

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-209/2018 Y
ACUMULADO SUP-RAP-215/2018

RECURRENTE: MORENA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: LUIS RODRIGO
SÁNCHEZ GRACIA, OLIVER GONZÁLEZ
GARZA Y ÁVILA, PRISCILA CRUCES
AGUILAR, Y JOSÉ NEGUIB BELTRÁN
FERNÁNDEZ

COLABORARON: ALEJANDRO ARTURO
MARTÍNEZ FLORES, JOSÉ EDUARDO
MUÑOZ SÁNCHEZ Y DORA LILIA
VÁZQUEZ ROAN

Ciudad de México a treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **revocar** lisa y llanamente la resolución **INE/CG638/2018** emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización identificado con el número de expediente **INE/Q-COF-UTF/93/2018**.

CONTENIDO

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES.....	3
2. COMPETENCIA.....	5
3. ACUMULACIÓN	5
4. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA	6
5. PROCEDENCIA.....	8
6. TERCERO INTERESADO.....	9
7. <i>AMICUS CURIAE</i>	11
8. ESTUDIO DE FONDO.....	12

8.1. Resolución impugnada.....	12
8.2. Síntesis de los conceptos de agravio.....	20
8.2.1. MORENA.....	20
8.2.2. Síntesis de agravios Austreberta Maldonado Gallegos y otros	24
8.3. Metodología de estudio	27
8.4. Estudio de los agravios	28
8.4.1. Falta de competencia del INE para fiscalizar un fideicomiso de origen privado y la ampliación del estudio de fondo desviando la línea de investigación inicial.....	28
8.4.2. Falta de exhaustividad (indebida fundamentación y motivación, y derecho de defensa).....	36
9. EFECTOS.....	62
10. RESOLUTIVOS	63

GLOSARIO

CNBV:	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
COF:	Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Fideicomiso:	Fideicomiso “Por los demás” identificado con número 73803, cuya fiduciaria es Banca Afirme, S.A. Institución de Banca Múltiple, Afirme Grupo Financiero, División Fiduciaria
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales
Ley de Medios:	Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
MORENA:	Partido político nacional, denominado MORENA
PRI:	Partido Revolucionario Institucional

Reglamento:	Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral
Reglamento de Procedimientos:	Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización
Resolución impugnada:	Resolución INE/CG638/2018 , correspondiente a la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra de MORENA, y su entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Andrés Manuel López Obrador, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/93/2018
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SAT:	Servicio de Administración Tributaria
SIF:	Sistema Integral de Fiscalización
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización

1. ANTECEDENTES

1.1. Escrito inicial de queja. El veintisiete de abril de dos mil dieciocho¹, la UTF recibió un escrito de queja suscrito por Ramón Tonatiuh Medina Meza, representante suplente del PRI ante el Consejo General, por el que denunció a MORENA y a su entonces dirigente Andrés Manuel López Obrador, por hechos que consideró constituyen infracciones a la normatividad electoral en materia del origen y aplicación de los recursos por destinar un porcentaje del financiamiento público de campaña de dos mil dieciocho, a fin de ayudar a las personas damnificadas por los sismos suscitados en el mes de septiembre de dos mil diecisiete.

¹ En adelante, todas las fechas se entenderán correspondientes al dos mil dieciocho salvo mención expresa.

1.2. Admisión de queja. El tres de mayo, la UTF acordó admitir a trámite el expediente **INE/Q-COF-UTF/93/2018** y notificar el inicio de dicho procedimiento, entre otros, al representante de MORENA ante el Consejo General, y a Andrés Manuel López Obrador, entonces candidato a la Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos.

1.3. Escrito de ampliación de la queja. El catorce de mayo, en respuesta al oficio de notificación del inicio del procedimiento y solicitud de información de la UTF, el representante suplente del PRI ante el Consejo General reiteró el escrito de queja primigenio y además solicitó la investigación del origen de los recursos por la posible procedencia de aportaciones de entes prohibidos o de origen ilícito, con motivo del mecanismo de entrega de apoyo a los damnificados.

1.4. Resolución impugnada. El dieciocho de julio, el Consejo General aprobó la resolución **INE/CG638/2018** en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización con clave de expediente **INE/Q-COF-UTF/93/2018**.

1.5. Demanda. El veintidós de julio, el representante de MORENA ante el Consejo General interpuso un recurso de apelación en contra de la resolución impugnada.

1.6. Escrito de tercero interesado. El veintiséis de julio, Rodolfo Macías Cabrera presentó un escrito de tercero interesado ante la oficialía de partes de la autoridad responsable.

1.7. Turno. Mediante el acuerdo de veintiséis de julio, la magistrada presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-RAP-209/2018** y turnarlo al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.8. Escrito presentado por el Comité Técnico del fideicomiso como

amicus curiae. El veintiocho de julio, Manuel José Pedro Miguel Arce, quien se ostenta como presidente del Comité Técnico del fideicomiso, compareció en vía de “amigo del tribunal”, con la finalidad de expresar consideraciones que el citado Comité sostiene con relación a la resolución reclamada.

1.9. Demanda SUP-RAP-215/2018. El veintinueve de julio, Austreberta Maldonado Gallegos y otros presentaron un recurso de apelación en contra de la resolución impugnada².

1.10. Radicación. El uno y dos de agosto, el magistrado instructor radicó los recursos de apelación al rubro indicado en la ponencia a su cargo.

1.11. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor admitió y determinó cerrar la instrucción de los medios de impugnación.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer el presente asunto, en virtud de que se trata de un recurso de apelación promovido por un partido político a fin de controvertir una resolución del Consejo General relativa a un procedimiento administrativo en materia de fiscalización, instaurado en su contra.

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

3. ACUMULACIÓN

Esta Sala Superior tiene en cuenta que en los recursos que se analizan existe conexidad en la causa e identidad en la autoridad responsable y en

² Julio Scherer Ibarra, Laura Beatriz Esquivel Valdés, Manuel José Pedro Miguel Arce, Laura María de Jesús Rodríguez Ramírez y Bernardo Bátiz Vázquez.

la resolución impugnada, pues ambos controvierten la resolución INE/CG638/2018, la cual resolvió el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización instaurado en contra del partido político MORENA y su entonces presidente del comité ejecutivo nacional, Andrés Manuel López Obrador, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/93/2018.

En este contexto, se considera que los recursos deben ser resueltos en forma conjunta a efecto de dictar una sentencia congruente, exhaustiva e integral. En consecuencia, el recurso de apelación registrado con la clave SUP-RAP-215/2018 debe ser acumulado al diverso recurso SUP-RAP-209/2018, por ser este último el primero que fue recibido en la oficialía de partes de la Sala Superior y, en consecuencia, registrado en primer lugar en el Libro de Gobierno³.

Por lo anterior, la Secretaría General debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al expediente del recurso de apelación acumulado.

4. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

La autoridad responsable aduce que los recurrentes del recurso de apelación SUP-RAP-215/2018 carecen de legitimación procesal para interponer el medio de impugnación, pues promueven por su propio derecho, siendo que estos no son titulares del patrimonio fiduciario, por lo que carecen de la legitimación necesaria para interponer una acción que pretenda modificar el estado del patrimonio fideicomitido.

El artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, señala que el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad de los bienes objeto del fideicomiso que queda afectada para el cumplimiento de cierto fin.

³ De conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

En este sentido, el artículo 391 del mismo ordenamiento refiere que la institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, por lo que en el caso en análisis los ciudadanos que interponen el medio de impugnación no pueden controvertir la acción de la autoridad si esta afecta o modifica el patrimonio fiduciario, porque este patrimonio les es ajeno como tributo de personalidad.

De ahí que sea la fiduciaria y las personas autorizadas por ella, quienes pueden demandar la acción de los tribunales en defensa del patrimonio fiduciario⁴. Como consecuencia de lo anterior, la responsable considera que el medio de impugnación debe ser desechado de plano.

Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón a la autoridad responsable, porque si bien, en principio la representación legal de un fideicomiso es la institución fiduciaria, en el caso que nos ocupa promueven por su propio derecho los integrantes del Comité Técnico del fideicomiso, quienes fueron vinculados por la autoridad responsable al emitir la resolución impugnada, tal como se advierte el resolutivo quinto:

“QUINTO. Se ordena al partido político Morena, así como a los integrantes del Comité Técnico del fideicomiso ‘Por los demás’, cesen la realización de toda clase de operaciones relacionadas con el fideicomiso en cita, hasta en tanto se determine el destino final de los recursos.”

Entre otras cuestiones los recurrentes en el recurso de apelación SUP-RAP-215/2018, aducen que el resolutivo referido les causa un perjuicio porque la autoridad responsable los vinculó al procedimiento sancionatorio sin haber sido llamados a juicio, vulnerando el derecho a la garantía de audiencia.

⁴ Sustenta el criterio en la tesis aislada, con el rubro **“TERCERIA EXCLUYENTE DE DOMINIO. FIDEICOMISO. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA FIDUCIARIA”**, Octava época. Registro digital: 226186. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, segunda parte, materia civil, Página: 497.

Como se advierte, la autoridad responsable mandató a los integrantes del Comité Técnico, no al Comité Técnico o a la institución fiduciaria, a cesar la realización de operaciones relacionadas con el fideicomiso, por lo que es claro que la resolución impugnada vinculó a los integrantes del Comité que ahora promueven legítimamente, ante una presunta vulneración a sus derechos⁵; considerar lo contrario implicaría la denegación de justicia a los ciudadanos promoventes, derecho protegido por el artículo 17 de la Constitución General.

Conforme con lo anterior, esta Sala Superior considera que la causa de improcedencia que hace valer la autoridad responsable debe **desestimarse**.

5. PROCEDENCIA

Los presentes medios de impugnación cumplen con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 42; y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios, debido a lo siguiente:

5.1. Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito ante la autoridad señalada como responsable, en ellas consta el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político y los ciudadanos que promueven los recursos, el domicilio para recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable, los hechos y los agravios que les causa la resolución impugnada.

5.2. Oportunidad. La resolución combatida fue aprobada el dieciocho de julio y el medio de impugnación de MORENA fue presentado el veintidós siguiente.

En el caso de los recurrentes del recurso de apelación SUP-RAP-215/2018, señalan como fecha de notificación de la resolución el

⁵ De conformidad con el artículo 13, numeral 1, inciso c) de la Ley de Medios.

veinticuatro de julio⁶ y el medio de impugnación se presentó el veintinueve de julio siguiente; por lo que se advierte que la demanda se presentó dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley de Medios.

5.3. Legitimación y personería. El recurso de apelación SUP-RAP-209/2018 lo interpone un partido político nacional por conducto de su representante ante la autoridad responsable, carácter que le es reconocido por esta misma en el informe circunstanciado correspondiente.

Respecto del recurso de apelación SUP-RAP-215/2018, lo interponen Austreberta Maldonado Gallegos y otros, por su propio derecho, integrantes del Comité Técnico del fideicomiso “Por los demás”, ciudadanos vinculados por la resolución impugnada, en el resolutivo quinto.

5.4. Interés jurídico. Se satisface el requisito, pues se impugna una resolución emitida por la autoridad administrativa electoral, a través de la cual se imponen sanciones al instituto político como sujeto obligado en materia de fiscalización y, por otra parte, el resolutivo quinto de la resolución impugnada ordena al Comité Técnico el cese de operaciones relacionadas con las operaciones del fideicomiso.

5.5. Definitividad. Se satisface este requisito de procedencia porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

6. TERCERO INTERESADO

De conformidad con el artículo 12, apartado 1, inciso c) de la Ley de Medios, tienen el carácter de tercero interesado y pueden comparecer al juicio, entre otros, los ciudadanos y ciudadanas con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor en la demanda, siempre y cuando, hayan comparecido mediante escrito

⁶ Del informe circunstanciado presentado por la responsable no se advierte controversia relacionada con la fecha de notificación de la resolución impugnada, por el contrario, confirma las fechas y actuaciones de la autoridad administrativa electoral.

en el plazo de setenta y dos horas en el que la autoridad responsable hizo del conocimiento público la interposición del medio de impugnación.

En el caso, la autoridad responsable hizo del conocimiento público la interposición del medio de impugnación que aquí se resuelve durante el plazo de setenta y dos horas que transcurrió del veintitrés al veintiséis de julio, a las 12:23 horas, y Rodolfo Macías Cabrera presentó el escrito de tercero interesado el veintiséis de julio pasado, a las 11:57 horas, por lo que su presentación fue oportuna.

