autoridad responsable puede hacer uso de la **prueba indiciaria**.³⁷
- (81) En casos como el presente, en los que se alegue un acto de simulación por parte de los sujetos obligados —como lo es la posible imputación de beneficios económicos derivados del desvío de los recursos públicos—, **uno de los problemas fundamentales más frecuentes es la ausencia de pruebas directas**, por lo que el uso de los indicios resulta básico y necesario para demostrar la irregularidad a fin de que este tipo de conductas no quede impune.
- (82) La prueba indiciaria o circunstancial es aquella que se encuentra dirigida a demostrar la probabilidad de unos hechos denominados indicios, que en sí mismos y de manera aislada no son constitutivos de un delito o una infracción, pero de los que, por medio de la lógica y las reglas de la

³⁶ Al respecto, la Suprema Corte de Justicia precisamente ha señalado que 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 (Véase jurisprudencia de rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476).

En similar sentido, véase la tesis aislada (penal) con registro 259678 de rubro PRUEBA INDICIARIA, en la que se afirma que "la prueba indiciaria, para tener el carácter de plena, debe ser tal que todos los indicios estén demostrados plenamente y que su conjunto conduzca **unívocamente al conocimiento de la verdad**". SCJN, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, volumen LXXIX, segunda parte, página 34.

³⁷ Tesis de rubro: "PRUEBA INDIRECTA. ES CONDUCTENTE PARA ACREDITAR LA SIMULACIÓN DE UN ACTO JURÍDICO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)". Tribunales Colegiados de Circuito, Undécima Época, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, marzo de 2022, Tomo IV, página 3413.



experiencia se pueden inferir los hechos constitutivos de una infracción y la participación de un acusado.³⁸

- (83) Así, aunque es posible sostener la responsabilidad (penal o administrativa) 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** (aplicable en los procedimientos sancionadores).³⁹
- (84) En efecto, la Suprema Corte ha sostenido que el uso de la prueba indiciaria exige que ésta se encuentre especialmente razonada en la resolución correspondiente, lo que implica expresar el razonamiento jurídico por medio del cual se han construido las inferencias y hacer mención de las pruebas practicadas para tener por acreditados los hechos base, y de los criterios racionales que guiaron su valoración; esto es, en la sentencia deberá quedar explicitado el proceso racional que ha seguido el juzgador para arribar a una conclusión.⁴⁰

³⁸ Véase, tesis de rubro: "PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. SU NATURALEZA Y ALCANCES"; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, disponible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, página 1058.

³⁹ Registro digital 2004756, Décima Época, Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis: aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, tesis 1a. CCLXXXIV/2013 (10a.), página 1057.-"PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS INDICIOS PARA QUE LA MISMA SE PUEDA ACTUALIZAR.

Jurisprudencia 21/2013 de rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.

Tesis XVII/2005 de rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 791 a 793.

Tesis LIX/2001 de rubro PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 121.

⁴⁰ Véase tesis de rubro: PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. EL JUZGADOR DEBE EXPLICAR, EN LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE, EL PROCESO RACIONAL A TRAVÉS DEL CUAL LA ESTIMÓ ACTUALIZADA.

- (85) Lo anterior, ya que la valoración libre la prueba no equivale a la valoración de indicios carentes de razonamiento.
- (86) En el caso, la autoridad responsable describió a lo largo de los antecedentes del acto impugnado la totalidad de las diligencias de investigación que emprendió a fin de allegarse a la verdad de los hechos. En ellas, se destacan requerimientos a distintas autoridades fiscales, ministeriales y hacendarias, así como a personas físicas posiblemente vinculadas con los hechos denunciados.
- (87) Para ello, en un apartado denominado “B. Elementos de prueba obtenidos por la autoridad durante la sustanciación del procedimiento administrativo de queja” clasificó todas las pruebas que obraban en el expediente distinguiendo entre las documentales privadas y las documentales públicas⁴¹.
- (88) Posteriormente, la responsable hizo constar en el apartado “C. Valoración de pruebas y conclusiones” las reglas de valoración previstas en la normatividad, por ende, precisó el alcance probatorio de las documentales⁴² y de las pruebas aportadas por los quejosos, entre las que destacó las pruebas técnicas, las notas periodísticas y las pruebas contenidas en las carpetas de investigación⁴³.
- (89) Particularmente, respecto de las pruebas contenidas en distintas carpetas de investigación –privilegiando su debido resguardo debido al curso de la investigación–, sostuvo que su contenido comprendía documentales públicas con pleno valor probatorio, salvo prueba en contrario.
- (90) En efecto, respecto de las declaraciones ministeriales allegadas en el procedimiento administrativo sancionador, con apoyo en la tesis XXXVII/2004 de rubro “PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA

⁴¹ Véase, resolución impugnada págs. 189 ss.

⁴² En la resolución impugnada se asentó cuáles fueron los hechos probados, partiendo de la base de que toda la información remitida por las autoridades tenía el carácter de documental pública con valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario.

⁴³ Véase, resolución impugnada págs. 211 ss.



ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, sostuvo que dichas declaraciones al haber sido validadas en un procedimiento penal diverso tenían pleno valor probatorio (aunque sin ser determinantes ni indispensables), sin que ello impidiera la adminiculación de su contenido con el resto de los elementos probatorios al reconocer la necesidad de que la conclusión de la autoridad debía ser justa a la razón, al buen juicio y a la experiencia.

