

Caso fideicomiso “Por los demás”, Movimiento Regeneración Nacional

Priscila Cruces Aguilar*

1) Hechos

Los días 7 y 19 de septiembre de 2017 diversas poblaciones de México sufrieron el impacto de dos sismos, respectivamente, de alta intensidad. Las consecuencias fueron desastrosas. Los gobiernos y los civiles se organizaron para recaudar fondos y apoyar en la reconstrucción.

Los partidos políticos nacionales y el Instituto Nacional Electoral (INE) acordaron, como medida excepcional, la viabilidad de la renuncia al financiamiento público para que fuera destinado a la atención de la emergencia. Bastaba con que los partidos presentaran la renuncia de forma previa a la entrega del financiamiento (INE-DEPPP 2017, 3-5).

En este contexto, el entonces dirigente nacional de Morena, Andrés Manuel López Obrador, anunció la creación de un fideicomiso con el objeto de ayudar a los damnificados, separándose del medio previsto por el INE. El 25 de septiembre de 2017 se constituyó el fideicomiso denominado “Por los demás”.

* Secretaria de estudio y cuenta en la Ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Licenciada en Derecho y maestra en Derechos Humanos y Garantías por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), certificada en Ética y Cumplimiento Corporativo Internacional por Legal, Ethics and Compliance (LEC). Tabajó para el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) en el área de Fiscalización y ha sido coordinadora de capacitación, evaluación e investigación en el área de Prevención de Lavado de Dinero y Combate al Terrorismo en Citibanamex.

El 26 de abril de 2018 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó una queja en contra de Morena y su entonces candidato a la presidencia de la república por la canalización del financiamiento de campaña al fideicomiso, lo cual, en su concepto, no estaba permitido. Además, el PRI controvertió la licitud del mecanismo del fideicomiso para la entrega de recursos a damnificados y cuestionó su origen.¹

A partir de los hechos denunciados, el 15 de junio de 2018 la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) amplió la línea de investigación, porque consideró que existían indicios de que los recursos del fideicomiso provenían de fuentes ilícitas (SUP-RAP-209/2018, 35).

a) ¿Qué resolvió el INE?

En el marco de debates políticos en el Consejo General del INE,² el 18 de julio de 2018 se resolvió la queja en materia de fiscalización, al concluir que no se demostró que Morena hubiera destinado recursos de su financiamiento público al fideicomiso (INE 2018a, apartado A). Sin embargo, la autoridad determinó que el partido estaba indisolublemente vinculado con el fideicomiso y era responsable por: 1) la recepción de aportaciones de ente prohibido y de personas no identificadas; 2) la omisión de informar acerca de la apertura de un fideicomiso, y 3) la omisión de reportar egresos (INE 2018a, apartado B).

Entre los elementos que valoró, se encontraron las manifestaciones públicas del entonces dirigente nacional del partido, la emisión de un boletín de prensa con el emblema de Morena, los acuerdos tomados por el Consejo Nacional del partido y la información financiera del contrato de fideicomiso (INE 2018a, 46).

De los movimientos en la cuenta del fideicomiso del 26 de septiembre de 2017 al 1 de mayo de 2018, la autoridad identificó que ingresaron 78,800,000.00 pesos, de los cuales 44,400,000.00 pesos fueron aportaciones en efectivo; de estos, la autoridad determinó imposible identificar a sus depositantes, aunque enfatizó la sistematicidad en los ingresos por montos de 50,000.00 pesos, además de que 34,400,000.00

¹ La queja se sustanció en un procedimiento sancionador en materia de fiscalización en el expediente INE/Q-COF-UTF/93/2018. Véase INE (2018a).

pesos fueron ingresados mediante cheques o transferencias electrónicas, identificando que 15.93 % del total provenía de legisladores postulados por Morena (INE 2018a, 80). Respecto de los egresos, la autoridad demostró que 82 % del monto de los ingresos, esto es, 64,400,000.00 pesos, se dispuso por medio de cheques de caja, los cuales fueron cobrados en efectivo.³

La autoridad destacó que, de las 70 de personas que cobraron los cheques de caja, 56 tenían vínculo con el partido político.⁴

La responsable concluyó que, al haber una relación entre los integrantes del fideicomiso,⁵ los depositantes identificados y los sujetos a quienes se les giraron los cheques de caja, existía una vinculación e injerencia material por parte de Morena en la creación y operación del fideicomiso, y que el partido tuvo a su disposición los recursos a pesar de no existir una vinculación formal con su constitución.