Ahora bien, se ha establecido que los terceros interesados pueden defender los beneficios que obtengan por los actos o resoluciones electorales que sean impugnadas, que pueden intervenir en esas impugnaciones al plantear causales de improcedencia, aportar pruebas y alegatos, e incluso pueden hacer valer nuevos juicios o recursos contra las resoluciones que los afecten. Sin embargo, también se ha sostenido que la intervención de los terceros no puede variar la integración de la litis⁷.

Ello significa que, por regla general, en los medios de impugnación en materia electoral al tercero no le está permitido plantear una pretensión distinta o concurrente a la del actor y modificar la controversia que fue planteada de inicio por quien originalmente promovió el juicio, ya que la controversia se integra únicamente con el acto reclamado y los agravios expuestos por el inconforme para demostrar su ilegalidad.

En el presente caso, lo procedente es determinar que no ha lugar a reconocer a Rodolfo Macías Cabrera el carácter de tercero interesado, toda vez que, si bien aduce tener interés legítimo derivado de un derecho incompatible con lo que pretende el actor, lo cierto es que manifiesta su conformidad con lo expuesto en la apelación presentada por MORENA y, al mismo tiempo, en forma incongruente, expresa su conformidad con lo resuelto por la autoridad responsable, de ahí que no ha lugar a

⁷ Jurisprudencia XXXI/2000 de rubro **“TERCEROS INTERESADOS. SÓLO TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA COMBARTIR LAS DECISIONES QUE AFECTEN LOS BENEFICIOS QUE LES REPORTAN LOS ACTOS IMPUGNADOS POR EL ACTOR”**. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 57 y 58.

reconocerle carácter de tercero interesado, ni admitir la prueba de instrumental de actuaciones que refiere en su escrito.

7. AMICUS CURIAE

Si bien los argumentos planteados en el escrito de “amigo del tribunal” **no son vinculantes**, implican una herramienta de participación en el marco de un Estado democrático de derecho; por medio de la cual se allega de conocimientos especializados a los órganos jurisdiccionales sobre aspectos de interés y trascendencia en la vida política y jurídica de una nación.

La Sala Superior considera que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en los que la litis es relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales⁸, es factible la intervención de terceros ajenos al juicio, a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o “amigo del tribunal”, a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia⁹.

Los escritos se estimarán procedentes siempre y cuando: **a)** se presenten antes de la resolución del asunto; **b)** se presenten por una persona ajena al proceso que no tenga el carácter de parte en el litigio, y **c)** que tengan únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada¹⁰.

En el caso, se estima importante señalar que, en el escrito que presentó el presidente del Comité Técnico del fideicomiso, se exhiben documentos

⁸ Entre otros, en cuestiones que se relacionen con el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales como igualdad de género y no discriminación, libertad de expresión, equidad y permanencia efectiva de los cargos de elección popular, o bien respecto a ciertos grupos históricamente discriminados como, por ejemplo, grupos indígenas.

⁹ Análisis abordado en el **SUP-RAP-26/2018** y sus acumulados aprobado en sesión pública del 9 de marzo de 2018.

¹⁰ Véase jurisprudencia 8/2018, de rubro “**AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**”. Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

que refiere como “*comprobantes de otorgamiento de apoyo a damnificados*” relacionados con los recursos que integraron el patrimonio del fideicomiso, ya que considera que es información que se vincula al expediente, materia de la resolución reclamada y los cataloga como un elemento que puede desvirtuar las consideraciones vertidas por la responsable.

Esta autoridad jurisdiccional considera que dicho escrito no reúne las características de “amigo del tribunal”, pues de los elementos referidos se precisa que quien concurra lo hace con la finalidad de proporcionar al tribunal razonamientos o información científica y jurídica para resolver la cuestión planteada, situación que no se actualiza en el presente caso, de ahí que sea improcedente la admisión y análisis del escrito presentado, por lo que, con relación al material probatorio que se anexó, **se ordena su puesta a disposición y consecuente devolución al oferente.**

8. ESTUDIO DE FONDO

8.1. Resolución impugnada

La resolución controvertida tiene su origen en un escrito de queja presentado por el representante suplente del PRI ante el Consejo General el veintiséis de abril, en el cual esencialmente denunció que MORENA no siguió el procedimiento establecido por el INE para apoyar a las personas afectadas por los sismos del siete y el diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, a través de la renuncia del financiamiento público que les corresponde a los partidos políticos y, en cambio, de forma unilateral decidió destinar parte de sus ministraciones a través de un fideicomiso, vulnerando con ello la normativa legal y constitucional que prohíbe a los partidos destinar sus prerrogativas a fines diversos a los establecidos en la legislación.

En el escrito de queja, el demandante presentó como pruebas los enlaces de páginas de internet que remiten a diversas notas periodísticas, en los cuales se exponen presuntas declaraciones de Andrés Manuel López Obrador en las que señala que destinará recursos de MORENA para

apoyar a los damnificados de los terremotos que afectaron a México, mediante la conformación de un fideicomiso, constituido por mujeres y hombres “de inobjetable honestidad”.

Asimismo, aporta un video del primer debate presidencial organizado por el INE con presuntas declaraciones del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador durante la celebración del primer debate presidencial, en las que señaló haber destinado el financiamiento público de MORENA para promover una presunta ayuda a damnificados de los sismos antes referidos.

En respuesta al oficio de notificación del inicio del procedimiento y solicitud de información de la UTF, el catorce de mayo el denunciante reiteró los términos de su primer escrito, añadiendo que la autoridad debía investigar el origen de los recursos entregados, ya que éstos podían provenir de entes prohibidos o ser de procedencia ilícita, pues la entrega de recursos a damnificados se realizaba a través de un mecanismo ilícito que era necesario investigar.

Ahora bien, la autoridad analizó un conjunto de declaraciones del entonces presidente de MORENA, Andrés Manuel López Obrador, publicadas a través de distintas redes sociales, entre las que se incluye su perfil oficial en Twitter, así como diversos medios de comunicación; declaraciones en las cuales esencialmente afirmaba que MORENA crearía un fideicomiso, destinaría recursos de campaña, que el objeto del fideicomiso sería apoyar a las víctimas de los sismos en México, que la integración del fideicomiso y del Comité Técnico (órgano de decisión) del mismo es en respuesta a la iniciativa de MORENA, que el nombre del fideicomiso sería “Por los demás”, que se constituiría en la institución bancaria “Banca Afirme” y que el número del fideicomiso es el 73803.

De este modo, la autoridad sustanciadora dividió en dos apartados el estudio de fondo para analizar cada caso en particular:

Apartado A. Determinación de existencia y, en su caso, validez de canalización de recursos públicos de MORENA al patrimonio de afectación perteneciente al fideicomiso.

Apartado B. Levantamiento del velo de las personalidades jurídicas de MORENA y el derivado de la figura fideicomiso. Análisis de elementos personal, normativo y subjetivo a fin de determinar la existencia de fraude de ley.

Por lo que hace al **Apartado A**, la autoridad buscó comprobar la materialización de las conductas denunciadas, es decir, la posible transferencia de financiamiento de MORENA a un fin distinto al establecido en la normativa aplicable de las siguientes maneras:

- Verificó si en el SIF obraba algún registro, entre las cuentas bancarias del partido político y el fideicomiso, por un monto coincidente o aproximado a los declarados o un monto cualquiera.
- Solicitó a la institución bancaria Banca Afirme, exhibiera la documentación que diera cuenta de la constitución del fideicomiso número 73803, así como los estados de cuenta generados desde la fecha de su constitución.

En este sentido, tanto de la búsqueda realizada en el SIF, así como de la revisión de los estados de cuenta exhibidos, la autoridad electoral no obtuvo elementos que evidenciaran la transferencia directa de recursos provenientes de las cuentas bancarias a nombre de MORENA, por lo que **declaró infundado el procedimiento en lo referente al Apartado A.**

Sin embargo, ordenó dar seguimiento para la revisión de los informes anuales de los ejercicios 2017 y 2018, así como de los informes de campaña del referido partido político, a efecto de que la UTF verificara que el destino de los recursos otorgados a MORENA había sido el correcto.

Cabe señalar que el quince de junio la UTF estimó procedente ampliar el objetivo de la investigación con la finalidad de dilucidar si MORENA

participó en la creación, manejo, administración y aplicación de los recursos que integran el flujo del fideicomiso.

Por otra parte, en el **Apartado B** la responsable analizó las particularidades referentes a la constitución y operación del fideicomiso con lo cual realizó las siguientes diligencias:

- Del análisis del contrato de fideicomiso irrevocable de administración número 73803, identificado como fideicomiso “Por los demás”, celebrado el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, observó lo siguiente:

CREACIÓN DEL FIDEICOMISO 25 de septiembre de 2017 CONTRATO 73803 NÚMERO DE CUENTA 133-121765 (sucursal Plaza Inn)	
FIDUCIARIA Banco Afirme, S.A. Contrato 73803	
COMITÉ TÉCNICO Austreberta Maldonado Gallegos Julio Scherer Ibarra Laura Beatriz Esquivel Valdés Manuel José Pedro Miguel Arce Montoya Laura María de Jesús Rodríguez Ramírez Bernardo Bátiz y Vázquez	
FIDEICOMITENTES	FIDEICOMISARIOS
Austreberta Maldonado Gallegos Julio Scherer Ibarra Laura Beatriz Esquivel Valdés Laura María de Jesús Rodríguez Ramírez Manuel José Pedro Miguel Arce Montoya Bernardo Bátiz y Vázquez	Austreberta Maldonado Gallegos Julio Scherer Ibarra Laura Beatriz Esquivel Valdés Laura María de Jesús Rodríguez Ramírez Manuel José Pedro Miguel Arce Montoya Bernardo Bátiz y Vázquez

- El veintitrés de abril realizó al SAT una solicitud de información identificada como **INE/UTF/DRM/505/2018**, para saber si en sus archivos obraba constancia alguna como contribuyente del fideicomiso, de lo cual mediante el oficio 103-04-04-2018-0269 se informó que, de la búsqueda a las bases de datos institucionales, no se localizó como contribuyente a la persona requerida.

En esta tesitura, al investigar a cada uno de los miembros del Comité Técnico, que también son fideicomitentes y fideicomisarios, constató que todos ellos guardaban relación con MORENA y su entonces dirigente nacional, pues tres de ellos tuvieron acceso a cargos de elección popular postulados por MORENA, una era candidata suplente a senadora en el actual proceso electoral y otros desempeñaban algún cargo dentro de la estructura de dicho partido político¹¹.

En virtud de ello, consideró la existencia de un vínculo entre las personas que integran el Comité Técnico y MORENA.

Por lo que hace a los fideicomitentes adherentes, la autoridad observó que, mediante el acta de veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, el Comité Técnico aceptó la incorporación de diversas personas con dicho carácter, por lo que para evidenciar el vínculo de éstos con el partido político elaboró una tabla con los datos que obtuvo de sus investigaciones¹².

De lo anterior advirtió que 49 de las 58 personas que tienen la calidad de fideicomitentes adherentes se desempeñan como diputados de MORENA, mientras que 16 de los 58 sujetos estaban postulados para un cargo de elección popular, por lo que llegó a la conclusión que el 89.65 % de las personas tenían una relación directa o indirecta con MORENA, lo que a su parecer, refuerza el vínculo del partido político y las personas que administran y deciden el destino de los recursos del fideicomiso referido.

Respecto a la operación del fideicomiso, del análisis de la información remitida a la autoridad por la CNBV, esto es, el contrato, los estados de cuenta, así como las fichas de depósito, la autoridad responsable observó que los **ingresos** del fideicomiso en el periodo comprendido del veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete al treinta y uno de mayo siguiente, fueron por la cantidad de \$78,818,566.37 (setenta y ocho millones ochocientos dieciocho mil quinientos sesenta y seis pesos 37/100 m.n.), mismos que se integraban por:

¹¹ Visible en las fojas 62 y 63 de la resolución.

¹² Visible en las fojas 67 y 68 de la resolución.

a) Aportaciones en efectivo por un monto de \$44,407,082.49 (cuarenta y cuatro millones cuatrocientos siete mil ochenta y dos pesos 49/100 m.n.)