- (91) De ese modo, para la responsable, las declaraciones ministeriales no podían por sí mismas y de forma aislada, producir convicción plena por parte de una autoridad electoral, aunque éstas no pueden ser ignoradas por su utilidad en la adminiculación de los hechos.
- (92) Una vez atribuido el valor individual de las pruebas, la responsable concluyó cuáles eran los hechos probados (“D. Hechos probados”⁴⁴) y, realizado lo anterior, emprendió el análisis de la posible actualización de la irregularidad en el caso en concreto.
- (93) De lo narrado, esta Sala Superior advierte que, **contrario a lo manifestado por el partido recurrente**, la autoridad responsable sí **valoró correctamente las pruebas**, de forma tal, que realizó una descripción individual de ellas e identificó qué tipo de valor probatorio tenían para, enseguida, analizarlas de forma integral.
- (94) En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que a fin de atribuir responsabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización es necesario analizar el cuadro probatorio en su integridad, tanto de forma individual como de manera conjunta⁴⁵.
- (95) De lo narrado sobre el acto impugnado, esta Sala Superior advierte que la responsable sí enunció las pruebas relevantes en el expediente y determinó su valor, así como su alcance probatorio de forma integral.

⁴⁴ Ibidem, pág. 227 ss.

⁴⁵ Véase lo sostenido, entre otros, en el SUP-RAP-97/2021 y SUP-RAP-131/2022 y acumulados.

- (96) En lo que interesa, para este Tribunal es relevante que **la responsable sí plasmó distintos argumentos** a fin de evidenciar su **razonamiento presuncional**, en el que tomó en cuenta las pruebas indirectas o circunstanciales y los hechos que había determinado probados, a fin de llegar a conclusiones respecto de los hallazgos encontrados durante el desahogo de la investigación.
- (97) Particularmente, respecto de la prueba indiciaria o circunstancial la Primera Sala de la SCJN ha sostenido que ésta se encuentra dirigida a demostrar la probabilidad de unos hechos denominados indicios, mismos que no son constitutivos de una infracción, pero de los que, por medio de la lógica y las reglas de la experiencia se pueden inferir hechos infractores y la participación de una persona⁴⁶.
- (98) Esta prueba consiste en un ejercicio argumentativo, en el que, a partir de hechos probados, mismos que se pueden encontrar corroborados por cualquier medio probatorio, también resulta probado el hecho presunto. De esa manera, no solo deben encontrarse plenamente probados los hechos base de los cual parte, sino que también debe existir una **conexión racional entre los mismos y los hechos que se pretenden obtener**.
- (99) Sin embargo, la prueba circunstancial **no debe confundirse con un cúmulo de datos equívocos, de conjeturas o de intuiciones**, ya que esto implicaría aceptar que las sospechas constituyen una prueba válida para sostener la culpabilidad.
- (100) En ese sentido, respecto a la valoración de las pruebas, se ha sostenido que la **prueba indiciaria** se desarrolla mediante el enlace de los hechos (verdad conocida) para extraer como producto la demostración de la hipótesis (verdad buscada), haciendo uso del método inductivo.

⁴⁶ Tesis aislada 1a. CCLXXXIII/2013 (10a.) de rubro PRUEBA INDICIARIA O CIRCUNSTANCIAL. SU NATURALEZA Y ALCANCES. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, página 1058



- (101) De esa forma, es posible constatar que lo que se sostiene de pruebas indirectas o indiciarias nos llevan a una conclusión que es única, o bien, que de existir **hipótesis alternativas se eliminan 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 impide su operatividad⁴⁷.
- (102) De esa manera, **el ejercicio emprendido por la responsable es correcto** pues de forma individual identificó las pruebas y les atribuyó su respectivo valor conforme a lo previsto en la normatividad ⁴⁸, la cual define cuáles elementos probatorios gozan del carácter de prueba plena y los que constituyen indicios cuyo valor depende de la vinculación que guarden con otras probanzas.
- (103) Aunado a que, a pesar de que la normatividad precisa el valor probatorio de las documentales, como es el valor pleno de información proporcionada por las autoridades, fue **correcto que las concatenara y adminiculara en su conjunto**, a fin de generar certeza sobre los hechos y la realización de las conductas infractoras.
- (104) En ese sentido, no es incongruente que, a partir de los hallazgos de la investigación, la autoridad fiscalizadora determinara la existencia de un esquema de desvío de recursos públicos –cuyo origen primigenio

⁴⁷ Así lo ha razonado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada identificada con el rubro: PRUEBA INDICIARIA. La prueba indiciaria resulta de la apreciación en su conjunto de los elementos probatorios que aparezcan en el proceso, mismos que no deben considerarse aisladamente, sino que cada uno de los elementos de la prueba constituye un indicio, un indicador, y de su armonía lógica, natural y concatenamiento legal, habrá de establecerse una verdad resultante que unívoca e inequívocamente lleva a la verdad buscada. Tesis identificada con el número de registro 235868, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, volumen 66, segunda parte, página 46.