En la resolución, el INE afirmó que Morena había operado un sistema de financiamiento paralelo con la constitución y operación del fideicomiso que, por sus características, evadía el sistema de vigilancia y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Además, afirmó que la sistematicidad de los depósitos y retiros demostraba una trama financiera fraudulenta, por medio de la cual el partido político pudo hacerse de mayores recursos económicos, sin reportarlos a la autoridad electoral (INE 2018a, 112).

Por la falta se sancionó de forma global a Morena, al ser un modo paralelo de captación y disposición de recursos, con la reducción de 50 % de su financiamiento público mensual, hasta alcanzar el monto de 197,046,415.92 pesos.⁶

³ Porcentaje propio. La litis, en cuanto a los egresos, fue de 78,818,566.37 pesos, de los cuales se determinó que 64,481,760.00 pesos fueron dispuestos por medio de cheques de caja. Véase INE/CG638/2018 (80-6).

⁴ Asimismo, precisó que 33.85 % de la salida de los recursos fue controlado por 15 personas, todas vinculadas con Morena. Véase INE/CG638/2018 (97).

⁵ Fideicomitentes originarios y adherentes, fideicomisarios y Comité Técnico.

⁶ Esta cantidad se calculó con 250 % del monto involucrado, es decir, representa el equivalente de 78,818,566.37 pesos.

2) Planteamiento

a) ¿Qué alegó Morena?

Controvirtió la resolución administrativa ante la Sala Superior a fin de que esta la revocara, manifestando que el INE era incompetente para investigar actividades privadas y para ampliar la litis en el procedimiento. Además, expuso que la autoridad electoral no había sido exhaustiva en la investigación y que, de forma indebida, valoró las pruebas.

b) ¿Qué alegaron los integrantes del fideicomiso?

En términos generales, señalaron que, con la resolución administrativa, acontecía: 1) la vulneración al derecho de garantía de audiencia de los integrantes del Comité Técnico del fideicomiso; 2) la falta de competencia del INE para ordenar el cese de operaciones relacionadas con el fideicomiso, y 3) una indebida motivación y fundamentación.⁷

3) Resolución de la Sala Superior

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió las demandas de forma acumulada y revocó de manera lisa y llana la resolución del INE, ya que la investigación no fue exhaustiva, lo que se tradujo en una indebida motivación y fundamentación sostenida y, además, en argumentos incongruentes. Asimismo, la Sala Superior concluyó que se vulneró el derecho de defensa y el principio de presunción de inocencia de los integrantes del fideicomiso.

a) ¿El INE era competente para conocer del caso?, ¿podía ampliar la litis?

La Sala Superior reconoció la competencia del INE para investigar los hechos y para ampliar la litis de investigación. Contrario al alegato por

⁷ El escrito de demanda integró el SUP-RAP-115/2019.

los demandantes acerca de que el INE carecía de competencia para fiscalizar los recursos del fideicomiso, la Sala expresó que el Instituto sí contaba con competencia porque los hechos denunciados consistieron tanto en el involucramiento de financiamiento público como en la posible existencia de un mecanismo ilícito en la operación del fideicomiso, mediante el cual, supuestamente, Morena se allegó de recursos prohibidos por la normatividad.

b) ¿Qué razones motivaron la revocación?

La Sala Superior recalcó que los procedimientos de queja en materia de fiscalización se rigen predominantemente por el principio inquisitivo, lo que significa que la autoridad está obligada a desplegar sus facultades indagatorias a fin de verificar si los hechos constituyen alguna infracción en materia de recursos.

En ese sentido, en el caso, la autoridad debió agotar las líneas de investigación existentes con la finalidad de conocer de manera integral el origen y la aplicación de los recursos denunciados. Si los hechos investigados se basaban en la constitución del fideicomiso “Por los demás”, era indispensable que la autoridad hubiera recabado el acta de la sesión del 23 de septiembre de 2017, por la que supuestamente el Consejo Nacional de Morena había acordado destinar recursos al apoyo a los damnificados de los sismos.

Además, era indispensable que la autoridad fiscalizadora hubiera requerido al menos lo siguiente.