De estas aportaciones, la autoridad destacó lo siguiente:

- En el periodo comprendido del 26 al 29 de diciembre del dos mil diecisiete y los días 23, 27 y 28 de marzo del dos mil dieciocho se realizaron depósitos que suman la cantidad de \$19,736,222.00 (diecinueve millones setecientos treinta y seis mil doscientos veintidós pesos m.n.), cifra que representa el 44.44 % de la totalidad de los recursos en efectivo que se recibieron en el fideicomiso.
- Tales movimientos se concentraron en 16 sucursales del Banco Afirme identificadas como Arcos, CN Gobierno D.F., Gobierno D.F., Insurgentes, Izazaga, Iztapalapa, Metepec, Pericoapa, Plaza de la República, San Ángel, Satélite, Tecnoparque, Tlanepantla, Toluca, Toluca Centro y Vallejo.
- Los días 26, 27, 28 y 29 de diciembre de dos mil diecisiete se depositaron \$14,733,822.00 (catorce millones setecientos treinta y tres mil ochocientos veintidós pesos 00/100 m.n.), esto es, el 33.17% del total de los recursos recibidos en efectivo en el fideicomiso. Las cantidades depositadas van desde los \$25,000.00 (veinticinco mil pesos 00/100 m.n.) hasta \$200,000.00 (doscientos mil pesos m.n.).

Por lo que hace al modo en que se realizaron dichos depósitos, la autoridad observó una mínima diferencia de segundos entre cada uno de los mismos, los cuales se recibieron en un periodo comprendido entre el 26 y el 28 de diciembre del dos mil diecisiete, por lo que solicitó a la CNBV los videos de seguridad de las cámaras de las sucursales involucradas.

Lo anterior, constató que las personas que realizaron los depósitos en efectivo tenían una manera de proceder sistemática por lo siguiente:

- Un número de personas ingresan a la sucursal y entregan a dos cajeros recursos en efectivo (se aprecia en el video que son billetes que forman una fajilla).
- En total se realizan 28 depósitos.
- Cada depósito es por la misma cantidad (\$50,000.00 [cincuenta mil pesos 00/100 m.n.]).

Con tales elementos la autoridad consideró que detrás de las operaciones existió un esquema de organización que obedeció a instrucciones previamente concebidas.

b) Cheques salvo buen cobro, transferencias electrónicas y mediante SPEI, por un monto de \$34,411,483.88 (treinta y cuatro millones cuatrocientos once mil cuatrocientos ochenta y tres pesos 88/100 m.n.)

La autoridad concluyó respecto de la constitución del fideicomiso que existe un vínculo entre MORENA y los integrantes del cuerpo directivo que toma las decisiones, así como de las personas que aportaron recursos.

Por lo que hace a los **egresos** del fideicomiso, la autoridad dio cuenta que se retiró la cantidad de \$64,481,760.00 (sesenta y cuatro millones cuatrocientos ochenta y un mil setecientos sesenta pesos 00/100 m.n.), mediante cheques de caja.

Con la finalidad de comprobar la relación jurídica de las personas que recibieron los recursos de la fiduciaria con MORENA, la autoridad realizó una búsqueda, entre otros, en la nómina del partido, órganos directivos en 2017 y 2018, representantes de casilla, militantes, simpatizantes, registro como precandidatos y candidatos del proceso electoral 2017-2018, así como los comprobantes fiscales digitales.

Con lo anterior, constató que 56 personas de las 70 que recibieron un cheque de caja tienen una relación con MORENA, con lo cual consideró la existencia de otro vínculo de las acciones y operación del fideicomiso con el partido político, por lo que consideró que éste tuvo la potestad no

solamente sobre los recursos que ingresaban, sino que, por conducto de los integrantes del Comité Técnico, decidió quiénes podían retirar los recursos.

Asimismo, respecto al criterio de dispersión y entrega de los recursos, así como la selección de beneficiarios, la autoridad observó que no existen datos en concreto en el contrato de fideicomiso ni en ninguno de los convenios modificatorios.

De este modo, la autoridad concluyó que hubo personas vinculadas directamente con MORENA que recibieron la cantidad de \$64,481,760.00 (sesenta y cuatro millones cuatrocientos ochenta y un mil setecientos sesenta pesos 00/100 m.n.), mismos que fueron retirados del fideicomiso a través del cobro de los cheques de caja emitidos por la fiduciaria, por instrucción del Comité Técnico, de los cuales se tiene plenamente comprobado con la información y documentación proporcionada por la CNBV así como por el SAT, que funcionarios de MORENA retiraron la suma de \$21,831,200.00 (veintiún millones ochocientos treinta y un mil doscientos pesos 00/100 m.n.) del fideicomiso, esto es el 33.85 % de los recursos que integran la totalidad del patrimonio.

En este sentido, la autoridad consideró que MORENA vulneró el modelo de fiscalización electoral al generar y operar un esquema de “financiamiento paralelo” por lo que, atendiendo a la información obtenida, **decidió declarar fundado el procedimiento en cuanto al Apartado B** de dicha resolución, por lo que hace a las siguientes irregularidades:

- Aportaciones en efectivo de personas no identificadas (Artículos 55 de la Ley de Partidos y 121, párrafo 1, inciso I) del Reglamento).
- Aportaciones en efectivo superiores a 90 UMAs (Artículo 104, numeral 2, párrafo primero del Reglamento).
- Aportación de ente impedido (Artículo 25, numeral 1, inciso i) con relación al artículo 54, numeral 1, inciso f) de la Ley de Partidos).

- Omisión de informar la apertura de la cuenta del fideicomiso (Artículos 57, numeral 1, inciso a) de la Ley de Partidos y 64, numeral 1 del Reglamento).
- Omisión de reportar egresos (Artículos 78, numeral 1, inciso b), fracción II del Ley de Partidos y 127 del Reglamento).

Por lo anterior, impuso a MORENA una sanción equivalente al 250 % del monto involucrado, es decir \$197,046,415.92 (ciento noventa y siete millones cuarenta y seis mil cuatrocientos quince pesos 92/100 m.n.).

Por lo tanto, el problema en el presente asunto se centra en determinar si la resolución del Consejo General se encuentra ajustada a Derecho, teniendo en cuenta los motivos de impugnación del recurrente.

8.2. Síntesis de los conceptos de agravio

8.2.1. MORENA

En términos generales, el recurrente aduce que el acto impugnado es inconstitucional e ilegal porque vulnera los principios de legalidad, certeza, objetividad y seguridad jurídica.

Consecuentemente con lo anterior, solicita se declare la inexistencia de las conductas infractoras y que esta Sala Superior declare improcedente el procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

En lo particular, el recurrente manifiesta diversos agravios a fin de revocar la resolución impugnada, los cuales se expondrán en el orden planteado en el escrito de demanda.

a. Indebida ampliación de la queja y desvío de la línea de investigación

El actor manifiesta que la autoridad responsable amplió y direccionó la línea de investigación para indagar sobre “un fraude a la ley” y decidió necesario revelar el velo de las personalidades que contrataron el fideicomiso sin que ello haya sido denunciado por el quejoso. En ese

sentido, aduce que la autoridad responsable realizó una pesquisa sobre la que no razonó en torno a su legalidad, entre ellas, la ruptura del secreto fiduciario.

Asimismo, señala que la investigación no puede llevarse a cabo sobre “actividades personalísimas privadas”.

Expone una incongruencia en la resolución pues, por un lado, consideró inexistente la conducta denunciada sobre el involucramiento de financiamiento público, pero por otro, sí sancionó a MORENA.

Además, precisa que hubo deficiencias en la investigación pues no requirió información a los miembros del Comité Técnico, a los fideicomitentes adherentes, ni a quienes participaron en el supuesto *modus operandi* respecto de los depósitos que ingresaron al fideicomiso, los cuales fueron realizados por personas ligadas a MORENA. Igualmente, el actor considera que debió indagarse sobre el destino final de los recursos.

En ese sentido, señala que la decisión de levantar el velo no era otra cosa que omitir la *culpa in vigilando* de MORENA y, por tanto, hacer responsable directamente al recurrente por la existencia y operación del fideicomiso.

b. Garantía de audiencia del Comité Técnico del fideicomiso

El recurrente aduce que la autoridad responsable no llamó a los miembros del Comité Técnico, fundadores del fideicomiso y a los fideicomitentes, porque considera que, si bien se determinó que había que develar el velo, dado el concepto de la acción, la responsable tenía conocimiento sobre quien integraba el fideicomiso.

Consecuentemente debió llamarlos al procedimiento como incoados, testigos o terceros para efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera. Lo anterior por estar controvertida la naturaleza del fideicomiso y la relación de éste con un instituto político.

c. Indebida valoración de pruebas

El actor manifiesta que se descontextualizaron las declaraciones de Andrés Manuel López Obrador y se restó valor probatorio al contrato del fideicomiso. Además, expone que debió requerirse al Comité Técnico la documentación que demostrara la entrega de recursos a los sujetos de apoyo.

Sobre la valoración del objeto del fideicomiso, el actor aduce que la autoridad no llamó al Comité Técnico ni a la fiduciaria y tampoco aclara sobre las responsabilidades que la normativa impone a las instituciones bancarias, específicamente sobre la legalidad de los depósitos.

El recurrente manifiesta que de las declaraciones del ciudadano Andrés Manuel López Obrador y del Consejo Nacional de MORENA no se sigue que el dinero hubiese ingresado a MORENA, por lo que no se acredita el beneficio.

Señala que no se investigó el destino final de los recursos ni que éstos hubieran beneficiado a MORENA, por lo que la responsable se limitó a manifestar que el instituto político incurrió en una irregularidad sin acreditar el vínculo de que los recursos hayan sido del partido.

Por otra parte, que catorce personas fideicomitentes señalaran como domicilio el del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, no acredita que el partido haya manejado los recursos del fideicomiso.

d. Indebida fundamentación y motivación

El actor expone como agravio que la autoridad responsable no señala las normas que le facultan para emitir el acto impugnado por lo que debe declararse su nulidad.

Expone que el fideicomiso es de naturaleza privada, que tal como la propia autoridad responsable señala, no se acreditó la participación de MORENA en el fideicomiso “Por los demás”.

Por lo que la autoridad responsable al carecer de competencia indebidamente ordenó seguimientos sobre el origen de los recursos de MORENA en el marco de la revisión de los informes anuales de los ejercicios 2017 y 2018, así como de los informes de campaña, siendo que la autoridad responsable debió haber ordenado la apertura de un nuevo procedimiento al no haber sido materia de la queja primigenia.

Consecuentemente, el recurrente alega que la resolución carece de congruencia porque se introdujeron elementos adicionales a los que fueron materia de queja.

e. Incongruencia e indebida fundamentación y motivación

El actor señala que la autoridad responsable no puede afirmar que no se cumplió con el objeto del fideicomiso y que se creó un financiamiento paralelo, pues ello es competencia de otras autoridades como la CNBV, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de los jueces civiles quienes pueden declarar la nulidad del contrato de fideicomiso.

Sobre la responsabilidad del partido, indica que sólo es responsable del actuar de militantes, simpatizantes o afiliados cuando las conductas le benefician, sin embargo, no está acreditado para qué sirvió el supuesto financiamiento paralelo.

f. Nugatorio derecho de asociación

El recurrente afirma que la autoridad responsable parte de una premisa falsa al considerar que las actividades en el ámbito privado y que coinciden con su militancia, son un fraude a la ley.

MORENA manifiesta que no puede ser responsable de todos los actos que sus simpatizantes realicen en el ámbito privado, por lo que ser

morenista puede traducirse en un obstáculo para que las personas realicen actividades privadas, implicando discriminación y abuso de poder.

g. Excesiva individualización de la sanción

El actor manifiesta que se pretende sancionar con una conducta no acreditada en donde no hay intencionalidad ni beneficio al partido político, y sobre valores que a la autoridad no le compete custodiar.

Al respecto, reitera que la conducta obedece a negocios privados y que el valor de la transparencia es custodiado por la CNBV.

La infracción se determina cuando MORENA forma un fideicomiso y no lo reporta, según la resolución, pero la multa se individualiza sobre la base de aportaciones prohibidas por la ley.

Expone que ordenar el cese de la realización de operaciones del fideicomiso sin brindar garantía de audiencia a los miembros del Comité Técnico se traduce en un acto confiscatorio.

h. Vulneración al principio de legalidad y objetividad

Sobre la orden de cese de las operaciones del fideicomiso, el actor reitera que el partido político no es parte ni lo creó, sin que se respetara el derecho de defensa de los miembros del Comité Técnico, quienes pueden formar fideicomisos conforme lo establecen las leyes.

8.2.2. Síntesis de agravios Austreberta Maldonado Gallegos y otros

Los recurrentes aducen en términos generales tres agravios relacionados con: *i)* vulneración al derecho de garantía de audiencia de los integrantes del Comité Técnico del fideicomiso; *ii)* Falta de competencia de la responsable para ordenar el cese de operaciones relacionadas con el fideicomiso y, *iii)* Indebida motivación y fundamentación.

i) Vulneración al derecho de garantía de audiencia de los integrantes del Comité Técnico del fideicomiso

Los recurrentes aducen que la autoridad responsable vulneró los artículos 1, 14, 16 y 17 de la Constitución General, así como los artículos 7 y 10 de la declaración Universal de los Derechos Humanos, 8 y 24 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica, en relación con el artículo 35 del Reglamento de procedimientos.