⁴⁸ Concretamente, a lo dispuesto en el artículo 21, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores, que a la letra establece: Valoración de las pruebas. 1. Las pruebas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de generar convicción sobre los hechos investigados. 2. Las documentales públicas, las inspecciones oculares, así como razones y constancias realizadas por la autoridad electoral tendrán valor probatorio pleno respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran, salvo prueba en contrario. 3. Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, y las periciales, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, y generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

corresponde con recursos federales transferidos en virtud de un convenio– y, al mismo tiempo, sostuviera la inexistencia de la infracción en materia de fiscalización.

- (105) Lo anterior, porque *desde una perspectiva de competencia formal*, era necesario ejercer de forma completa sus facultades e indagar sobre los hechos objeto de la investigación pues, solo a partir de ciertos hechos, era posible determinar la existencia o inexistencia de un vínculo en la estrategia del desvío de recursos y el partido político.
- (106) Así, en caso de detectar ciertas irregularidades que se entrelazan con el ámbito material de conocimiento de la materia fiscalizadora electoral y el de otras autoridades, fue correcto que identificara su ámbito de actuación y, en su caso, informara de sus hallazgos al resto de las autoridades.
- (107) Ello, pues el intercambio de información entre los sistemas hacendario, financiero y de fiscalización electoral, así como la coordinación de las autoridades relacionadas con la procuración de justicia, generan líneas de investigación completas que permiten a las autoridades tener una visión integral de la asociación de conductas que, en su caso, pudieran representar ilícitos relacionados con el uso de recursos económicos, con independencia del ámbito competencial de cada una de ellas en la que pudieran acreditar conductas infractoras e imponer las sanciones respectivas⁴⁹.
- (108) Así, de conformidad con el artículo 25 numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos, los institutos políticos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.
- (109) En este sentido, los partidos políticos, dada su posición en el ordenamiento jurídico como entidades de interés público, tienen conferidos ciertos y determinados fines constitucionales previstos en el artículo 41 de la Constitución General.

⁴⁹ Como sostuvo esta Sala Superior en el SUP-RAP-209/2018 y acumulados.



- (110) De ahí que resulte relevante la rendición de cuentas y la transparencia con la que se dirijan los partidos políticos como entes de interés público, principios que no deben limitarse únicamente al manejo de sus finanzas, sino deben ser extensivos en la relación con los entes públicos y privados con los que interactúen, distinguiendo sus objetivos y fines, a efecto de no generar duda sobre la licitud o ilicitud del financiamiento, así como de su debida aplicación a los fines legalmente previstos.
- (111) Finalmente, uno de los propósitos principales de la rendición de cuentas y la transparencia es contener la arbitrariedad y la discrecionalidad en el ejercicio de recursos, predominantemente públicos, por parte de los partidos políticos, candidatos y aspirantes⁵⁰.
- (112) Sobre esa base, debe decirse que, en la especie, se surtió la competencia formal del Instituto Nacional Electoral para investigar los hechos relacionados con los recursos involucrados en la llamada “operación Safiro”, sin que ello comprometiera el resultado de la investigación o la declaratoria de existencia de una irregularidad en la materias o la atribución de una responsabilidad específica.
- (113) Ello es de la total relevancia pues, como ha sostenido este Tribunal, en materia de fiscalización cuando se pretende atribuir responsabilidad a un sujeto obligado derivado del **beneficio que obtuvo de un acto de simulación** (como es la aportación de recursos de un ente prohibido por interpósita persona), **la autoridad debe construir razonamientos de los que se desprenda un importante nivel de fuerza demostrativa respecto de su responsabilidad**⁵¹.
- (114) En esa línea, la **demonstración de un beneficio** por parte del sujeto obligado en materia de fiscalización (PRI) **es indispensable** para sostener la comisión de irregularidades pues, en materia de fiscalización, a pesar de que el beneficio no tenga un carácter patrimonial el acto que lo genera sí puede ser evaluado económicamente para efectos del

⁵⁰ Peschard, J. *Los partidos políticos y la demanda de transparencia*, en “Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas”. FUNDAR, México, 2014.

⁵¹ Conforme a lo expuesto en el SUP-RAP-131/2022 y acumulados.

cómputo de los respectivos ingresos, gastos y topes respectivos; pudiendo tener implicaciones de la más alta entidad como es la nulidad de una elección.

- (115) Bajo esa lógica, este órgano jurisdiccional ha sostenido que en observancia del principio de debida diligencia es indebido fincar una responsabilidad e imponer una sanción a los institutos políticos **a partir de meras inferencias carentes de sustento por la filiación política de diversos ciudadanos** que participaron en conductas que supuestamente beneficiaron a un partido político.⁵²
- (116) Por esas razones, esta Sala Superior considera que **el ejercicio de valoración probatoria emprendido por la autoridad fue correcto**, pues estuvo orientado a probar la posible existencia de los hechos denunciados y, en su caso, del beneficio de éstos en favor del PRI; aunado a que, si bien se demostró la existencia de una estrategia de desvío de recursos para que el dinero involucrado no fuera rastreable, no observó elementos que permitieran inferir con cierto grado de razonabilidad que las campañas electorales o el partido político en lo general, se hubiesen visto beneficiados de los hechos irregulares.
- (117) En consecuencia, dado que de las pruebas valoradas por la autoridad no denotan la posibilidad de beneficio al PRI por los desvíos de recursos públicos, no es posible afirmar que los recursos fueron aportados por un ente de origen ilícito con destino a las campañas electorales o al propio partido político.
- (118) A partir de ello, el agravio del recurrente relacionado con en el análisis probatorio de la autoridad sobre la acreditación de los hechos acreditados es **inoperante**, al tratarse de manifestaciones genéricas sobre los medios de prueba y el ejercicio de valoración emprendido por la autoridad para sostener la inexistencia de la infracción.

⁵² En términos del SUP-RAP-209/2018, en el que se sostuvo, entre otras cuestiones, que las declaraciones de un dirigente no tienen el alcance de presumir que el partido político ordenara la realización de un acto irregular con la finalidad de obtener financiamiento.



- (119) Lo anterior, porque no se identifican planteamientos en los que el recurrente precise de manera concreta el por qué, desde su perspectiva, las conclusiones de la autoridad fiscalizadora son incorrectas, al limitarse a señalar que debió considerarse la coincidencia de personas físicas militantes del partido y la participación de una persona que ostentaba un cargo partidista, cuando ello sí fue valorado y analizado por la autoridad.
- (120) Ello, porque a pesar de que el recurrente manifiesta que el vínculo con el partido se sostiene de la adminiculación de elementos probatorios indirectos **no desarrolla planteamientos tendentes a demostrar de qué manera los hechos probados o las conclusiones a las que arribó la responsable evidencian las conductas irregulares**, es decir, era necesario que el apelante demostrara cómo a través de las pruebas que él estima relevantes se arriba a la conclusión manifiesta de que las conductas irregulares beneficiaron al partido político⁵³.
- (121) Lo anterior tiene la total relevancia pues el propio actor reconoce que, en materia probatoria, las pruebas indirectas o circunstanciales exigen la construcción de inferencias a través de distintos pasos lógicos que lleven a un grado de confirmación de la hipótesis principal en grado suficiente y, en el caso, la autoridad responsable sí precisó que de los hallazgos no era posible sostener la hipótesis de investigación consistente en que los recursos estuvieron relacionados con el PRI.
- (122) En ese sentido, la inoperancia del agravio radica en que el actor omite presentar argumentos que pongan en evidencia que la autoridad responsable pasó por alto la construcción de ciertas inferencias u omitió realizar distintos pasos lógicos que llevaran a sostener, por ejemplo, cómo la coincidencia de personas militantes en la operación empresarial necesariamente lleva a concluir la vinculación de la totalidad de las actividades de esas empresas con el partido político o, en sentido similar, cómo la coincidencia entre personal de ciertas empresas con afiliaciones

⁵³ Véase, lo sostenido en el SUP-RAP-68/2023.

partidistas permite sostener que el comportamiento empresarial tenía por objeto destinar la totalidad los recursos al partido.

- (123) En consecuencia, dado que es deber de las personas justiciables exponer elementos mínimos para emprender el estudio correspondiente y dado que el recurrente no confronta la totalidad de las razones utilizadas por la responsable, se estima que **incumplió con la carga impuesta de presentar argumentos** con secuencia lógica y concatenada para controvertir de forma frontal, eficaz y real, la ilegalidad del acto.
- (124) Similar suerte tiene el alegato del recurrente vinculado con la **falta de exhaustividad en el desarrollo de mayores diligencias**, pues de forma genérica expresa que debieron requerirse a las personas físicas involucradas, sin precisar a quiénes se refiere en el contexto de un cúmulo de diligencias en las que se demuestra que sí existió ese tipo de requerimientos.
- (125) En consecuencia, ante lo genérico de sus argumentos del actor en torno a la supuesta indebida valoración probatoria de parte de la responsable, esta Sala Superior considera **inoperantes** sus planteamientos.

IX. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y la magistrada Janine M. Otálora



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-67/2023

Malassis. Con la ausencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN RESPECTO DE LA SENTENCIA DEL EXPEDIENTE SUP-RAP-67/2023 (OPERACIÓN SAFIRO).

De manera respetuosa, emitimos el presente voto particular, porque, contrario a lo que sostiene la mayoría, consideramos que se debía revocar la resolución impugnada, a efecto de que el Consejo General del INE realizara todas las diligencias que considerara pertinentes desplegando sus atribuciones, y que con posterioridad procediera a emprender un nuevo análisis probatorio. De tal forma, en el presente documento expondremos las razones por las que votamos en contra de la sentencia aprobada por la mayoría del pleno.

En primer lugar, no compartimos que se hayan declarados inoperantes los agravios relativos al análisis probatorio con fundamento en que el partido apelante no expuso a través de qué pruebas o indicios se podía llegar a la conclusión manifiesta de que las conductas irregulares beneficiaron al partido, pues consideramos que sí se expusieron argumentos en ese sentido (I).

En segundo lugar, consideramos que los agravios en torno a la falta de exhaustividad en el análisis respecto de las pruebas recabadas por la responsable son fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada, ello porque la valoración de las pruebas indirectas realizada por la responsable no se ajustó a la metodología que esta Sala Superior ha establecido para analizar los casos de esquemas de triangulación de recursos y aportaciones de un ente prohibido por interpósita persona (II).

Por lo tanto, concluimos que lo correspondiente era revocar la resolución impugnada para que la autoridad responsable llevara a cabo las acciones que considerase pertinentes y que una vez realizadas emprendiera un análisis probatorio adecuado, ajustándose a los parámetros que esta



Sala Superior ha establecido para analizar este tipo de esquemas financieros ilícitos.

I.- El partido apelante sí expone argumentos para establecer cómo es que del material probatorio se podría desprender un beneficio al partido investigado

En la sentencia aprobada por la mayoría se sostiene la inoperancia de los agravios sobre indebido análisis probatorio con fundamento en que la parte apelante no expone por medio de qué indicios es posible construir o concluir que el PRI se vio beneficiado del esquema de desvío de recursos.

Sin embargo, de la lectura de su escrito de demanda se advierte que el partido actor expone claramente que existen diversos indicios que pueden dar cuenta de que el PRI se benefició del desvío de recursos; en particular, establece que el hecho de que existan pruebas documentales que dan cuenta de que diversas personas militantes fungían como accionistas de empresas y que estaban involucradas en el esquema de desvío de recursos era una cuestión que tenía que ser valorada para poder concluir que el referido partido se encontraba involucrado en ese esquema de desvío de recursos.

En el mismo sentido se pronuncia el apelante en torno a los indicios relativos a la existencia de una declaración en una averiguación previa en la que un alto funcionario del gobierno de Chihuahua, el cual era gobernado por el PRI en ese momento, había declarado que en el esquema de desvío de recursos se encontraba involucrado un secretario del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, así como el hecho de que no existía duda alguna respecto de que existió un esquema de desvío de recursos articulado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaria de Hacienda del Gobierno de Chihuahua; así como de diversas empresas fantasma.

Adicionalmente, el partido apelante expresamente estableció que debía de tenerse en cuenta que los partidos políticos no llevan a cabo sus acciones de manera directa, sino mediante terceros que los representan, por lo que, por regla general, los actos que les resulten imputables se deben de evidenciar por medios indirectos al tener que justificarse primero los actos realizados materialmente por las personas físicas para posteriormente imputar responsabilidad a los institutos políticos, si realizan actos en su nombre o su beneficio.

Asimismo, el referido partido citó diversos precedentes que esta Sala Superior ha emitido para analizar este tipo de esquemas de triangulación de recursos y expuso que era necesario que la autoridad responsable realizara un análisis de las conductas de manera conexas y dependientes unas de otras, las cuales debían analizarse teniendo en cuenta que se trata de actos concatenados y orientados a una misma finalidad.

En esa medida, nos parece que es incorrecto sostener la inoperancia de los agravios del partido apelante con fundamento en que no expone qué indicios permitían hacer llegar a la conclusión de que el partido se vio beneficiado del esquema de triangulación, pues el partido sí expuso la metodología que debió de haber seguido la autoridad responsable, así como de qué indicios de los citados podía construirse lógicamente la responsabilidad del partido investigado.

Sin que resulte aplicable la sentencia del expediente SUP-REP-68/2023 que se cita en la sentencia aprobada por la mayoría y por medio de la cual se pretendía reforzar los razonamientos relativos a la inoperancia del referido agravio, porque en aquel caso las investigaciones realizadas se sustentaron únicamente en notas periodísticas adjuntadas al inicio del procedimiento, así como de transferencias bancarias realizadas en el extranjero, probanzas a las cuales sólo se les dio el carácter de indicios, cosa que evidentemente no acontece en el presente caso pues en el expediente obran diversas documentales públicas y privadas a las que se les otorgó valor probatorio pleno, consistentes en transacciones



bancarias, declaraciones ministeriales, expedientes penales, actas constitutivas de empresas, convenios de transferencia de recursos, entre muchas otras y diversas pruebas, a partir de las cuales se podía construir una prueba circunstancial y hacer inferencias directas e inmediatas que permitiesen evidenciar la responsabilidad y beneficio hacia el Partido Revolucionario Institucional.

Además, como ya lo mencionamos, no compartimos la afirmación de que el partido apelante no refirió de qué indicios era posible construir la posible responsabilidad manifiesta del partido investigado.

A nuestro parecer, el hecho de que el partido apelante sostuviese el involucramiento de personas militantes del partido político investigado en el esquema de triangulación de recursos y que adujera que la responsabilidad de los institutos políticos debe de construirse a partir de la participación de su militancia en este tipo de esquemas resultaba suficiente para considerar que existía una teoría del caso en el cual se puede ver involucrado el instituto investigado en el desvío de recursos, por lo que tenía que verificarse en el fondo del asunto si la responsable agotó esta posible línea de investigación.

II.- El análisis probatorio realizado por la responsable no se ajustó a los parámetros que esta Sala Superior ha establecido para analizar esquemas de triangulación de recursos y aportaciones de ente prohibido por interpósita persona

Ahora bien, consideramos que el agravio sobre la indebida valoración probatoria atribuida a la responsable era fundado y suficiente para revocar la resolución impugnada.

Esto lo sostenemos porque concluimos que la autoridad administrativa no explicó las razones particulares por las cuales consideraba que los indicios recabados en la investigación eran insuficientes para concluir que no se actualizaba la responsabilidad del PRI, sino que arribó a tal

conclusión de forma dogmática; así como que esta Sala Superior ha emitido diversas sentencias en la cuales se han estudiado esquemas de financiamiento ilegal similares al aquí analizado, sin que en la sentencia se tomen en consideración para analizar la infracción denunciada, sino que, por el contrario, se considera que el análisis probatorio realizado por la responsable fue correcto a pesar de ser inconsistentes con los referidos criterios.

En nuestra opinión, lo incorrecto de la sentencia aprobada por la mayoría es que pretende validar la consideración de la resolución reclamada en la cual se sostiene que, dado que no existe una prueba directa de que el dinero desviado haya ingresado a las arcas del partido, no es posible establecer la responsabilidad del partido; sin embargo, lo cierto es que esta Sala Superior ha establecido expresamente que en este tipo de esquemas de triangulación de recursos resulta natural y lógico, así como consistente con el propósito de estos que no exista una prueba directa que permita acreditar la responsabilidad de los partidos⁵⁴.

El financiamiento paralelo de partidos y campañas políticas no sólo es ilegal, sino que al mismo tiempo representa un mecanismo altamente nocivo para el sistema electoral y en última instancia para la democracia mexicana.

Muchas veces, el financiamiento ilegal puede encubrirse a través de actos aparentemente lícitos, como la buena fe, el ejercicio de derechos políticos o ciudadanos o incluso de aportaciones en efectivo o en especie de personas morales y sociedades anónimas, en donde los verdaderos aportantes se encuentran encubiertos.

Para descubrirlo, esta Sala Superior ha incorporado a la materia electoral, figuras como el levantamiento del velo —que nació en el derecho corporativo y mercantil— así como la implementación de la

⁵⁴ Véase los asuntos Pemexgate con número de expediente SUP-RAP-18/2023 y Amigos de Fox con número de expediente SUP-50/2001.



prueba indiciaria o circunstancial, para que las y los juzgadores puede penetrar los esquemas formales y ver qué es lo que se esconde en el fondo, es decir, descubrir si se trata de simulaciones y en el caso aplicar las leyes que se pretenden sortear.

Es a partir de estas resoluciones torales de nuestro sistema electoral que esta Sala Superior empezó a darle un valor importante a las pruebas indirectas como lo son las presuncionales o indiciarias, que pueden acreditar los hechos de que se trate, con un grado de suficiencia probatoria que no se distingue materialmente de las llamadas pruebas directas, desde el punto de vista de la concepción razonada de la prueba.

Sería incongruente en una investigación respecto a la simulación de actividades que las autoridades electorales exijan una prueba directa, puesto que, lo ordinario en un esquema de simulación es el ocultamiento de cualquier rastro.

Asimismo, en las referidas sentencias no solo se consideró que existían medios probatorios suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia en favor del partido político apelante, sino que también resultaban suficientes para derrotar las hipótesis alternativas que manejaban los partidos políticos investigados.

Sin embargo, como bien lo refiere el partido apelante, en la resolución reclamada no se realizó un ejercicio específico y particularizado en el cual se buscaran demostrar otras hipótesis posibles a las planteadas por los partidos que presentaron las quejas de manera primigenia, sino que, de manera dogmática, se concluye que no existe una prueba directa que permita afirmar que el partido político investigado se vio beneficiado por el esquema de desvió de recursos, siendo que, a la luz de los citados precedentes, esta no es la metodología adecuada para analizar este tipo de esquemas infractores, cuando de lo que se trata es de reducir las zonas de inmunidad, con absoluto respeto a la presunción de inocencia y a las demás garantías procesales.

Asimismo, en asuntos más recientes, como lo son la sentencia del expediente SUP-RAP-397/2021, el SUP-RAP-413/2021, relativo al esquema de desvío de recursos operado por el Partido del Trabajo para financiar la campaña electoral extraordinaria de 2015 en Aguascalientes, esta Sala Superior confirmó las determinaciones de la autoridad fiscalizadora en las cuales se analizaba una infracción similar a la aquí expuesta y determinó la responsabilidad de los partidos porque los mismos no habían rechazado las aportaciones provenientes de ente prohibido.

Resulta de especial relevancia el asunto del Partido del Trabajo en el que ni esta Sala Superior, ni la autoridad administrativa, encontraron un indicio directo que hubiese permitido acreditar que el partido se había beneficiado del referido esquema de triangulación de recursos; sin embargo, al atender los agravios del partido sancionado, se consideró que ello no resultaba trascendente para la acreditación de la infracción, porque la responsable había determinado la responsabilidad del partido político en función de que existían indicios suficientes de que el dinero había sido utilizado para beneficiar al partido y en el caso concreto el instituto sancionado no había rechazado las aportaciones respectivas.

En el referido caso, las consideraciones que llevaron a sostener a este tribunal pleno a confirmar la resolución administrativa que sancionó al Partido del Trabajo se basó en diversos indicios; sin embargo, una cuestión que se tomó en consideración era que existía una participación de diversos militantes en el esquema de desvío de recursos, en particular, las cuentas bancarias por medio de las cuales se retiraron los recursos y la administración de los recursos públicos estaba en manos de diversos militantes del referido partido político, lo cual permitió a la autoridad administrativa construir, por medio de inferencias lógicas, que el referido instituto político se había beneficiado de los recursos.



De igual forma, también se estableció que, gracias a las diligencias de investigación, se permitió obtener suficientes pruebas que permitieron concluir a la autoridad fiscalizadora que la hipótesis alternativa que manejaba el referido partido político era falaz, siendo que durante la investigación el partido investigado incluso maquinó documentales con el propósito de evitar la imposición de una sanción.

Sin que a nuestro parecer sea posible equiparar el asunto aquí analizado a la sentencia del expediente SUP-RAP-209/2018 relativa al fidecomiso en la cual se determinó que es contrario al principio de debida diligencia, fincar responsabilidad e imponer una sanción a un instituto político a partir de meras inferencias carentes de sustento por la filiación política de diversos ciudadanos que participaron en conductas que supuestamente beneficiaron a un instituto político.

En primer lugar, en tal precedente se revocó la resolución impugnada por falta de exhaustividad en las investigaciones y; en segundo lugar, no puede restársele valor probatorio a la prueba indirecta por basarse en inferencias, ya que puede haber inferencias válidas en materia probatoria y constituye una técnica probatoria válida que esta Sala Superior ha utilizado en reiteradas ocasiones, particularmente en el contexto de esquemas de triangulación de recursos en los que rara vez se encontrará la existencia de pruebas directas.

En esa medida, le asiste la razón al partido apelante cuando aduce que la responsable no tomó en cuenta los diferentes elementos de prueba, así sea indicios, que existían en el expediente del procedimiento sancionador, así como que no consideró que en los esquemas de triangulación de recursos donde se ve involucrado un partido político este opera a través de sus agentes, por lo que el hecho de que personas militantes de un instituto político se encuentren vinculados de alguna forma con los esquemas de triangulación representa un indicio suficiente para construir una teoría del caso en el que se pueda, por medio de

inferencias sólidas basadas en hechos probados, el posible beneficio de un partido político de una conducta irregular.

A nuestra consideración, a la luz de los precedentes que ha sostenido esta Sala Superior, la autoridad administrativa nacional debió de atender la controversia de manera integral y concatenada, tomando en cuenta, entre otros, los siguientes elementos:

Que a través del convenio denominado “Fortalecimiento Financiero”, firmado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal y su homóloga en Chihuahua, cuyo objetivo era impulsar la ejecución de programas y proyectos de inversión dirigidos a fortalecer la infraestructura económica y social en el marco de un plan estatal de desarrollo, a través de diversos funcionarios públicos se implementó una triangulación en la que participaron diversas empresas, desviando los recursos del erario.

Los recursos fueron transferidos el siete de abril de dos mil dieciséis.

El Gobierno del estado de Chihuahua, a través de la Secretaría de Educación, Cultura y Deporte, realizó diversos dictámenes de excepción del procedimiento de licitación pública, por lo cual fueron contratadas diversas empresas bajo la modalidad de adjudicación directa para la prestación de los servicios.

Tales contrataciones fueron motivo de observación por la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua.

Asimismo, el Congreso del Estado, en un Decreto estableció que la Comisión de Fiscalización de la Legislatura determinó que existieron observaciones del Informe Técnico de Resultados de la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal 2016 del Gobierno del Estado de Chihuahua, que no quedaron debidamente solventadas, en esencia, no



se encontró evidencia de los servicios prestados, o bien, la erogación careció de justificación.

Del monto inicial de doscientos cincuenta millones de pesos, se realizaron cinco transferencias a cinco empresas, las cuales retransfirieron el monto recibido en treinta y siete movimientos, y las subempresas que recibieron estas últimas transferencias, a su vez retransfirieron dicho monto en cincuenta y tres movimientos.

De los cincuenta y tres movimientos, quince terminaron en personas físicas que retiraron el monto en efectivo; dieciséis transferencias a concentradoras de casas de bolsa; once movimientos fueron retirados en efectivo por una persona moral (Sepsa Servicios Integrales, S.A. de C.V.); once movimientos que no fue posible rastrear la manera precisa, debido a la falta de respuesta de diversos bancos, advirtiendo que los últimos movimientos rastreables quedaron concentrados en diversas subempresas.

De esta manera, de la resolución de la autoridad se tuvo por comprobada la existencia de una triangulación con diversas sociedades al simular la contratación de servicios.

Además, cuatro de las cinco empresas principales que tuvieron transacciones directas con el Gobierno de Chihuahua se encuentran en la lista de contribuyentes con operaciones inexistentes, las cuales fueron creadas meses antes del desvío de recursos públicos.

Por cuanto hace a la quinta empresa (Jet Combustibles S.A de C.V), de las indagatorias se desprende que se trata de una empresa constituida legalmente ante las autoridades fiscales y no se encuentra en el supuesto mencionado.

Sin embargo, uno de los accionistas de la empresa al momento de los hechos era Secretario adscrito del CEN del PRI, y se encontraba afiliado

al dicho partido político, por lo cual, en la temporalidad de los hechos materia de análisis, el ciudadano en comento estaba en funciones cuando se llevó a cabo la contratación de su representada.

Aunado a que fue acusado como uno de los estrategas principales por el desvío de los recursos de mérito, razón por la cual estuvo en prisión preventiva durante la investigación de los hechos. De esta manera, el entonces secretario del CEN del PRI interactuó con las personas morales implicadas a través de la empresa citada, así como de otras dos de las empresas de las que él era accionista al momento de los hechos.

De igual forma, una de las socias de una empresa (Servicios y Asesorías Samex, S.C.), y uno de los accionistas de otra empresa (Despacho de Profesionistas Futura, S.A. de C.V.), han estado afiliados al PRI.

Además, una de las personas a las que le giró dos cheques una empresa (Publicidad Icon, S.A. de C.V.), inmediatamente después de recibir el recurso por parte de otra empresa (Servicios y Asesorías Sisas, S.A. de C.V.), se encontraba afiliada a dicho partido al momento de los hechos.

Asimismo, dos de las personas autorizadas para realizar movimientos en las cuentas de otra empresa (Sepsa Servicios Integrales, S.A. de C.V.), se encontraban afiliadas al PRI al momento de los hechos, aunado a que dicha empresa fue el destino final rastreable al que llegaron parte de los recursos.

Por otra parte, la autoridad administrativa nacional hizo referencia a la documental pública emitida por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, de la que se observó el señalamiento al entonces secretario del CEN del PRI, en las diversas declaraciones ministeriales, como el orquestador del desvío de recursos públicos con el fin de beneficiar al PRI, además de que en dichas testimoniales también se le señala como instructor de la creación de las empresas fantasma mencionadas.



En este sentido, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales remitió diversas declaraciones en las que se señala al entonces secretario del CEN del PRI como artífice de la estrategia para el desvío de los recursos públicos con el fin de beneficiar a las campañas para el PRI durante los procesos electorales 2015-2016.

Aunado a ello, el PRI ha tenido operaciones con una empresa de las investigadas, en el estado de Colima durante el ejercicio 2017, que aunque no se tiene certeza de que haya sido con el recurso que ahora se fiscaliza, evidencia que el PRI ha tenido vínculo director con esa subempresa en algún momento, la cual también tuvo transacciones con tres empresas principales vinculadas.

En este sentido, la ruta del dinero después de que las empresas principales recibieron el pago por la “supuesta contratación de servicios” por parte del gobierno del estado de Chihuahua, se obtuvo que las cinco empresas principales a su vez realizaron transacciones y operaciones con diversas personas físicas y quince personas morales, denominadas como ‘subempresas’, siete de las cuales son existentes y ocho están catalogadas como empresas fachada, y que en varios casos las transacciones de las empresas principales fueron realizadas con las mismas subempresas.

Las personas socias, receptoras de cheques y familiares de las personas socias de tres de las empresas principales, se encuentran vinculadas con nueve de las subempresas, al estar dentro de las personas autorizadas para firmar en las cuentas de las subempresas.

En consecuencia, advertimos que la autoridad administrativa nacional fue omisa en atender todos los elementos, siguiendo los precedente de esta Sala Superior, aunado a que, la autoridad se encontraba obligada a realizar todas las diligencias necesarias para descartar cada una de las posibles hipótesis distintas a la culpabilidad del partido investigado; sin embargo, la autoridad responsable en modo alguno articula o expone

posibles hipótesis alternativas, ni el partido político investigado manifestó de manera clara y específica si el esquema de triangulación de recursos constituía una actividad lícita, sino que sus alegatos se limitaron a afirmar que no existía una prueba directa de que el referido esquema hubiese sido instrumentado en favor del partido investigado.

Sin embargo, en la resolución reclamada el análisis de la actualización de la infracción no se sustentó en si los indicios contenidos en el expediente permitían concluir que el referido partido se había beneficiado del esquema de triangulación de recursos, sino que se estableció un estándar probatorio de prueba directa consistente en si el dinero había efectivamente ingresado al partido, lo cual consideramos inconsistente e incongruente con la metodología que la propia autoridad fiscalizadora ha utilizado para analizar este tipo de infracciones, pues se establece un estándar probatorio inalcanzable, teniendo en cuenta los esquemas de triangulación que buscan evitar dejar rastro que permita llegar a conclusiones directas y definitivas sobre el destino final de los recursos públicos.

En esa medida, convalidar un criterio en el cual se exija una prueba directa para acreditar estos hechos implicaría un desconocimiento a lo que esta Sala Superior ha resuelto en torno a este tipo de esquemas de manera reiterada, en concreto, al criterio relativo a que establecer un estándar de exigencia de una prueba directa implicará que se convalide la impunidad de ciertos ilícitos⁵⁵, como podría ser el caso concreto.

Por lo tanto, consideramos que lo procedente era que la autoridad responsable emprendiera un nuevo análisis de los indicios que obraban en el expediente; que tuviese en cuenta que no es correcto establecer un estándar probatorio de prueba directa para acreditar la infracción analizada; que considerase que en el expediente existían diversos elementos que relacionan a militantes del partido denunciado con el

⁵⁵ SUP-RAP-30/2001 y SUP-RAP-32/2001 acumulados.



esquema de desvío de recursos; que explorara todas las posibles hipótesis y líneas de investigación a la luz de estos hechos, y que descartara las que no tuviesen una fuerza probatoria suficiente, ello teniendo en cuenta que esto debía podía hacerse válidamente mediante construcción de inferencias lógicas por medio de pruebas indirectas, pues no es posible ni plausible encontrar probanzas que permitan concluir una entrada directa a las arcas del partido político investigado de los recursos públicos desviados.

Asimismo, era relevante que, al desplegar sus facultades de comprobación, la autoridad electoral nacional tuviese en cuenta que no es oponible al ejercicio de sus funciones comprobatorias en materia de fiscalización el secreto bancario, fiduciario, fiscal, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, e, incluso, el ministerial, conforme a la Jurisprudencia 10/2022, por lo que en caso de haber decidido realizar diligencias adicionales tendría que haber realizado todas las acciones pertinentes para obtener la información que le hubiese permitido emprender el análisis probatorio correspondiente.

Consecuentemente, por las anteriores razones formulamos el presente voto particular conjunto.

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