- 1) A las partes, la información relacionada con el detalle y la ejecución del fideicomiso, como:
 - a) El mecanismo previsto en el contrato para realizar las aportaciones y las razones por las que así se previó.⁸
 - b) La dinámica y las fechas de entrega de los recursos.
 - c) El mecanismo de entrega de los recursos.
 - d) La lista de beneficiarios de los cheques de caja por los que se dispusieron los recursos.

⁸ Particularmente, porque existía una cláusula que obligaba a la licitud de su procedencia y a su aportación mediante cheque o transferencia electrónica. Véase SUP-RAP-209/2018 (44).

- 2) A los aportantes, su relación con el partido. En este aspecto y a pesar de que los depósitos eran en efectivo, se observó que existían líneas de investigación por agotar, a fin de lograr la identificación de los depositantes.

La Sala Superior asentó que era imprescindible que la autoridad ejerciera sus atribuciones de colaboración en materia de inteligencia financiera. Específicamente, debió requerir a la institución de crédito o banco fiduciario acerca de las operaciones relevantes que identificó y solicitar a la autoridad financiera la información respecto a la recepción de reportes de operaciones inusuales, con la finalidad de identificar a los depositantes.⁹

Aunado a esto, de acuerdo con el contrato de fideicomiso, en caso de aportaciones no identificadas en efectivo, estas debían ponerse a disposición del depositario o los fideicomitentes.

- 3) A las personas que recibieron los cheques de caja, su relación con el partido.
- 4) A los sujetos de apoyo, diversa información. De esto, en la sentencia se afirmó que existía documentación con la cual se podían trazar líneas de investigación para su identificación.

Así, la Sala Superior afirmó que el INE había violado el derecho de defensa de quienes integraban el fideicomiso, porque no les permitió que, de forma previa al acto privativo, consistente en la orden del cese de las operaciones del fideicomiso, fueran escuchados (jurisprudencia P./J. 47/95). Se estimó que ello afectaba directamente su presunción de inocencia como garantía procesal, pues hasta la resolución administrativa tuvieron la posibilidad de conocer los hechos y presentar las pruebas para desvirtuar lo afirmado por el INE, lo cual generó dudas acerca de la realidad de los hechos que probó.

La Sala Superior señaló que la autoridad administrativa debió haber observado el principio de diligencia y haber probado el beneficio político o electoral de Morena, a fin de derrotar su presunción de inocencia. Por estas razones, no se encontró una justificación válida para

⁹ Para ello, destacó aquellas obligaciones que en materia financiera exigen a las entidades bancarias la identificación de los depositantes y el reporte de las operaciones que superen cierto umbral o monto. Véase SUP-RAP-209/2018 (49-51).

Caso fideicomiso “Por los demás”, Movimiento Regeneración Nacional

revocar la resolución y brindar una nueva oportunidad al órgano encargado de la investigación para realizar mayores diligencias tendientes a acreditar la imputación que hizo en la queja, pues ello significaría que se juzgara en dos ocasiones al partido.

De forma trascendente, se expresó que la coincidencia de las personas físicas con el fideicomiso y con Morena no configuraba por sí misma una ilicitud y hacía plausible que la relación se motivara en el libre ejercicio de asociación de las personas físicas involucradas.

En consecuencia, se revocó lisa y llanamente la resolución impugnada al existir violaciones graves en el procedimiento.

Fuentes consultadas

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019. México.

INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Informe respecto de la renuncia al financiamiento público por los partidos políticos nacionales, en virtud de los sismos del mes de septiembre de 2017. DEPPP, 22 de diciembre. Disponible en <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94337/CG2ex201712-22-ip-8.pdf> (consultada el 31 de octubre de 2019).

—. 2018a. Acuerdo INE/CG638/2018. Acuerdo correspondiente a la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido político Morena y su entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional, el C. Andrés Manuel López Obrador, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/93/2018. Sesión ordinaria del Consejo General, 18 de julio.

—. 2018b. Sesión extraordinaria del 1 de julio. Versión estenográfica. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/96675/CGex201807-01-VE.pdf> (consultada el 31 de octubre de 2019).

Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CON-

FORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6. 2003. México: TEPJF, 51-2.

— P./J. 47/95. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. II (diciembre) 2005. México: TEPJF, 133.

LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México.

Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización. 2017. México.

Sentencia SUP-RAP-180/2017. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0180-2017.pdf (consultada el 31 de octubre de 2019).

— SUP-RAP-209/2018 y acumulado. Actor: Morena y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0209-2018.pdf (consultada el 31 de octubre de 2019).