Consideran que cuando se afecte la esfera jurídica de los particulares debe respetarse su derecho de audiencia mediante un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, notificándole el inicio, de tal forma que tuviera conocimiento, previo al acto privativo y/u orden que le fue impuesta.

De acuerdo a la naturaleza del procedimiento y la finalidad del mismo, es innegable que las personas relacionadas directa o indirectamente debían ser llamadas al procedimiento a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera, ofrecieran pruebas y rindieran alegatos.

En atención al contenido del artículo 35 bis del Reglamento de Procedimientos cuando se advierta la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como responsables, la UTF podrá ampliar el plazo para la investigación, o bien, abrir un nuevo procedimiento de investigación, y en estos casos, se deberá notificar a las partes y dar garantía de audiencia a los denunciados; por lo que, MORENA y el Comité Técnico del fideicomiso son sujetos pasivos de la resolución.

ii) Falta de competencia de la responsable para ordenar el cese de operaciones relacionadas con el fideicomiso

Los recurrentes señalan que les causa agravio que la autoridad responsable haya ordenado cesar la realización de toda clase de operaciones relacionadas con el fideicomiso, hasta en tanto se determine el destino final de los recursos de dicho financiamiento¹³.

Consideran que la responsable carece de facultades y/o atribuciones para emitir una resolución en la que se vincule al Comité Técnico al cumplimiento de obligaciones a su cargo.

Del análisis a los artículos 35, 44, numeral 1, inciso j) y 191, de la LEGIPE se advierte que el Consejo General tiene facultades para vigilar que las actividades de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a la LEGIPE y la Ley de Partidos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; por lo que no se advierte que la autoridad responsable cuente con atribuciones para sancionar en forma alguna las actividades que ejerzan los Comités Técnicos de los fideicomisos.

iii) Indebida motivación y fundamentación

Los recurrentes argumentan que la resolución impugnada es ilegal porque contrario a lo sostenido en ésta, el fideicomiso y MORENA no tienen un vínculo directo entre sí y no fue creado a partir de instrucciones emanadas al interior de dicho partido.

La autoridad responsable con base en consideraciones subjetivas hace creer que un fideicomiso de naturaleza privada es parte integrante de MORENA, cuando la realidad es que el fideicomiso fue creado por ciudadanos mexicanos en su carácter de personas privadas con la intención de ayudar a los damnificados de los sismos.

En el procedimiento no se aportó prueba alguna que acreditara la subordinación del fideicomiso a MORENA, inclusive no aporta documento probatorio alguno en el cual se demuestre la instrucción del entonces

¹³ Resolutivo Quinto de la resolución impugnada.

presidente nacional del instituto político o en su caso, de algún miembro de alta jerarquía a las partes formantes del fideicomiso.

Contrario a lo argumentado por la autoridad el contrato del fideicomiso demuestra que no hay vínculo entre su constitución y MORENA, aunado a que la responsable reconoce que no existe una vinculación formal entre ellos.

No obstante, la responsable impone la obligación de cesar las operaciones relacionadas con el fideicomiso sin que se aprecie de forma clara y precisa, las consideraciones por las cuales se impone la limitación

Finalmente, los recurrentes señalan que la legislación en materia electoral no faculta a la autoridad de sancionar o incluso de investigar actos lícitos hechos por particulares y que no tienen un fin electoral.

8.3. Metodología de estudio

De los agravios expuestos en los escritos de demanda, se pueden identificar diversos planteamientos que, por cuestión de método, se analizarán sistemáticamente por temáticas a fin de que se eviten reiteraciones innecesarias, sin que ello sea obstáculo a que todas las razones expuestas sean estudiadas, de resultar necesario¹⁴.

Por cuestión de estudio preferente y por ser de orden público se analizarán, en primer lugar, los agravios relativos a la **falta de competencia y la variación del estudio de fondo**.

Se estima que, al tratarse de aspectos vinculados con las formalidades esenciales del procedimiento, su estudio será prioritario, particularmente la cuestión competencial al ser una cuestión preferente y de orden público, pues de resultar fundada alguna de las consideraciones referidas en el párrafo precedente, a ningún fin práctico llevaría el análisis de los agravios siguientes.

¹⁴ Jurisprudencia 4/2000 de rubro “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

De resultar infundados, enseguida se abordarán los agravios sobre la supuesta **falta de exhaustividad** en la investigación en relación con el planteamiento sobre la indebida fundamentación y motivación, y la violación a los derechos de defensa de los sujetos afectados.

Por último, y de ser necesario, se analizarán los planteamientos sobre la indebida valoración de pruebas, nugatorio derecho de asociación, vulneración al principio de legalidad y objetividad, indebida individualización de la sanción y falta de competencia de la autoridad responsable para ordenar el cese de operaciones del fideicomiso.

8.4. Estudio de los agravios

8.4.1. Falta de competencia del INE para fiscalizar un fideicomiso de origen privado y la ampliación del estudio de fondo desviando la línea de investigación inicial

Esta Sala Superior considera que los agravios del recurrente son **infundados**, como se expondrá a continuación.

Sobre la supuesta falta de competencia de la autoridad responsable para fiscalizar un fideicomiso de origen privado, esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, porque la autoridad responsable sí cuenta con competencia para verificar el origen y monto de los recursos que ingresan a las finanzas de los partidos políticos a través de las modalidades permitidas por la Ley de Partidos y el Reglamento (aportaciones en efectivo o en especie de simpatizantes, militantes, candidatos o en su caso en la modalidad de instrumentos financieros¹⁵); así como aquellos recursos en efectivo o en especie provenientes de personas permitidas o prohibidas (públicas o privadas) por la ley, aun

¹⁵ El artículo 53 de la Ley General de Partidos Políticos prevé las distintas modalidades en las que un partido político puede recibir financiamiento privado. El texto del artículo citado es:

1. Además de lo establecido en el Capítulo que antecede, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes:

- a) Financiamiento por la militancia;
- b) Financiamiento de simpatizantes;
- c) Autofinanciamiento, y
- d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y **fideicomisos**.

cuando no ingresen a las finanzas del partido político, pero que le representan un beneficio político o electoral.

La autoridad responsable es competente para verificar el flujo de efectivo que ingresa a los institutos políticos, pero también está obligada, como parte de sus atribuciones investigadoras, a verificar el destino y aplicación de los recursos con la finalidad de determinar que se cumpla con los fines establecidos en la normativa o, en su caso, el beneficio que le representaron.

En esta línea, es pertinente señalar que el apartado B, del artículo 41, base V de la Constitución General establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General y que, para ello, la ley desarrollará las atribuciones de dicha autoridad y de los órganos técnicos dependientes del mismo para la realización de tal función.

Al respecto, esta Sala Superior ha reconocido que los **procedimientos en materia de fiscalización** son **complejos** y requieren la intervención de diversos órganos del INE (UTF y COF), correspondiéndole al Consejo General su aprobación en forma definitiva¹⁶.

Tal como lo reconoció la autoridad responsable, ésta cuenta con competencia para regular y vigilar el origen, monto, destino y aplicación de los ingresos y gastos de los partidos políticos que, en la especie, se traduce en la investigación y sustanciación del procedimiento de queja¹⁷.

Asimismo, la COF es **competente** para conocer de los proyectos de resolución sobre los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización y someterlos a consideración del Consejo General quien resuelve de forma definitiva¹⁸.

¹⁶ Razonamientos comprendidos en la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-545/2017** y acumulados, así como en el recurso de apelación **SUP-RAP-66/2018** y acumulado, aprobados en sesiones públicas del 5 de octubre de 2017 y 2 de mayo de 2018, respectivamente.

¹⁷ Artículo 428, numeral 1, incisos a), c), d) y g) de la LEGIPE.

¹⁸ Artículo 192, numeral 1, inciso b) de la LEGIPE.

En cumplimiento de sus atribuciones, **el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal**, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales¹⁹.

A partir de dichas bases constitucionales y legales, el Reglamento de Procedimientos regula de forma detallada cada una de las etapas del procedimiento a seguir para la sustanciación y resolución, entre otros, de las quejas interpuestas en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos.

Esta Sala Superior ha sustentado que la función fiscalizadora de la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos correspondiente a las autoridades electorales se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Es decir, para que el marco normativo y constitucional sea eficaz, se requiere de instituciones facultadas y, a su vez, dotadas de autonomía, profesionalismo e independencia que hagan cumplir las regulaciones político-financieras, vigilar el cumplimiento de esas normas, investigar con exhaustividad posibles irregularidades, así como aplicar las sanciones que pudieran corresponder²⁰.

Los principales objetivos de la autoridad fiscalizadora son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos, como entidades de interés público, para la realización de sus fines constitucionales, de ahí que su ejercicio puntual en la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afectación a los partidos políticos, dado que se trata de un elemento fundamental que fortalece y legitima la competencia democrática en el sistema de partidos.

Esto, dado que bajo la premisa de que los partidos políticos tienen la obligación de aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados, además de contribuir a la

¹⁹ Artículo 41 párrafo segundo, base VI de la Constitución General.

²⁰ Norris, P., van Es, A. A., & Fennis, L. (2015). *Money, Politics and Transparency*. Sydney: Electoral Integrity Project; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, París: OCDE, 2016, 5.

eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos; de sujetar los gastos asociados a adquisiciones a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas²¹.

Contrario a lo que señala el recurrente, en el asunto que nos ocupa al estar controvertido el presunto uso de recursos públicos y/o privados de un partido político a través de un fideicomiso, con independencia de la naturaleza de éste, la autoridad administrativa nacional electoral, en plenitud de atribuciones, tiene la obligación de realizar las investigaciones correspondientes para determinar si se acredita la existencia de un uso indebido de recursos públicos o privados.

Máxime que si de los hechos controvertidos, se advierte la necesidad de investigar sobre la posible existencia de un mecanismo operado supuestamente por un instituto político a través de un instrumento financiero, en principio privado, pero que en su ejecución podría representar un beneficio político o electoral al sujeto denunciado.

Bajo ese contexto, el INE se encuentra facultado para fiscalizar los recursos públicos y los recursos privados que recibe un partido político, razón por la cual tiene competencia formal para investigar hechos relacionados con un fideicomiso, cuando existan elementos que hagan presumir que el contrato está siendo utilizado para evadir o eludir el cumplimiento de las disposiciones que rigen el financiamiento de los partidos políticos.

Consecuentemente al existir presuntas irregularidades relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos del partido político, la autoridad nacional electoral, en principio, es competente para conocer de los hechos denunciados y realizar las diligencias correspondientes, pues del resultado de la investigación la responsable contará con los elementos suficientes e idóneos para determinar si se acredita o se desvirtúa alguna conducta infractora en materia de fiscalización, situación que implica un

²¹ Véase **SUP-RAP-687/2017** y acumulados, aprobado en sesión pública del 24 de noviembre de 2017.

análisis integral de los elementos de prueba obtenidos, incluidas las pruebas relacionadas con el fideicomiso y las personas físicas que lo integran, a efecto de determinar la relación de estas con el instituto político.

La autoridad responsable, en plenitud de facultades, podrá realizar el análisis y valoración respectiva de los elementos de prueba, sin que se encuentre limitada a solicitar el auxilio y colaboración de las autoridades competentes en materias distintas a la electoral.

Lo anterior, con el objeto de obtener elementos de certeza emitidos por la autoridad reguladora o especializada en otros temas financieros, como es la CNBV o la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto de la documentación correspondiente a la operación del fideicomiso y su supuesto actuar inusual, por lo que está plenamente justificada la superación del secreto fiduciario y fiscal.

Cabe señalar que 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 respectivas.

Así, de conformidad con el artículo 25 numeral 1, inciso a) de la Ley 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.

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.

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.

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 aspirantes²².

Sobre esa base, debe decirse que, en la especie, se surtió la competencia formal del Instituto Nacional Electoral para investigar los hechos relacionados con el fideicomiso “Por los demás”, porque el Partido Revolucionario Institucional presentó una queja en contra de MORENA y del entonces candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Juntos haremos historia”, en la que afirmó que MORENA estaba aplicando parte de sus prerrogativas de campaña -de financiamiento público- para fines distintos a los previstos en la ley, porque estaba entregando apoyos económicos a damnificados de los sismos ocurridos en nuestro país el siete y el diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, a través del fideicomiso “Por los demás”.

En este mismo contexto, **respecto a que la responsable amplió de forma injustificada la queja** desviando la línea de investigación original, esta Sala Superior considera que es **infundado** el agravio del recurrente.

²² Peschard, J. *Los partidos políticos y la demanda de transparencia*, en “Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas”. FUNDAR, México, 2014.

Al respecto, la determinación de ampliar la línea de investigación es una facultad de la UTF de conformidad con lo establecido expresamente en el artículo 35 Bis Reglamento de Procedimientos que a la letra señala:

“1. Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables, la Unidad Técnica podrá ampliar el objeto de la investigación o abrir un nuevo procedimiento para su investigación.

2. En estos casos, se deberá notificar a las partes y dar garantía de audiencia a los denunciados durante un plazo improrrogable de 5 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se realice la notificación, para que manifiesten lo que a su derecho convenga, aporten las pruebas que estimen procedentes y presenten alegatos.”

Lo anterior, tiene sustento en la existencia de elementos de prueba relacionados con presuntas conductas infractoras distintas a las originalmente investigadas en un procedimiento administrativo sancionador sobre los mismos sujetos denunciados como resultado de las investigaciones.

Por lo que la UTF, en plenitud de atribuciones, determina si amplía la línea de investigación o inicia un nuevo procedimiento administrativo sancionador, como en la especie aconteció. La UTF notificó al partido incoado y al entonces dirigente la ampliación de la investigación, al advertir durante la investigación circunstancias que le llevaron a tener por acreditados diversos hechos que de manera indiciaria revelaban un vínculo entre el instituto político y el fideicomiso, por lo que tuvieron pleno conocimiento de tal situación.

Es relevante señalar que, si bien el impulso procesal inicia con la presentación de la queja y los elementos de prueba, la ampliación de la investigación es una facultad de la autoridad instructora en atención al resultado de las diligencias realizadas durante la sustanciación del procedimiento (presentación de nuevos indicios). La ampliación implica la justificación para generar nuevas líneas de investigación y agotar el principio de exhaustividad.

Como consecuencia de los resultados de la investigación, la responsable estará en posibilidades de plantear en el estudio de fondo de la resolución que emita²³: **i)** las hipótesis normativas; **ii)** las líneas de investigación desarrolladas; **iii)** las conclusiones de la investigación; **iv)** las conductas que se acreditaron, y **v)** la individualización e imposición de sanciones correspondientes.

Cabe señalar que el quejoso adicionalmente controvertió la licitud del mecanismo (fideicomiso) de entrega de los recursos, así como el origen de éstos, de ahí que tampoco se advierta alguna incongruencia en la resolución impugnada por la ampliación de la investigación²⁴.

El proceder de la responsable se ajustó a Derecho, porque, al haber considerado que existían algunos indicios de que el fideicomiso pudo constituir una forma para obtener financiamiento por parte de MORENA, que podía apartarse del orden jurídico, debía realizar la investigación conducente sobre esos hechos.

Por lo que, si de los hechos denunciados se advierte que se controvierte la presunta participación (directa o indirecta) de un instituto político en un fideicomiso y se cuestiona el origen, monto, destino y aplicación de los recursos administrados por el fideicomiso, lo razonable es que el análisis de los hechos y elementos de prueba obtenidos se analicen de forma integral y no de forma aislada, pues a ningún fin práctico llevaría el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador cuando el nexo causal controvertido versa sobre los mismos sujetos, hechos, finalidad y financiamiento, o bien dicho vínculo no se acredita.

²³ Concluida la investigación la autoridad instructora notifica a las partes para que en un plazo de 72 horas manifiesten los alegatos que a su derecho convengan.

²⁴ "...toda vez que el mecanismo de entrega del apoyo a damnificados se realiza a través de un mecanismo ilícito, es necesario que esa autoridad también investigue el origen de los recursos entregados, pues con independencia de los recursos públicos del financiamiento, existe la posibilidad de que también provengan de entes prohibidos, o que sean de procedencia ilícita..."

No obstante, **esto no excluye la facultad del INE de ordenar el inicio de procedimientos oficiosos administrativos en materia de fiscalización o genéricos**, si de las investigaciones se advierten otras posibles irregularidades en materia electoral.

En ese sentido, en el presente caso no se advierte una actuación parcial en contra del recurrente, pues la autoridad responsable actuó conforme a Derecho.

8.4.2. Falta de exhaustividad (indebida fundamentación y motivación, y derecho de defensa)

a) Marco jurídico

En materia de fiscalización, se desprende que existe una obligación por parte de los sujetos obligados consistente en la debida y correcta administración, destino y aplicación de los recursos obtenidos mediante financiamiento público y/o privado.

En ese sentido, la Constitución General prevé un sistema que busca evitar conductas ilícitas, de tal suerte que se respeten los principios de certeza, transparencia, legalidad y debida rendición de cuentas.

Para ello el INE vigila y controla de manera permanente que se acaten todas las obligaciones en la materia a través de dos tipos de procedimientos: **a)** revisión de informes (anuales, de obtención de apoyo ciudadano, de precampaña o campaña), y **b)** procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio a través de la presentación de una queja o denuncia o, en su caso, de manera oficiosa²⁵.

²⁵ **Artículo 191.**

1. *Son facultades del Consejo General del Instituto las siguientes:*

(...)

c) *Resolver en definitiva el proyecto de dictamen consolidado, así como la resolución de cada uno de los informes que están obligados a presentar los partidos políticos;*

d) *Vigilar que el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos observen las disposiciones legales;*

Esto último cuando el Consejo General, la COF o la UTF tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normativa electoral en materia de fiscalización, de los cuales, incluso, pudo haber tenido conocimiento en el procedimiento de revisión de informes.

Es decir, para el ejercicio de sus facultades es necesario lo que en Derecho Penal se denomina *notitia criminis*, la cual inicia la actividad de la justicia mediante la promoción del proceso, ya sea por la denuncia, querrela o por la prevención policial o de oficio, es decir, llevar ante la jurisdicción una noticia sobre la presunta comisión de un delito, infracción o falta.

Al respecto, **la UTF cuenta con amplias facultades de investigación sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos** derivados del financiamiento de los partidos políticos (público y privado), con el objeto de verificar, vigilar y transparentar todas las actividades relacionadas con dicho actuar. Así, con base en el principio de exhaustividad que obliga su actuación, debe realizar todas las indagatorias que sean necesarias y útiles para allegarse de información que le permita detectar irregularidades en el manejo de los recursos de los sujetos obligados.

Ahora bien, las investigaciones que realiza la UTF para el conocimiento cierto de los hechos deben realizarse de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva, en cuyo caso podrá requerir a las personas físicas y morales la entrega de información y pruebas que sean necesarias con el objeto de conocer la verdad de los hechos; lo anterior implica que los requerimientos se encuentren fundados y motivados para evitar diligencias desproporcionadas que actualicen pesquisas generalizadas.

Esta Sala Superior ha descrito los conceptos que caracterizan las investigaciones de la forma siguiente²⁶:

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

De conformidad con el artículo 36 del Reglamento de Procedimientos, como ya se señaló, la UTF tiene la facultad de solicitar toda la información y documentación necesaria para su investigación a las personas físicas y morales, lo cual incluye a los sujetos obligados, así como a las autoridades siguientes:

- I. Órganos del INE para que lleven a cabo las diligencias probatorias, recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente y provean la información que guarden dentro de su ámbito de competencia.
- II. Órganos gubernamentales, hacendarios, financieros y tributarios, para que proporcionen información o entreguen las pruebas que obren en su poder que permitan superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, previa aprobación de la COF.
- III. Las demás autoridades y organismos públicos autónomos, en el ámbito de su competencia.

Evidentemente los requerimientos que realice la autoridad fiscalizadora deberán respetar en todo momento los derechos y las garantías de los

²⁶ Véase **SUP-RAP-180/2017**, aprobado en sesión pública del 24 de agosto de 2017.

requeridos, quienes están obligados a responder en un plazo máximo de cinco días contados a partir de que surta efectos la notificación.

Asimismo, la Sala Superior ha establecido que en los procedimientos administrativos sancionadores la función investigadora de la autoridad debe observar ciertos criterios básicos en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad²⁷.

En los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, **la UTF se encuentra obligada a investigar la veracidad de los hechos que sean de su conocimiento por todos los medios a su alcance**, agotando las líneas de investigación posibles las cuales se van formulando de la propia investigación a fin de poder advertir cuál de ellas es la conducente, siempre que dichos medios no sean contrarios a la moral y al derecho, y sin que sean admisibles las pesquisas generales, de conformidad con la tesis jurisprudencial 67/2002 de esta Sala Superior²⁸.

²⁷ Tesis de jurisprudencia publicada en la Compilación 1997-2012 "Jurisprudencia y Tesis en materia electoral", Volumen 1, páginas 501 y 502, con el rubro "**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD**".

La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que se debe limitar a lo objetivamente necesario. **El criterio de necesidad o de intervención mínima**, se basa en la elección de aquellas medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. Finalmente, **el criterio de proporcionalidad** se relaciona con la ponderación que lleve a cabo la autoridad con respecto a si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con lo que se investiga.

²⁸ Este criterio fue sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución pronunciada en sesión de veinticinco de enero de dos mil siete, emitida en el expediente 2/2006, relativo al dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión para investigar violaciones graves de garantías individuales, donde estableció, entre otras consideraciones que: "A juzgar por lo plasmado en el informe que se analiza, esto no fue atendido, bajo la idea de que tal audio era una prueba ilícita y nada debía hacerse en relación con ello; sin embargo, sí debió haberse considerado su contenido como una mera hipótesis por dilucidar", así como que: "Descartar de antemano esto, omitirlo siquiera como una línea de investigación posible, excluye indebidamente una posible explicación de los hechos, pues cuando se inicia una investigación ninguna hipótesis puede descartarse a priori, antes bien, se deben ir formulando todas las hipótesis que la propia investigación vaya arrojando como probables y consecuentemente ir tratando de esclarecer lo turbio para poder advertir cuál de ellas es la conducente.[...]" [en línea] http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/9/2006/23/2_87445_0.doc

De ahí se sigue que en **dichos procedimientos rige predominantemente 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 políticos.

Es decir, en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización la obligación primigenia en materia de pruebas recae en el quejoso, pues está obligado a acompañar con su escrito de denuncia diversos elementos al menos con valor indiciario para demostrar los hechos irregulares, por lo que el principio dispositivo sólo opera al inicio con el impulso procesal que realiza el quejoso.

Una vez que el quejoso ha cumplido con ese requisito, la autoridad está obligada a ejercer sus facultades indagatorias con la finalidad de verificar que se está ante hechos que pudiesen constituir alguna infracción en la materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los sujetos, por lo que el procedimiento de fiscalización es esencialmente inquisitivo.

Ahora bien, puede suceder que de las investigaciones y diligencias realizadas se desvirtúen o destruyan los indicios aportados por el quejoso y no se generen nuevos, en cuyo caso se justificará que la UTF no instrumente nuevas medidas tendentes a generar principios de prueba en relación con esos u otros hechos, o bien, que se fortalezca la determinación de los hechos denunciados y que la autoridad sustanciadora valore el posible vínculo entre los indicios iniciales y los que resulten de la investigación y, en este aspecto, la relación que guardan entre sí los hechos verificados.

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

esclarecer el origen, monto, aplicación y destino de los recursos de los partidos políticos.

Exhaustividad en las investigaciones

Si bien, hay una gran variedad de problemas procesales que pueden responderse de distintas maneras, todo dependerá del estilo procesal que se quiera adoptar. Existen dos estilos procesales distintos: el proceso jerárquico y el proceso paritario, sus elementos constitutivos derivan del respectivo tipo de poder. El proceso jerárquico corresponde a una doctrina del sistema legal continental, mientras que el proceso paritario corresponde a la doctrina del *common law*.

Así, nuestro sistema legal sigue la doctrina continental del sistema jerárquico, esto implica que una decisión no pueda ser *res judicata* (cosa juzgada) en primera instancia sino que puede ser revisada por una segunda instancia.

En contraste con los sistemas paritarios en los que la decisión final es posiblemente la última, no hay necesidad de pedir expresamente a quien imparte justicia en la primera instancia que posponga la ejecución de su decisión pendiente de revisión.

En un sistema jerárquico las correcciones de decisiones de cargos inferiores sí son necesarias y sólo pueden ser hechas por superiores en la organización. La revocación o modificación de una decisión no significa que un órgano decisorio haya errado un fallo o cometido una falta; incluso si un veredicto fue impecable en el momento que se dictó, el juicio puede ser cambiado por los superiores.

Así pues, se pueden distinguir dos tipos de procedimientos de primera instancia o de autoridad investigadora. En una variante está el modelo de "*day in court*" o "juicio" donde todo el material aportado al caso se considera preferiblemente en un bloque de tiempo único. La otra variante es la de etapas o plazos, donde el proceso se desarrolla en sesiones

separadas en las que el material se organiza gradualmente en un estilo fragmentario y dividido en etapas.

En este contexto, es preferible proceder por etapas discretas: después de que un asunto es considerado en una sesión, pueden emerger nuevos puntos y ser tema de otra sesión, y así hasta que ese aspecto pareciera suficientemente claro. Una sesión final, entonces, debe dedicarse a juntar todas las hebras reunidas, esto es como consecuencia de una investigación integral, revisando los resultados intermedios y finales, para llegar a una decisión completa y exhaustiva. Esta preferencia de estilo fragmentado por etapas se refuerza por la existencia de mecanismos regulares de revisión.

El asunto en revisión es el nervio central de todo proceso e integra los distintos niveles de toma de decisión. Si cuando un caso se mueve de un nivel a otro, entiéndase -líneas de investigación-, la información obtenida debe ser clara para el juzgador a fin de no perder la orientación de la investigación.

Como se ha dicho, los procedimientos de fiscalización son complejos, integran diferentes etapas en su sustanciación y comprenden el involucramiento de diferentes órganos decisores hasta llegar al Consejo General quien resuelve en forma definitiva.

La intervención de la UTF y de la COF como autoridad investigadora especializada y resolutora -en un primer momento-, evidencia los distintos niveles en la toma de decisiones y la consideración del conocimiento técnico necesario.

Así, los mecanismos para una revisión superior en instancia judicial complementan, pero no reemplazan los instrumentos diseñados para la resolución de la autoridad administrativa.

b) Caso concreto (fideicomiso)

Esta Sala Superior considera que es **fundado y suficiente para revocar la resolución impugnada lisa y llana, el agravio relativo a la falta de exhaustividad** en la sustanciación del procedimiento que derivó en la resolución reclamada, en virtud de que no se agotó la línea de investigación, lo que resultó en su indebida fundamentación y motivación, así como en la violación a los derechos de defensa.

De la resolución reclamada se desprende que en la instrucción del procedimiento se recabó el material probatorio que se describe a continuación:

- Declaraciones realizadas por Andrés Manuel López Obrador, entonces presidente de MORENA, publicadas en las redes sociales Twitter y YouTube.
- Notas periodísticas en las que se hace referencia a lo señalado por el presidente de MORENA.
- Informes de la CNBV en los que proporcionó el contrato del fideicomiso, así como diversa documentación relacionada con los depósitos y disposición de recursos relacionados con el mismo.
- Informes de diversos órganos del INE en los que consta la naturaleza del vínculo de los fideicomitentes, fideicomitentes adherentes, fideicomisarios y beneficiarios de los cheques de caja, con MORENA.

Con el material probatorio señalado, la responsable concluyó que el fideicomiso constituyó un mecanismo de financiamiento paralelo de MORENA, al que se asocian ingresos no reportados, ingresos prohibidos por la normativa, así como egresos no reportados, motivo por el cual el Consejo General impuso la sanción que ahora se impugna.

La responsable basó su determinación en que las personas que celebraron el contrato del fideicomiso 73803, coinciden con las referidas por Andrés Manuel López Obrador en las declaraciones formuladas previas a su constitución.

También destaca que las personas que tienen el carácter de fideicomitentes, fideicomitentes adherentes, fideicomisarios y los titulares de los cheques de caja librados, en su mayoría tienen relación directa con MORENA, al ser legisladores, tener algún cargo en la estructura del partido, ser candidatos o estar en su nómina.

Esta Sala Superior considera que fue insuficiente la investigación realizada por la autoridad responsable y que debió agotar las líneas de investigación existentes, **ya que no se investigó de manera integral el origen y la aplicación de los recursos denunciados.**

En efecto, si los hechos denunciados se basaban en la constitución de un fideicomiso, era indispensable que la UTF realizara las diligencias encaminadas a esclarecer los hechos y, para ello, requerir a las partes, a los aportantes, a las personas que recibieron los cheques de caja, a los sujetos de apoyo y las demás diligencias que fuesen necesarias con el fin de averiguar la verdad de los hechos y determinar, en su caso, qué tipo de infracción en materia de fiscalización se actualizaba.

Tratándose de la constitución del fideicomiso resultaba indispensable que la responsable recabara el acta de la sesión del veintitrés de septiembre de dos mil diecisiete, mediante la cual el Consejo Nacional de MORENA supuestamente había acordado por unanimidad destinar recursos con el fin de ayudar a los damnificados de los sismos.

Es decir, al cuestionarse el origen, monto, destino y aplicación de los recursos administrados por un instrumento financiero presuntamente relacionado con MORENA, la responsable debió ser exhaustiva y considerar lo siguiente:

i) Institución fiduciaria y partes relacionadas

Por lo que hace al mecanismo de operación del fideicomiso, era necesario requerir a las partes que lo integraron -incluyendo a la fiduciaria, a los

integrantes del Comité Técnico, al depositario, y a los fideicomitentes adherentes- la información relacionada con el detalle y ejecución del mismo.

Asimismo, atendiendo al contenido del contrato del fideicomiso, en la parte conducente a la conformación de su patrimonio, que se desarrolla en la cláusula CUARTA y que refiere como mecanismo válido las aportaciones de los fideicomitentes y fideicomitentes adherentes que realicen a través de cheque o transferencia electrónica, debió solicitarse información a las personas que tienen este carácter, con el propósito de ahondar en el origen de los recursos ingresados al fideicomiso y determinar con la mayor cantidad de elementos posible si podía advertirse la participación de MORENA en dichas aportaciones.

En cuanto a la aplicación del patrimonio del fideicomiso, no obran en el expediente requerimientos de información formulados a la fiduciaria, fideicomisarios, miembros del Comité Técnico o sujetos de apoyo que permitieran identificar el mecanismo de entrega de los recursos a esos beneficiarios.

Se precisa que lo referido constituía uno de los fines del propio fideicomiso, por lo que resultaba necesario recabar la información relativa a la dinámica y fechas de entrega de recursos, con el propósito de determinar con elementos idóneos, en su caso, si se acreditaba o desvirtuaba que MORENA había participado o se había beneficiado con la ejecución de estos actos.

Esto en atención a la naturaleza del procedimiento descrito en el contrato del fideicomiso, el cual se describe a continuación:

- Los fideicomitentes y los fideicomitentes adherentes son los únicos facultados para ingresar recursos al fideicomiso, mediante cheque o transferencias electrónicas.
- El Comité Técnico decide quiénes pueden fungir como fideicomitentes adherentes e informa a la fiduciaria los nombres de dichas personas.

- El Comité Técnico integra un padrón de sujetos de apoyo y le indica a la fiduciaria el mecanismo a seguir para que el patrimonio del fideicomiso se entregue a estos sujetos.
- De estas operaciones se recabará toda la información soporte.

Lo señalado cobra relevancia dada la forma en la que, en el caso concreto, parte del patrimonio del fideicomiso egresó, es decir, mediante la emisión de cheques de caja librados a personas distintas a los fideicomisarios, entes que, por su naturaleza jurídica, regularmente son los beneficiarios en un fideicomiso.

Lo expuesto refuerza la necesidad que había de practicar diligencias adicionales a las realizadas por la responsable, pues debió obtenerse la información que permitiera conocer las razones por las cuales el Comité Técnico había aprobado el mecanismo de entrega de recursos, la lista de beneficiarios de los cheques de caja librados, así como corroborar que el dinero hubiera tenido como destino final a los sujetos de apoyo y el nexo causal de la aplicación de los recursos con el partido.

Por ello, la investigación debió incluir las diligencias dirigidas a las personas que intervinieron en el procedimiento descrito, incluidos los sujetos de apoyo, considerando que en el expediente obraba documentación de la cual se desprendían circunstancias de modo, tiempo y lugar, a partir de las cuales se podían trazar distintas líneas de investigación a efecto de identificarlos.

Cabe señalar que las diligencias realizadas con el fideicomiso y sus integrantes o cualquier persona física o moral relacionada en la investigación, se entienden como terceros coadyuvantes de la autoridad administrativa electoral para obtener elementos de prueba que le permitan determinar o desvirtuar la existencia de conductas infractoras, pues acorde a la naturaleza jurídica de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización la autoridad podrá ejercer su facultad punitiva únicamente respecto de los sujetos obligados en materia de fiscalización.

En caso de considerar la procedencia de imposición de sanciones o afectar jurídicamente a los terceros por esta vía o por otra diversa de la competencia de la responsable, la autoridad responsable deberá cumplir con las garantías del debido proceso.

En ese sentido, **resulta fundado el agravio relativo a la violación al derecho a la defensa** en perjuicio de las partes que integran el fideicomiso, toda vez que este derecho forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento, el cual consiste en otorgar al particular la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos.

Al respecto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁹ ha establecido los alcances de este derecho, cuyo propósito es que el particular tenga garantizada una defensa adecuada antes de que se dicte el acto de privación respectivo, mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos, para evitar que el afectado se encuentre en estado de indefensión:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y
- 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

El cumplimiento a lo anterior es de observancia obligatoria por parte de las autoridades que tengan competencia para instruir procedimientos e imponer sanciones, pues con ello se evita que se generen actos de privación que no se encuentren debidamente fundados y motivados, derivando en el incumplimiento expreso de las normas constitucionales que rigen al debido proceso.

²⁹ Jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro **“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO”**, instancia: Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, diciembre de 2005, página 133.

En ese contexto, la afectación a los integrantes del Comité Técnico por medio del cese de operaciones del Fideicomiso, tiene como origen la violación a su derecho a la defensa la cual afecta directamente su **presunción de inocencia como garantía procesal fundamental**, pues fue hasta la emisión de la resolución impugnada que los afectados conocieron los elementos conocidos y valorados por la autoridad responsable, los cuales, pueden corresponder con elementos de hecho que no correspondan con la realidad y que se vuelven **pruebas de cargo** en contra de los más elementales derechos de la defensa como lo es realizar manifestaciones y presentar las pruebas necesarias sobre supuestas actuaciones irregulares que les son imputables en el momento procesal oportuno a fin de que sean debidamente valoradas, esto es, previo al dictado de una resolución.

Lo anterior es así, ya que la **presunción de inocencia** obliga a las autoridades a considerar como inocentes tanto a las personas identificadas como responsables, como a cualquier otra que con motivo del desarrollo del procedimiento se involucre en la investigación y que puede ser afectada en sus derechos.

En ese sentido, el procedimiento instaurado y resuelto por la autoridad responsable, comprende **violaciones procesales** de los integrantes del Comité Técnico del fideicomiso "Por los demás", impidiéndoles realizar manifestaciones y presentar los elementos de prueba a fin de desvirtuar las consideraciones que llevaron a la autoridad a vincularlos en el cese de las operaciones del fideicomiso y con lo cual se genera duda sobre la realidad de los hechos que supuestamente probó la autoridad responsable.

En el caso en concreto, con relación al fideicomiso, al estar directamente relacionado con el objeto de investigación del acto reclamado, es claro que la responsable debió llamar a las partes que lo integran para que comparecieran al procedimiento sancionador, si así lo consideraran conveniente, con el propósito de ofrecer material probatorio y formular

alegatos, pues en primer término, existía la posibilidad de que se generara un acto de autoridad que derivara en un perjuicio para ellos y, en segundo plano, la información que estos sujetos aportaran era esencial para acreditar, en su caso, la comisión de alguna conducta irregular por parte del partido recurrente.

No obstante lo anterior, el órgano instructor fue omiso en cumplir con esa formalidad esencial del procedimiento, pues mediante la actividad punitiva que ejerció la responsable, afectó la esfera del fideicomiso, al dictar una resolución que impacta y que restringe una actividad financiera cuya ilicitud no fue acreditada.

ii) El origen de los recursos en efectivo que ingresaron al fideicomiso

Este punto se considera relevante porque la conducta controvertida relacionada con el uso de recursos públicos de MORENA transferidos al fideicomiso, se traduce en la obligación de investigar de forma exhaustiva el origen de los recursos depositados al patrimonio del fideicomiso, con el propósito de determinar si existía alguna participación del sujeto denunciado en el depósito de los recursos en efectivo o, en su caso, tener certeza de la procedencia de la totalidad de recursos que ingresaron en efectivo.

Al respecto, es preciso señalar que era necesario recabar la declaración de las personas que ejecutaron los depósitos en cuestión, incluyendo a las que realizaron depósitos en efectivo y cuya información, en principio, debió obrar tanto en poder de la institución de crédito involucrada³⁰, como

³⁰ Ley de Instituciones de Crédito, última reforma publicada el veintidós de junio en el Diario Oficial de la Federación.

“Artículo 115.- (...)

Las instituciones de crédito, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:

[Párrafo reformado DOF 18-07-2006](#)

I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 ó 148 Bis del Código

Penal Federal o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código, y

[Fracción reformada DOF 28-06-2007](#)

II. Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, reportes sobre:

a. Los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, relativos a la fracción anterior, y

b. Todo acto, operación o servicio, que realicen los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados, que pudiesen ubicarse en el supuesto previsto en la fracción I de este artículo o que, en su caso, pudiesen contravenir o vulnerar la adecuada aplicación de las disposiciones señaladas.

[Párrafo adicionado DOF 17-11-1995. Reformado DOF 07-05-1997, 28-01-2004](#)

Los reportes a que se refiere la fracción II de este artículo, de conformidad con las disposiciones de carácter general previstas en el mismo, se elaborarán y presentarán tomando en consideración, cuando menos, las modalidades que al efecto estén referidas en dichas disposiciones; las características que deban reunir los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo para ser reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales y bancarias que se observen en las plazas donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas a través de los cuales habrá de transmitirse la información. **Los reportes** deberán referirse cuando menos a operaciones que se definan por las disposiciones de carácter general como **relevantes, internas preocupantes e inusuales**, las relacionadas con transferencias internacionales y **operaciones en efectivo** realizadas en moneda extranjera.

[Párrafo adicionado DOF 07-05-1997. Reformado DOF 28-01-2004, 10-01-2014](#)

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las citadas disposiciones de carácter general emitirá los lineamientos sobre el procedimiento y criterios que las instituciones de crédito deberán observar respecto de:

(...)

Las instituciones de crédito deberán conservar, por al menos diez años, la información y documentación a que se refiere el inciso c) del párrafo anterior, sin perjuicio de lo establecido en éste u otros ordenamientos aplicables.

[Párrafo adicionado DOF 07-05-1997. Reformado DOF 28-01-2004, 18-07-2006](#)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para requerir y recabar, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las instituciones de crédito, quienes estarán obligadas a entregar información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo. La **Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada** para obtener información adicional de otras personas con el mismo fin y **a proporcionar información a las autoridades competentes**.

[Párrafo adicionado DOF 28-01-2004. Reformado DOF 18-07-2006](#)

Las instituciones de crédito deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público les informe mediante una **lista de personas bloqueadas** que tendrá el carácter de confidencial. La lista de personas bloqueadas tendrá la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos previstos en los artículos referidos en la fracción I de este artículo.

[Párrafo adicionado DOF 10-01-2014](#)

(...)

La **violación a las disposiciones a que se refiere este artículo será sancionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores** conforme al procedimiento previsto en el artículo 107 Bis, 109 Bis 5, segundo y tercer párrafos de la presente Ley, con multa equivalente del 10 % al 100 % del monto del acto, operación o servicio que se realice con un cliente o usuario que se haya informado que se encuentra en la lista de personas bloqueadas a que se refiere este artículo; con multa equivalente del 10 % al 100 % del monto de la operación inusual no reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales; tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera, no reportadas, así como los incumplimientos a

en los expedientes que al respecto hubiese generado la autoridad hacendaria federal en ejercicio de sus atribuciones de inteligencia financiera ³¹.

Para ello, era imprescindible que la autoridad fiscalizadora ejerciera sus atribuciones en colaboración con las autoridades bancarias y hacendarias, así como aquellas competentes, a fin de identificar a los clientes y usuarios que realizaron las operaciones de depósito en la cuenta del fideicomiso, aun cuando éstas se hubiesen realizado en efectivo y, en su caso, si eran operaciones inusuales ³².

En términos del contrato de fideicomiso, el origen de los recursos inicialmente aportados y de los que eventualmente pudieran ingresar al patrimonio del fideicomiso, debían tener procedencia lícita y únicamente podían ser aportados mediante cheque o transferencia electrónica.

Adicionalmente se estableció que las aportaciones de recursos realizadas por los fideicomitentes debían contar con la aceptación de la fiduciaria y que, para el caso de presentarse depósitos no identificados en efectivo en la cuenta concentradora, los recursos allegados serían puestos a

cualquiera de los incisos a., b., c., e. del quinto párrafo de este artículo, se sancionará con multa de 30,000 a 100,000 días de salario y en los demás casos de incumplimiento a este precepto y a las disposiciones que de él emanen con multa de 5,000 a 50,000 días de salario.

[...]. (Énfasis añadido).

Párrafo adicionado DOF 28-01-2004. Reformado DOF 06-02-2008, 10-01-2014

³¹ A manera de ejemplo, se destaca que las instituciones de crédito tienen ciertas obligaciones en materia de **identificación de usuarios**, cuando éstos realicen operaciones en efectivo en moneda nacional superiores a los 500 (quinientos), 3,000 (tres mil) y 5,000 (cinco mil) dólares de los Estados Unidos de América. Asimismo, las instituciones de crédito deben dar **seguimiento y agrupar** las operaciones en efectivo por montos superiores a los \$300,000.00 (trescientos mil pesos m.n.) en caso de personas físicas y de \$500,000.00 (quinientos mil pesos m.n.) en caso de personas morales. Igualmente, deben remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe con la totalidad de las operaciones relevantes realizadas.

Ver, *Disposiciones de Carácter General a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, última reforma publicada el veintisiete de diciembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, disposición 17ª, 18ª y 34ª versión compilada [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/286194/DCG_Compiladas_Instituciones_de_Credito.pdf*

En el mismo sentido, las instituciones de crédito tienen la obligación de realizar los **reportes de operación inusual** correspondientes en caso de que dichos usuarios se nieguen a proporcionar la información o documentación requerida, *Idem*, disposición 38ª, fracciones VI, VIII, IX y XIII.

³² Por ejemplo, en atención a los reportes de operación inusual recibidos por la Unidad de Inteligencia Financiera respecto de clientes o usuarios con el mismo giro o actividades.

disposición del depositario o de los fideicomitentes, previa instrucción del depositario, por lo que resultaba necesario realizar las diligencias idóneas y suficientes para identificar a las personas que realizaron las aportaciones.

Esta Sala Superior, si bien reconoce que las irregularidades en la formación de expedientes de los clientes y usuarios o en el incumplimiento al debido reporte de operaciones relevantes, internas preocupantes u operaciones inusuales, son objeto de sanción de materias distintas a la electoral, ello no era obstáculo para que la autoridad electoral fiscalizadora se allegara de la información que obrase en poder de la autoridad correspondiente, a fin de identificar a los aportantes y, en su caso, los notificara para los efectos legales correspondientes.

Lo anterior, a fin de que determinara lo que en el ámbito de sus atribuciones correspondiera y si es de su competencia, pues como se ha señalado, no sólo los secretos bancario, fiscal y fiduciario les son inoponibles, sino que en uso de sus facultades podía solicitar el auxilio y colaboración de autoridades cuyo ámbito de función facilita la debida determinación de irregularidades.

iii) **Consolidación de información contable**

El Consejo General ordenó se diera seguimiento a los recursos públicos de MORENA, en el marco de la revisión de los informes de campaña de los procesos electorales federal y locales 2017-2018, así como de los informes anuales de los ejercicios 2017 y 2018, a fin de que se constate el correcto destino de las prerrogativas otorgadas al instituto político.

En ese sentido **es fundado el agravio** respecto a la incongruencia interna de la resolución, por las siguientes consideraciones.

La autoridad responsable determinó que de la búsqueda realizada en el SIF, así como de la revisión de los estados de cuenta exhibidos, no se obtuvieron elementos que evidenciaran la transferencia directa de recursos provenientes de las cuentas bancarias a nombre de MORENA,

por lo que **declaró infundado el procedimiento respecto de la utilización de recursos públicos en el fideicomiso.**

Sin embargo, ordenó dar seguimiento para la revisión de los informes anuales de los ejercicios 2017 y 2018, así como de los informes de campaña del referido partido político, a efecto de que la UTF verificara que el destino de los recursos otorgados a MORENA había sido el correcto.

La incongruencia radica en que si ya se había declarado infundado el procedimiento respecto a la utilización de los recursos públicos, dar seguimiento en los informes anuales de los ejercicios 2017 y 2018, así como de campaña constituye una investigación que parte de una pesquisa general injustificada prohibida por la Constitución general.

En efecto, el artículo 16 de la Constitución general establece que los actos de molestia solo se justifican cuando resulten necesarios, idóneos y adecuados para conseguir el fin perseguido.

En ese sentido, no tiene fundamentación y motivación alguna que la autoridad responsable haya determinado dar seguimiento en los informes respectivos, puesto que no existe causa legal para ello.

De todo lo expuesto, se puede considerar que existieron investigaciones y diligencias pendientes de realizar con el propósito de identificar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos asociados al fideicomiso que le permitieran agotar las líneas de investigación.

Para lograr lo anterior, debió requerir al menos a la fiduciaria, a los integrantes del Comité Técnico, a los sujetos que realizaron depósitos, a las personas que cobraron los cheques de caja y a los sujetos de apoyo que considerara pertinentes.

Asimismo, la autoridad responsable debió analizar en su conjunto y de forma integral los hechos denunciados y los elementos de prueba obtenidos a efecto de resolver de forma integral, respetando en todo momento las formalidades esenciales del procedimiento.

Esta Sala Superior considera que la investigación no fue exhaustiva pues la autoridad responsable limitó su investigación a determinar que los sujetos integrantes del fideicomiso tenían una relación directa con el partido político.

Esto es así porque de las diligencias realizadas por la autoridad con la CNBV se advirtió que diversos ciudadanos constituyeron un fideicomiso denominado “Por los demás”, el cual tuvo como principal objetivo ayudar a personas damnificadas por los sismos ocurridos en la República, en septiembre de dos mil diecisiete y que estos ciudadanos tenían una relación laboral, política o social con MORENA.

No obstante, la autoridad responsable se limitó a considerar que las manifestaciones realizadas por el entonces dirigente del instituto político, a través de internet, vinculaban a los integrantes del fideicomiso como un ente alternativo a las finanzas del partido. La autoridad lo consideró así sin razonar sobre el nexo causal u otro tipo de vínculo apropiado existente entre los recursos administrados por el fideicomiso y los objetivos o fines del partido, para que el fideicomiso beneficiara al partido político.

Así, la responsable valoró como pruebas suficientes las manifestaciones realizadas por el entonces dirigente de MORENA quien, acorde al contenido de las declaraciones expresadas en redes sociales, señaló que el partido destinaría recursos públicos de la campaña electoral al fideicomiso.

Sin embargo, la responsable es incongruente en la resolución impugnada pues determina que no se destinaron recursos provenientes del financiamiento público al fideicomiso, es decir, valora que las manifestaciones sí vinculan que hubo actividad entre el partido y el fideicomiso, cuando no se acreditó que el primero destinara recursos públicos al segundo.

Esta incongruencia trasciende al análisis del estudio de fondo de la resolución, porque la responsable declara infundado el apartado A de la resolución, mediante el cual determina que no se acreditó que el partido

haya destinado recursos provenientes de financiamiento público, mientras que en el apartado B, declara que es fundado el procedimiento porque se acreditó la relación laboral, política o social de los integrantes del fideicomiso con MORENA.

En ese sentido, la responsable construyó su criterio con base en las declaraciones del entonces dirigente, relacionadas con un contexto distinto al beneficio que repercutió la constitución de un fideicomiso fondeado con recursos privados, en principio de origen lícito, beneficio que la responsable no estableció.

La autoridad responsable construyó su criterio con base en las declaraciones de Andrés Manuel López Obrador, mismas que se relacionaban con un objetivo de beneficiencia diferente (ayuda a damnificados), razón por la cual se constituyó un fideicomiso con recursos privados lícitos, pero ese objetivo de beneficiencia no fue establecido por la responsable.

En este orden de ideas, la autoridad responsable debió realizar una investigación integral de los hechos denunciados y de las circunstancias particulares del caso que le permitieran delimitar las líneas de investigación idóneas para acreditar o desvirtuar la existencia de recursos públicos utilizados para los fines del fideicomiso o, en su caso, de recursos provenientes de entes privados que representaron un beneficio a MORENA, a través de un instrumento financiero y no dividir la investigación.

Esta investigación integral resultaba necesaria para **acreditar el nexo entre el infractor y los hechos a sancionar** para vencer la **presunción de inocencia**, cuya prueba recae en la autoridad electoral administrativa, dado que, una vez que se ha determinado el inicio de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización, éste se rige primordialmente por el principio inquisitivo, al tener por objeto indagar conductas relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos –públicos y privados– de los partidos políticos.

En ese sentido, la determinación de la responsabilidad y la validez jurídica de la sanción reside en la acreditación del vínculo entre el infractor y los hechos a sancionar, pero siempre cumpliendo con un mínimo de estándares en que se respeten las garantías del debido proceso y, particularmente, el derecho fundamental a la presunción de inocencia.

Si bien, la carga de la prueba para demostrar esa participación se encontraba, en principio, adjudicada al quejoso, al admitirse a trámite el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, se trasladó a la autoridad administrativa electoral, por lo que, en ejercicio de su facultad indagatoria se encontraba obligada a recolectar las pruebas en estricto apego al principio de la debida diligencia.

Este órgano jurisdiccional considera que la autoridad administrativa debió recolectar los elementos probatorios para confirmar la hipótesis de culpabilidad (condición de suficiencia) evitando omisiones en su obtención y en seguimiento de las líneas lógicas de investigación, velando para que se realizaran todas las diligencias necesarias para acreditar el nexo entre los hechos imputados y las consecuencias atribuidas a los mismos.

Así, la falta de observancia del principio de la debida diligencia por parte de la autoridad administrativa, en el momento procedimental oportuno, no puede dar lugar a que se vulneren los derechos de los actores, por lo que resultó indebido fincar una responsabilidad e imponer una sanción a partir de meras inferencias carentes de sustento sobre la filiación política de diversos ciudadanos que participaron en la constitución de un fideicomiso y en la consecución de sus fines. Por este motivo tampoco existe una justificación válida para revocar la determinación y brindar una nueva oportunidad al órgano encargado de la investigación para realizar mayores diligencias tendentes a acreditar la imputación que se realizó en la queja, pues ello, implicaría permitir que se juzgara en dos ocasiones al partido político denunciado.

En otras palabras, la no acreditación de los hechos que configuraban la hipótesis inicial no puede derivar en la implementación de consecuencias jurídicas o sanciones en contra de los actores.

Tal y como se ha señalado, en el presente caso, la autoridad responsable no acreditó, en el momento procesal oportuno, el **vínculo** entre el financiamiento del partido (ya sea de origen público o privado) y el patrimonio del fideicomiso. Esto es, en un primer momento afirmó que no existía financiamiento público en el fideicomiso y por ello declaró infundada la queja presentada por el PRI y, por otro lado, no investigó, y por ende no demostró, que la aplicación del dinero del fideicomiso haya sido aplicado a un fin político o electoral en beneficio del partido o sus candidatos. En efecto, la autoridad responsable actuó en desapego al principio de la debida diligencia, de lo cual se deriva que **no fue posible acreditar el carácter electoral de la participación del partido político en el fideicomiso**. Razón por la cual, dicha autoridad está impedida para sancionar, investigar, o revisar, por segunda ocasión, los hechos denunciados con la finalidad de imputarlos al partido político MORENA, pues tal y como se ha referido con antelación, al existir la presunción de licitud del referido fideicomiso, y no haberse acreditado un nexo con la mencionada fuerza política, es de concluirse que se advierte nula vinculación con la materia electoral, de ahí que se encuentre justificada la revocación lisa y llana de la resolución impugnada.

Por ello, esta autoridad concluye que, ante la complejidad de este tipo de asuntos, la responsable debió contar con **elementos de prueba suficientes** que permitieran resolver de forma integral y exhaustiva los cuestionamientos que presentó la controversia, en especial los relativos a la vinculación del financiamiento del partido político con el patrimonio del fideicomiso, pues la autoridad administrativa debió de establecer el nexo causal o probabilístico con respaldo racional entre los sujetos materia de investigación de forma clara y racionalmente indubitable.

Cabe señalar que las conclusiones de la responsable no se apoyaron en pruebas directas, sino en la apreciación de una serie de indicios de los

que infirió otros hechos, es decir, el Consejo General consideró integrada una prueba indiciaria o circunstancial.

En este sentido, las infracciones a la normativa electoral pueden tenerse por acreditadas a través de pruebas circunstanciales o de indicios cuando se cuente con pruebas directas.

Sin embargo, para considerar debidamente integrada una prueba indiciaria deben satisfacerse ciertos requisitos como se explica enseguida.

La prueba indiciaria presenta una estructura compleja, ya que no solo deben encontrarse probados los hechos base de los cuales se parte, sino que también debe existir una conexión racional entre los mismos y los hechos que se pretenden obtener. Es por ello que la integración de esta prueba exige un mayor control jurisdiccional sobre cada uno de los elementos que la componen.

Sin embargo, dicha prueba no debe confundirse con un cúmulo de sospechas, sino que la misma debe estimarse actualizada solamente cuando los hechos acreditados dan lugar de forma natural y lógica a una serie de conclusiones, mismas que a su vez deben sujetarse a un examen de razonabilidad y de contraste con otras posibles hipótesis racionales, situación que en la especie no aconteció.

Así, las declaraciones del entonces dirigente nacional de MORENA no pueden tener el alcance que les dio la responsable en la resolución impugnada, porque, aun en el supuesto de que se tuviera por acreditado que MORENA aprobó la creación del fideicomiso, ello no significa que el instituto político hubiera ordenado la realización de ese acto con la finalidad de obtener financiamiento alterno.

Adicionalmente, es relevante señalar que, ante este tipo de conductas, el nexo causal o de otro tipo racionalmente fundado se encuentra supeditado a la determinación del beneficio. Por lo tanto, debe probarse que la ejecución de un instrumento financiero en el que no se utilizaron recursos

públicos representó un beneficio político o electoral al instituto político, elemento esencial del cual no se hace cargo la resolución impugnada.

Esto es, la autoridad responsable determina la existencia de un fraude a la ley y por consiguiente que hubo un financiamiento paralelo de MORENA, pero no determina el beneficio al partido ni otro tipo de ventajas indebidas, ni, mucho menos, coacción al electorado o a la ciudadanía, lo que en sí mismo hace incongruente la determinación.

Lo anterior, derivó en una resolución indebidamente fundada y motivada dado que el acto de autoridad careció de elementos esenciales por virtud de un imperativo constitucional.

Ante lo manifestado, en el caso bajo estudio existe **duda justificada o racional** respecto de la injerencia material y operativa de MORENA en el fideicomiso “Por los demás”, pues el vínculo entre el financiamiento del partido (ya sea de origen público o privado) y el patrimonio del fideicomiso sostenido por la autoridad responsable no está plenamente acreditado, por lo que menos aun, pueden actualizarse las conductas atribuidas pues no existe plena certeza de la identidad personal del fideicomiso con el partido político.

Lo anterior es así, ya que tal como refiere la propia responsable, no existen elementos con los cuales pueda demostrarse que el financiamiento público de MORENA se destinó directamente al fideicomiso o qué este haya sido utilizado para lograr sus fines de apoyo.

En ese sentido, la coincidencia entre las relaciones de las personas físicas que integran, participan en la operación o se involucran en el financiamiento o disposición de los recursos del fideicomiso y MORENA, no es suficiente para configurar una ilicitud, pues, si bien hace posible una injerencia material del partido político como sostiene la responsable, también hace plausible que ello esté motivado por el libre ejercicio de asociación de las personas físicas aludidas para la realización de actividades en principio lícitas, como lo es llevar a cabo acciones de apoyo social.

En el caso, la autoridad responsable al haber omitido realizar las investigaciones y diligencias necesarias para sostener la hipótesis de acusación, no se cercioró de que las manifestaciones realizadas por el partido político en su defensa desvirtuaran el vínculo e identidad concluida, sin haber desvirtuado la presunción de inocencia.

Así, existen contraindicios que dan lugar a una **duda justificada o racional** sobre la hipótesis de que el vínculo personal de los partícipes en el fideicomiso con MORENA sostenga que la identidad personal de éstos es equivalente a la de MORENA, pues existe la posibilidad, tal como sostiene el partido político imputable, de que el fideicomiso haya sido integrado por afiliados o simpatizantes de dicho partido en pleno ejercicio de su libertad de asociación, con el fin de realizar apoyos de asistencia social sin ningún fin político o electoral.

Lo anterior encuentra justificación en que no existe, en los autos del procedimiento administrativo sancionador, la evidencia suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia en favor de MORENA respecto de que el fideicomiso se constituyó como un acto privado ajeno a ese partido³³.

³³ **Jurisprudencia 21/2013** de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES”**.- El artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho, reconoce expresamente el derecho de **presunción** de inocencia, consagrada en el derecho comunitario por los artículos 14, apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por el Estado Mexicano, en términos del artículo 133 de la Constitución federal, como derecho fundamental, que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático, en tanto su reconocimiento, favorece una adecuada tutela de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad, la dignidad humana y el debido proceso. En atención a los fines que persigue el derecho sancionador electoral, consistentes en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, es inquestionable que el derecho constitucional de **presunción** de inocencia ha de orientar su instrumentación, en la medida que los procedimientos que se instauran para tal efecto, pueden concluir con la imposición de sanciones que incidan en el ámbito de derechos de los gobernados. 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.

Por lo tanto, al no probarse que el fideicomiso benefició política o electoralmente a MORENA, cualquier actuación posterior de la autoridad responsable a fin de ejercer nuevamente sus facultades para subsanar sus propias omisiones, infringe los principios del debido proceso y el derecho a fundamental a la presunción de inocencia, ya que no es conforme a Derecho permitir nuevamente y de forma reiterada el ejercicio de facultades de investigación respecto de los mismos hechos.

Considerarlo de forma contraria, se permitiría a la autoridad responsable que tuviera dos o más posibilidades de fundar y motivar su acto, lo que implica una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

Lo anterior, teniendo en consideración que la autoridad instructora de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización **cuenta con amplias facultades de investigación sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos** derivados de cualquier fuente de financiamiento de los partidos políticos, con el objeto de verificar, vigilar y transparentar todas las actividades relacionadas con dicho actuar.

Dichas consideraciones no pretenden, en modo alguno, limitar las facultades de investigación del INE en materia de fiscalización y financiamiento de los partidos políticos, sino exigir el desarrollo de una averiguación completa y efectiva, a efecto de restringir las investigaciones reiteradas, garantizando de esa forma el pleno respeto de los principios de seguridad y certeza jurídica.

En efecto, la autoridad fiscalizadora tiene amplias facultades de investigación, pero ellas también le exigen que sea diligente y exhaustiva; es decir, que agote las líneas de investigación derivadas del propio expediente, a fin de que recabe pruebas suficientes, necesarias e idóneas para acceder a la verdad objetiva, y, una vez descartada toda posibilidad de inocencia, atribuir alguna infracción en materia electoral.

Así, al resultar fundados los agravios relativos a la falta de exhaustividad que condujeron a la indebida fundamentación y motivación de la

resolución impugnada, por la violación a los derechos de defensa de los afectados y la incongruencia interna de la misma, esta autoridad jurisdiccional considera que existe dudas racionales de la argumentación con la que la autoridad responsable basó la conducta irregular, que no logró derrotar la presunción de inocencia, razón por la cual se estima procedente revocar lisa y llanamente la resolución impugnada, al violarse en perjuicio de los ahora recurrentes del derecho fundamental a la presunción de inocencia.

Esto, porque la declaración de responsabilidad debe ser la conclusión de un procedimiento probatorio con todas las garantías procesales, entre ellas la presunción de inocencia.

En conclusión, de acuerdo con todo lo expuesto, este órgano jurisdiccional federal determina que no se demostró que el financiamiento del partido político tuviera como origen o destino el del fideicomiso, y tampoco se investigó que la aplicación del dinero del fideicomiso tuviera un propósito electoral o político que beneficiara directamente al partido MORENA, razón por la cual no existieron elementos suficientes para acreditar la ilicitud y sancionar a los sujetos denunciados y, por lo tanto, no se derrotó la presunción de inocencia, como garantía procesal fundamental. De ahí la revocación lisa y llana.

Al quedar sin efectos los resolutivos del acto impugnado, resulta innecesario el estudio del resto de los agravios formulados relativos a la indebida valoración de pruebas, nugatorio derecho de asociación, vulneración al principio de legalidad y objetividad y la indebida individualización de la sanción.

9. EFECTOS

En conclusión, **se revoca la resolución impugnada lisa y llanamente**, ya que se considera que existieron violaciones graves al procedimiento.

Asimismo, notifíquese la presente sentencia a la CNBV, a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, a la Procuraduría General de la República y al SAT para que en el ámbito de

su competencia determinen lo que en Derecho corresponda respecto de las vistas otorgadas en la resolución impugnada.

10. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumula el recurso de apelación SUP-RAP-215/2018 al diverso recurso SUP-RAP-209/2018.

SEGUNDO. Se **revoca** lisa y llanamente la resolución impugnada conforme a lo expuesto y razonado en la sentencia.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la secretaria general de acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**SUP-RAP-209/2018
y acumulado**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO