



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho

ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INE,
RESPECTO AL FIDEICOMISO "POR LOS DEMÁS"

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en Derecho

Presenta:

Mariana Muñoz Robles

Dirigido por:

Mtra. Diana Jessica Gutiérrez Espinosa

Mtra. Diana Jessica Gutiérrez Espinosa
Presidente

Dr. Alejandro Díaz Reyes
Secretario

Mtra. Celia Cecilia Guerra Urbiola
Vocal

Dr. Oscar Ángel Gómez Terán
Suplente

Mtro. Agustín Martínez Anaya
Suplente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad

Dra en C Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Febrero 2019



Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales
de Información



Análisis de la resolución del consejo general del INE,
respecto al fideicomiso "por los demás".

por

Mariana Muñoz Robles

se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional](#).

Clave RI: DEMAC-166085

RESUMEN

El presente análisis, se realizó en relación a la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG638/2018, respecto a la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido Movimiento de Regeneración Nacional y su entonces Presidente, por la creación de un fideicomiso “Por los demás”. Éste se presentó como un mecanismo de apoyo para los damnificados de los sismos acaecidos en México el pasado septiembre del 2017, ya que se desconocía el origen y el destino de los recursos obtenidos. Se denunciaba la violación a la Constitución, a las leyes electorales, así como el cuestionamiento de la procedencia y el fin de los recursos, pues si bien los partidos políticos reciben financiamiento de acuerdo a la norma, no pueden ser utilizados para actividades distintas a sus fines.

SUMMARY

This analysis was conducted in direct relation to the Resolution of the General Council of the National Electoral Institute INE/CG638/2018, regarding the complaint filed by the Institutional Revolutionary Party against the National Regeneration Movement Party and its then President, for the creation of a trust "For the others". This one was presented as a support mechanism for the victims of the earthquakes occurred in Mexico last September 2017, since the origin and destination of the resources obtained were unknown. They denounced the violation of both, the Constitution and the electoral laws, as well as the questioning of the origin and destination of the resources, because, although political parties receive financing in accordance with the law, they cannot be used for activities other than their purposes.

(Key words: complaint, trust, victims, electoral laws)

AGRADECIMIENTOS

Totalmente agradecida con la Universidad Autónoma de Querétaro, por los conocimientos y el avance profesional que me ha dado oportunidad de obtener y por las personas excelentes que me he conocido.

Agradezco a mi Facultad de Derecho, por permitirme avanzar en mi vida profesional.

Gracias al Mtro. Ricardo Ugalde, Director, al Dr. Raúl Ruiz Canizales y al Jefe de Posgrado por el apoyo brindado.

Infinitamente agradecida con la Mtra. Diana Jessica Gutiérrez, por sus varias asesorías, por la paciencia, por la motivación, por compartir sus conocimientos.

DEDICATORIA:

Gracias a Dios por la oportunidad maravillosa de vivir y todas las bendiciones que da a mis días.

A mi madre, por todo, su amor y apoyo, porque cada logro en mi vida está presente, porque sin su esfuerzo no lo hubiera logrado.

A mis hermanos por el apoyo moral y económico.

A mi Luis Antonio, mi compañero de vida, a quien le agradezco su paciencia y la motivación que siempre me brinda.

Gracias a todas las personas que estuvieron conmigo en todo el proceso de mi formación.

ÍNDICE

RESUMEN	II
SUMMARY.....	III
AGRADECIMIENTOS.....	IV
DEDICATORIA	V
INDICE	VI
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
1.1 SITUACIÓN DEL PROBLEMA.....	2
1.2 OBJETO DE ESTUDIO	2
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	3
2.1 CONCEPTO LEGAL	3
2.2 EL FIDEICOMISO	3
2.3 ORIGEN HISTÓRICO	6
2.4 FIDEICOMISO EN MÉXICO.....	9
2.5 EL FIDEICOMISO Y SU NATURALEZA JURÍDICA.....	10
2.6 TIPOS DE FIDEICOMISOS.....	11
2.7 NORMATIVIDAD ELECTORAL	12
2.8 OBLIGACIONES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO RESPECTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	16
CAPÍTULO III. FIDEICOMISO “POR LOS DEMÁS”	20
3.1 EL SISMO	20
3.2 INCONSISTENCIAS DEL FIDEICOMISO “POR LOS DEMÁS”.....	29
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INE, EXPEDIENTE INE/CG638/2018 EN MATERIA SANCIONADORA.....	36
CONCLUSIÓN	45

BIBLIOGRAFÍA	51
LEGISLACIÓN.....	54
ANEXO	54

INTRODUCCIÓN

El gobierno y los partidos políticos son cuestionados la mayor parte del tiempo por la indebida aplicación de algunas normas, así como por el propio ejercicio de sus funciones. La constante rivalidad ejerce una presión en el actuar y esta no siempre resulta la más conveniente o legítima al ponerla en práctica, lo que la convierte en el centro de atención y señalamiento para las filas opositoras. El caso del Fideicomiso: “Por los demás”, no fue la excepción.

En abril del presente año, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) recibe un escrito de inconformidad suscrito por Ramón Tonatiuh Medina Meza, representante suplente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ante el Consejo General, donde denuncia al partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y a su entonces dirigente Andrés Manuel López Obrador, por violación a la normatividad electoral en materia del origen y aplicación de los recursos. Lo anterior, a la acción concreta de destinar un porcentaje del financiamiento público de campaña de 2018 a los damnificados por los sismos en la Ciudad de México (CDMX) ocurridos en septiembre 2017.

El presente, tiene como objetivo analizar y emitir una opinión fundada, crítica y argumentada, de la resolución del consejo general del Instituto Nacional Electoral (INE) 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.

En este contexto, resulta de gran interés estudiar la legalidad de creación del mencionado fideicomiso, su finalidad y si es procedente la sanción en materia de fiscalización.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 SITUACIÓN DEL PROBLEMA

En septiembre del 2017, México sufrió dos fuertes sismos que causaron muertes y serios daños, posterior a este acontecimiento surgió la idea del presidente del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el C. Andrés Manuel López Obrador, destinar una parte del financiamiento público otorgado al partido político para apoyar a los damnificados.

Sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 41, el objetivo específico para el cual se le asigna un determinado recurso. El C. López Obrador refirió ante medios de comunicación la creación de un fideicomiso para el apoyo de las personas afectadas, lo cual ha creado cierta controversia, pues se desconoce el origen y la procedencia de estos recursos y refiere que el partido desvió de manera ilegal parte de su presupuesto.

1.2 OBJETO DE ESTUDIO

Se realiza un análisis para determinar si existe ilegalidad en el procedimiento de creación del fideicomiso “Por los demás” y comprobar si existió una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como a la legislación electoral aplicable de 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.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 CONCEPTO LEGAL

En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una Institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución Fiduciaria¹.

2.2 EL FIDEICOMISO

El término de Fideicomiso es relativamente nuevo en nuestro país, es algo que, como muchas otras instituciones jurídicas de nuestro sistema normativo, son referentes extranjeros. Miguel Acosta Romero y Pablo Roberto Almazán Alaníz, autores de la obra Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso, refieren que esta figura es creada en nuestro país en la tercera década del siglo XX.

Aunque la mayoría de los autores ubican el origen del fideicomiso en las instituciones del derecho romano de hace más de 2000 años, principalmente en aquellas encargadas de regir cuestiones crediticias, la herencia y las relaciones que se entablan entre las personas que necesitaban transmitir un bien y no podían hacerlo a través de otras figuras jurídicas que prevalecían en dicha época, el fideicomiso moderno y concretamente hablando, el fideicomiso mexicano,

¹ MÉXICO: Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 2018, artículo 381.

encuentra sus antecedentes más directos en el “use germánico” y el “trust anglosajón”.²

Con evidentes conexiones lógicas con la fiducia y el fideicomiso romano, históricamente, el fideicomiso mexicano deriva del trust anglosajón, hijo a su vez del fideicomiso romano o de ciertas instituciones germánicas.³

Como en México solo se encontraba el fideicomiso romano vinculado a disposiciones testamentarias, los legisladores tuvieron que importar el trust anglosajón, aunque en forma restringida, en vista de que únicamente se trasplantó a nuestro régimen el “trust expreso”.⁴

Como se describe en los párrafos anteriores, podemos identificar el concepto e inicio de un fideicomiso con el trust anglosajón, mismo que se identifica como un contrato privado donde se realiza la trasmisión de bienes a un tercero con la finalidad de una apropiada administración.

“El fideicomiso es un acto jurídico que debe constar por escrito y por el cual una persona denominada fideicomitente destina uno o varios bienes a un fin lícito determinado en beneficio de otra persona llamada fideicomisario, encomendando su realización a una institución bancaria llamada fiduciaria, recibiendo ésta la titularidad de los bienes únicamente con las limitaciones de los derechos adquiridos con anterioridad a la constitución del mismo fideicomiso, por las partes o

² ACOSTA Romero, Miguel y ALMAZÁN Alaníz, Pablo Roberto. *Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso*, editorial Porrúa, México, 1997, pág. 17.

³ RODRÍGUEZ Rodríguez, Joaquín. *Derecho Mercantil*, Tomo II. Editorial Porrúa, México, 1969, pág. 122.

⁴ VILLAGORDOA Lozano, José Manuel. *Doctrina General del Fideicomiso*. Editorial Porrúa, México, 1982, pág. 38.

por terceros, y con las que expresamente se reserve el fideicomitente y las que para él se deriven del propio fideicomiso. De otro lado, la institución bancaria adquiere los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fin, y la obligación de sólo dedicarlos al objetivo que se establezca al respecto, debiendo devolver los que se encuentran en su poder al extinguirse el fideicomiso, salvo pacto válido en sentido diverso”⁵.

Detallando el artículo 381 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito (LTyOC), se encuentra referido el Fideicomiso como una operación mercantil, por medio de la cual, el fideicomitente, destina bienes para un fin lícito, mismo que debe ser determinado desde que se establecen los estatutos, a su vez, se delega a una Institución de Crédito, a quien se denomina fiduciario, mientras que fideicomisario es a la persona física o moral a quien se va a beneficiar.

Asimismo, se cuenta con la siguiente definición: Los fideicomisos son actos mercantiles, “por el fideicomiso el fideicomitente transmite la titularidad de un derecho fiduciario quien queda obligado a utilizarlo para la realización de un fin determinado”⁶.

Los elementos personales que integran un fideicomiso, son 3 muy importantes, en primer lugar, al fideicomitente, que es el que tiene la disposición de los bienes, es la parte que designa el objetivo, es quien tiene la capacidad de revocarlo, si así lo decide, pero los bienes si salen de su patrimonio para que se genere uno autónomo.

⁵ Semanario Judicial de la Federación, volumen 97-102, séptima parte, pág. 71. Tesis aislada 245771, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/wfDetalleTesis.aspx?SN=1&Clase=DetalleTesisBL&ID=245771&Expresion=FIDEICOMISO>
Consulta 30 de octubre del 2018.

⁶ CERVANTES Ahumada Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, editorial Porrúa, pág. 289.

La figura del fiduciario, es quien se encarga de dar cumplimiento al fin; no es propietario, se obliga a cumplir de buena fe, si percibe honorarios. En este sentido, se obliga a rendir las cuentas tanto al fideicomisario como al fideicomitente, tal y como lo estipula la LGTyOC, donde refiere que instituciones de crédito que pueden ser fiduciarias. Si la institución no da cumplimiento, puede ser removida, pero no puede renunciar, salvo que exista una causa grave.

El fideicomisario, es quien recibe el beneficio, podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior y será válido, aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado, y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario. Tanto el fideicomitente como el fideicomisario pueden pedir cuentas al fiduciario.

Dentro de las formas en que se extingue el fideicomiso, se encuentran, por el cumplimiento del objeto para el que se creó, porque resulta imposible su cumplimiento, porque existe un convenio entre las partes, cuando exista revocación por el fideicomitente, etc.

No pueden existir fideicomisos secretos, ni aquellos donde el beneficio se conceda a diferentes personas, pero condicionando a la muerte de otra persona.

2.3 ORIGEN HISTÓRICO

Los orígenes se remontan al derecho romano, se utilizaba para facilitar el trámite legal para que algunos bienes pudieran destinarse a un objetivo. Se transmitía el bien en calidad de dueño, con base en la confianza, el que recibía tenía límites determinados, pero después de un tiempo algunas personas no cumplieron con las

condiciones por lo que se cambió el carácter de dueño a titular jurídico, con poderes recortados por la norma y con la observancia de la justicia⁷.

Las mujeres no tenían derecho para heredar bienes, por lo que surge la figura del *fideicommissum*, entonces así el testador podía salvar algunos conflictos. Se constituyó el fideicomiso testamentario, que implicaba que el cambio de los bienes se realizaba hasta que su dueño moría.

Si la transmisión de los bienes era entre vivos, se utilizaba *fiduciae cum creditore* o fiducia, que era la manera de garantizar bienes cuando se hacía un préstamo, sin embargo, el acreedor en ocasiones abusaba del bien dejado en garantía, pero no había ninguna acción para que el deudor pudiera reclamar posteriormente.⁸

En el *fiduciae cum amico*, se entregaba un bien a una persona de confianza, pero igualmente no existía garantía de que se respetara y únicamente se utilizará para cumplir el objetivo específico.

Fiducia en latín significa confianza, se basa en la buena fe (*commitere*) y la lealtad (*fidei*)⁹, por lo que el *fideicommissum* era la transferencia de un bien mediante el testamento y el *pactum fiducie*, era un acuerdo entre dos personas, se entregaba un bien para cumplir un fin, todo basado en la confianza, esas dos figuras jurídicas fueron del derecho romano¹⁰.

⁷ SABLICH Huamani, Charles Alexander, Tesis “*El contrato de fideicomiso: regulación y perspectivas de desarrollo en el Perú*”, (documento web), 2010, pág. 17. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/836/FIDEICOMISO%20EN%20ROMA.htm>

Consultado el 20 de noviembre del 2018.

⁸ ACOSTA Romero, Miguel/Almazán Alaníz, Pablo Roberto. *Tratado Teórico Práctico de Fideicomiso*. Editorial Porrúa, México 1997, página 17.

⁹ CARRILLO de Albornoz y ORTEGA, Antonio. *Derecho Romano*, 2012, <https://www.derechoromano.es/2012/09/los-fideicomisos.html>

Consultado el 19 de noviembre del 2018.

¹⁰ Ibídem, pág. 18.

Al ser todo basado en la buena fe, era un gran problema que se cumplieran los objetivos, por lo que Augusto el emperador, mandó a ejecutar los *fideicommissum*, apoyándose en los cónsules¹¹.

En el siglo XIII, se utilizó en el derecho inglés, el trust, para la entrega de un bien inmueble, para un tercero llamado beneficiario, la confianza era requisito, el que cedía el dominio era el *Settlor* y quien recibía el *Feoffee*, quien al final de cuentas adquiriría una obligación moral de cumplir el objetivo¹².

Cervantes, refiere que el “trust” es definido como una obligación de equidad, por la cual una persona llamada “trustee”, debe ser una propiedad sometida a su control para el beneficio de personas llamadas “cestui que trust”. Dicha institución ha tenido gran desarrollo e importancia en Inglaterra y Estados Unidos¹³.

El “trust” fue utilizado para la administración de bienes con un objetivo específico, fines de caridad, evitar juicios sucesorios, siempre basado en la confianza, distinguido por ser una figura norteamericana.

¹¹ *El fideicomiso, antecedentes históricos el fideicomiso en el derecho romano, (documento web)*, <https://studylib.es/doc/33286/el-fideicomiso-antecedentes-hist%C3%B3ricos-el-fideicomiso-en-> Consultado el 19 de noviembre del 2018.

¹² CASTILLO Flores, Braudelio, *La evolución del fideicomiso y sus aplicaciones dentro de la práctica privada y del sector público, en el área metropolitana de Monterrey, (documento web)*, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/121/pr/pr17.pdf> Consultado el 19 de noviembre del 2018.

¹³ CERVANTES Ahumada, *Títulos y Operaciones de Crédito*, editorial Porrúa, página 287.

Entre el “trust” y el fideicomiso, existe una diferencia, el fideicomiso es ahora un negocio legal, mientras que el “trust” al ser un negocio fiduciario, es un pacto entre particulares y puede considerarse como irregular¹⁴.

2.4 FIDEICOMISO EN MÉXICO

A fines de 1924, se promulgó la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que sólo refería las funciones de las instituciones bancarias sobre el fideicomiso¹⁵. La fuente histórica de la ley de 1824, fue el *uniform fiducuires act* de 1922, donde habla del funcionamiento de las fiduciarias, aunque como tal no contempla el fideicomiso¹⁶.

En 1926, se expidió la Ley de Bancos de Fideicomiso y la Ley General de Instituciones de Crédito y establecimientos bancarios, por lo que se abrogó la Ley de Bancos de Fideicomiso.

Posteriormente en el mes de junio del año 1932, se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LGICyOA), para que en agosto se expidiera la LGTyOC, que es la actual regulación¹⁷.

¹⁴ *Ibidem*, 287

¹⁵ *Ibidem*, 288

¹⁶ LÓPEZ Hilda, *Antecedentes del Fideicomiso en México*, 2013, <https://marcolegaldelosnegociosunivia.wordpress.com/2013/11/22/antecedentes-del-fideicomiso-en-mexico>

Consultado el 20 de noviembre del 2018.

¹⁷ CASTILLO Flores, Baudelio, 2017, *La evolución del Fideicomiso y sus aplicaciones dentro de la práctica privada y del sector público, en el área metropolitana de Monterrey*, (documento web), <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/121/pr/pr17.pdf>

Consultado el 21 de noviembre del 2018.

Es así como, el fideicomiso en México es una figura de suma importancia, ya que cuenta con legitimidad y certeza. Existen dos grandes acontecimientos en nuestro país referentes al tema que nos ocupa. El primero tiene lugar en 1933, al no existir una delimitación reglamentaria bajo la figura de Fideicomiso y Fiduciaria, ambos eran considerados para el ámbito mercantil. Una segunda, que se ubica bajo el gobierno de Luis Echeverría en 1975, es la creación del organismo encargado de regular y vigilar los asentamientos urbanos. En ese mismo año, el gobierno del entonces Distrito Federal, expropió terrenos y zonas departamentales con lo cual lleva a cabo un fideicomiso de bienes en el Banco Nacional de Obras del Servicio Público¹⁸.

2.5 EL FIDEICOMISO Y SU NATURALEZA JURÍDICA

El fideicomiso es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio fiduciario autónomo, cuya titularidad se concede a la institución fiduciaria, para la realización de un fin determinado¹⁹.

En los numerales 381 al 387 LGTyOC, establece que el fideicomiso en si es una afectación al patrimonio del fideicomitente, que tiene una finalidad lícita, encomendado a una institución, que será la fiduciaria, el acto debe ser pactado por escrito.

¹⁸ DOMÍNGUEZ Martínez Jorge Alfredo, *El fideicomiso en México*, pág. 222, (documento web) <http://www.acervonotarios.com/files/EI%20Fideicomiso%20en%20Mexico%20.pdf>
Consultado el 21 de noviembre del 2018

¹⁹ SCJN, <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/240/240907.pdf> Amparo directo 5567/74. Banco Internacional Inmobiliario, S.A. 15 de junio de 1979. Mayoría de tres votos. Ponente: José Alfonso Abitia Arzapalo. Secretario: José Guillermo Iriarte y Gómez

El negocio fiduciario es “un negocio complejo, atípico, compuesto por dos negocios típicos cuyos efectos son contradictorios. El primer negocio es real, exteriorizado, efectivamente realizado por las partes... El negocio traslativo será válido; pero el acreedor deberá devolver la propiedad al deudor, cuando éste pague su deuda”²⁰.

El fideicomitente deja fuera de su patrimonio los bienes que han sido determinados para el fin y el fiduciario es el titular de los bienes, pero no propietario. El fideicomiso es una declaración unilateral de la voluntad, puede ser un “acto inter vivos” o por testamento²¹.

2.6 TIPOS DE FIDEICOMISOS

Fideicomisos Públicos son:

“...los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo. Asimismo, son fideicomisos públicos aquéllos que constituyan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos...”²²”

²⁰ Cervantes Ahumada Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, editorial Porrúa, pág. 290.

²¹ Idem, página 289

²² MÉXICO, *Ley Federal de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria*, 2018, artículo 9, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/145_220618.pdf

Consultado el 20 de diciembre de 2018

Fideicomiso Privado:

Los cuales dependen del fin que establece el fideicomitente, se clasifican en:

- De inversión: donde el fiduciario destina el patrimonio fideicometido a la realización de operaciones económicas como crédito, actividades empresariales, valores en renta, en inmuebles;
- De garantía, donde el fiduciario recibe los bienes o derechos fideicometidos para garantizar el cumplimiento de una obligación principal, que es a cargo del fideicomitente.
- De Administración, donde el fiduciario recibe los bienes o derechos fideicometidos para efectuar las inversiones establecidas en el fideicomiso, buscando obtener un rendimiento²³.

2.7 NORMATIVIDAD ELECTORAL

El artículo 41 de la CPEUM, se encuentran los principios rectores de nuestra soberanía, mismos que se otorgan por medio de los Poderes de la Unión donde se establece el proceso del cómo se llevarán a cabo las elecciones y las principales reglas a seguir; lo anterior, para su conformación, operación, financiamiento y fiscalización. En este sentido, se cuenta con la Ley General de Partidos Políticos,

²³ TODO SOBRE LA LEY, *Definición y Regulación del Fideicomiso Mexicano*, 01 de diciembre del 2011, (documento web), <https://todosobrelaley.wordpress.com/2011/11/01/definicion-y-regulacion-del-fideicomiso-mexicano/> Consultado el 20 de diciembre de 2018.

Reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²⁴.

El artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos, establece: “No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, (...) d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza; f) Las personas morales...”²⁵

La norma constitucional indica en el numeral 41, apartado B, que corresponde al Instituto Nacional Electoral la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, también se indica que es competencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y sus campañas.

El Consejo General, a través de su “Unidad Técnica, que es la encargada de revisar los ingresos y egresos de los actores políticos”²⁶, tiene la facultad de solicitar la SHCP informes de las operaciones financieras, si presume que existe un origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos.

²⁴ MÉXICO, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2018, artículo 41, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf.

Consultado el 02 de octubre del 2018

²⁵ MÉXICO, *Ley General de Partidos Políticos*, 2014, artículo 54, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf

Consultado el 20 de diciembre de 2018

²⁶ INE, septiembre 2017, (documento web), <https://centralelectoral.ine.mx/2018/09/07/que-es-la-unidad-de-fiscalizacion-del-ine/>

Consultado 03 de noviembre del 2018.

El Instituto Nacional Electoral cuenta con la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General.

El Consejo General es el encargado de emitir los Reglamentos y lineamientos en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos y la Comisión de Fiscalización, ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico en materia de fiscalización a través de su órgano técnico²⁷.

La Unidad Técnica de Fiscalización, es la encargada de revisar tanto el origen como el destino y aplicación de los recursos asignados a los actores políticos y agrupaciones políticas nacionales para comprobar que éstos sean utilizados conforme la normatividad aplicable en materia financiera y contable²⁸.

El Reglamento de Fiscalización refiere las bases sobre las cuales deben trabajar los partidos políticos y los sujetos obligados²⁹.

El Instituto Nacional Electoral, en el 2014, presentó un sistema mediante el cual los partidos y candidatos deben presentar los informes correspondientes, con la finalidad de cumplir con la norma, facilitar las auditorias y dar transparencia, dicho

²⁷ INE, 2015, https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html consultado 03 de noviembre del 2018.

²⁸ MÉXICO, *Ley General de Partidos Políticos*, 2014, artículo 53, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf Consultada el 04 de noviembre del 2018). <https://www.ine.mx/estructura-ine/utf/>,

²⁹ INE, 2017, <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf> Consultado el 20 de noviembre del 2018.

sistema es tanto para los sujetos obligados, la fiscalización correspondiente y para que los ciudadanos tengan acceso a dicha información.

El sistema de financiamiento mixto para los partidos políticos en México, tanto público, como privado está contemplado en la Ley General de Partidos Políticos, a partir del numeral 53. La obligación de que se fiscalicen los recursos asignados, tiene como finalidad que sólo se manejen ingresos de las fuentes permitidas, que no se pase de los montos permitidos y que todo sea a través del sistema bancario mexicano³⁰.

La legislación prohíbe que se reciban ingresos de dependencias públicas órganos de gobierno, organismos autónomos, poderes legislativo, judicial, tanto local, como federal, iglesias, organizaciones internacionales, personas morales, personas que vivan o trabajen en el extranjero, ni de personas no identificadas³¹.

La Ley General de Partidos Políticos, establece que los partidos políticos puede crear fideicomisos para invertir sus recursos, siempre y cuando se sujeten a las reglas previamente establecidas, como es informar al Consejo General del INE, a más tardar en los 5 días posteriores a la firma del convenio, aunado a que dichos recursos no están sujetos al secreto bancario, es decir, que se puede requerir por parte del Consejo General la información al respecto, dichas cuentas se deben manejar como instrumento de deuda y el plazo no debe ser mayor a un año. Por supuesto que los rendimientos que se obtengan son para el cumplimiento de los objetivos y fines del mismo partido³².

³⁰ *Ibidem*, art. 53.

³¹ *Ibidem*, art. 53.

³² *Ibidem*, artículo 57.

2.8 OBLIGACIONES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO RESPECTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La SHCP y el INE cuentan con un sistema informático que se ha implementado para la fiscalización de los partidos políticos y los candidatos; si bien, los partidos políticos no son sujetos de obligación en lo que respecta al pago de impuestos, esta herramienta es implementada para la transparencia y rendición de cuentas a la que sí están obligados.

Dentro de las obligaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, está mantener en confidencialidad la información respecto a las instituciones de crédito y las personas que sean usuarios de ellas, esto incluye a las partes que conforman los fideicomisos. Sin embargo, si una autoridad judicial solicita dicha información, no se puede negar si la parte de la que se solicita se encuentra en un proceso legal; dicha petición debe ser ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores³³.

Dentro de una persona moral, existen personas físicas que incurren en violaciones a la ley, utilizando sus funciones, atribuciones y beneficios, que se confieren al pertenecer a dicha sociedad, es por ello que en el derecho administrativo sancionador reconoce esa posibilidad, de encuadrar en una diligencia indebida o por ejemplo la buena fe³⁴.

³³ MÉXICO, *Ley de Instituciones de Crédito*, 2018, artículo 142, <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20de%20Instituciones%20de%20Cr%C3%A9dito.pdf>, Consultado el 03 de noviembre del 2018.

³⁴ INE/CG638/2018, *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; 2018.*

Anteriormente se tenía la idea de que los partidos políticos no podían ser sancionados, por ser personas morales, no obstante, en lo que respecta al derecho penal si son sujetos de sanción. En este sentido, el derecho administrativo sí reconoce las infracciones en las que pueden incurrir, siendo así, entonces puede aplicar, posterior a un proceso, donde se siga lo establecido en la norma, una sanción, si es que amerita, en la cual pueden caer no sólo los directivos, sino que también pueden encuadrar los afiliados a él y sus simpatizantes.

“PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES. La interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite concluir, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político”³⁵

“INTERÉS JURÍDICO. MILITANTES Y SIMPATIZANTES CUYA CONDUCTA GENERÓ LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR CULPA IN VIGILANDO, RECONOCIMIENTO DE.- De los derechos fundamentales de tutela judicial efectiva y debida defensa, regulados por los

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>

Consultado el 05 de octubre del 2018.

³⁵ INE/CG638/2018, *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*; julio 2018.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>

Consultado el 05 de octubre del 2018.

artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los simpatizantes y militantes de los partidos políticos tienen interés jurídico para recurrir las resoluciones en las que la autoridad electoral administrativa califique como ilegal alguna de sus conductas y, en virtud de ello, sancione al partido político por culpa in vigilando. Esto, si se toma en cuenta que los señalados simpatizantes y militantes son corresponsables en la comisión de este tipo de faltas, en términos del criterio contenido en la tesis S3EL 034/2004 de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES". Por ello, cuando con ese tipo de determinaciones se pudiera generar merma o violación a alguno de los derechos político-electorales del simpatizante o militante, éste se encuentra en posibilidad de impugnar dicha calificación, ya que afecta su esfera jurídica al colocarlo en una situación de franca oposición al ordenamiento jurídico o a la normativa interna del partido, lo cual produce una incertidumbre que violenta las garantías individuales de seguridad jurídica mencionadas, razón por la cual, basta que la calificación de la conducta imputada lo coloque en un supuesto normativo que amerite la imposición de una sanción o afecte el ejercicio pleno de cualquier derecho sustancial, para que se reconozca su interés jurídico; lo contrario, implicaría circunscribir el concepto de interés jurídico únicamente al partido, dejando en estado de indefensión a aquellos sujetos cuya conducta motivó la sanción impuesta al partido político"³⁶.

³⁶ INE/CG638/2018, *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; 2018.*

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>

Consultado el 05 de octubre del 2018.

La importancia de referir el antecedente de las obligaciones de la SHCP en el presente trabajo, es debido a que se pretende investigar si existe una correcta apreciación de la competencia para la fiscalización de los recursos asignados a los Partidos Políticos y si los militantes y miembros del partido pueden acarrear sanciones al mismo.

“Fraude a la ley, cuando el engaño o inexactitud derivan de que hay una actitud consciente que en el sujeto se forma para evadir la obligatoriedad de la ley aludida, es decir, en el fraude a la ley no hay ilicitud en la conducta observada, pero de la orientación de la ley se desprende que se alude la imperatividad [normas jurídicas de inescapable cumplimiento, reglas que deben ser observadas sin margen para eludirlas]”³⁷.

Se refiere al fraude a la ley, debido a que, si bien el fideicomiso tiene cabida en el sistema electoral, sólo podrá ser bajo el procedimiento que marca la ley, es decir, la notificación al INE de manera oportuna y para los fines establecidos, como lo es el autofinanciamiento, a través de instrumentos de deuda que sean emitidos por el estado mexicano.

³⁷ INE/CG638/2018, *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*, 2018, pág. 109.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>

Consultado el 05 de octubre del 2018.

CAPÍTULO III. FIDEICOMISO “POR LOS DEMAS”

3.1 EL SISMO

El mes de septiembre del 2017, fue un mes de letal, de dolor para México. Se vivieron dos catástrofes naturales, que causaron varias muertes y pérdidas materiales.

El 07 de septiembre, a las 11:49 de la mañana, el sismo fue de 8.1 grados de magnitud, siendo el epicentro en Pipijiapan, Chiapas, el cual causó 102 pérdidas humanas en Chiapas, Oaxaca y Tabasco; más las afectaciones a aproximadamente 12 millones de personas. El 19 de septiembre a las 13:14, posterior al simulacro en memoria del terremoto ocurrido 33 años antes. Esta ocasión el epicentro fue en Axochiapan, Morelos, con una magnitud de 7.1 grados, el cual provocó 369 decesos, entre la Ciudad de México, Morelos, Estado de México, Chiapas, Guerrero y Oaxaca³⁸.

También fueron más de tres mil heridos, alrededor de 50,000 viviendas fueron pérdida total en los Estados afectados³⁹, y 38 edificios derrumbados⁴⁰

³⁸ ANIMAL POLÍTICO, *Los sismos de septiembre son los desastres con más víctimas en lo que va del siglo en México*, publicado el 08 de noviembre del 2017, (noticia), <https://www.animalpolitico.com/2017/11/sismos-septiembre-desastres-letales-siglo/>

Consultado el 08 de noviembre del 2018.

³⁹ Coordinación Ejecutiva de Investigación, *Recuento de los daños 7S y 19S: a un mes de la tragedia, fecha de publicación 17 de octubre de 2017*, (texto), http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3721/2017_16_NE_Recuento%20de%20da%C3%B1os_231017.pdf?sequence=1&isAllowed=y, publicado 17 de octubre

Consultado 02 de noviembre del 2018.

⁴⁰ FORBES, *¿Por qué el costo de los sismos de 2017 no se compara al de 1985?*, (noticia), <https://www.forbes.com.mx/por-que-el-costo-de-los-sismos-de-2017-no-se-compara-al-de-1985> Consultado el 01 de noviembre del 2018.

En la parte económica, también tuvo consecuencias, pues la infraestructura dañada, que se reportó de la siguiente forma: “49.4% de los establecimientos en Morelos, 48.5% en Puebla, 47.9% en Ciudad de México, 46.9% en Tlaxcala, 42.0% en Chiapas, 38.1% en México, 35.3 Oaxaca y 31.3% en Guerrero”⁴¹.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en su página oficial ha hecho público el censo de viviendas dañadas, así como el monto del apoyo que se les otorgó para la reconstrucción de sus viviendas, indicando el número de habitantes y la ubicación, a efecto de dar mayor certidumbre⁴².

Algunos partidos políticos manifestaron, ante varios medios de comunicación, su apoyo al renunciar parte del financiamiento otorgado para el cumplimiento de sus fines. Sin embargo, el marco legal, indica que esta acción no es posible. Ante esta situación el Instituto Nacional Electoral, si bien no podía decidir de tajo que se pudiera realizar tal acción, pero observando que los partidos si pueden desistir de recibir el financiamiento total, se estableció el procedimiento por el cual se daría transparencia, certeza y legalidad al destino de esa parte de dinero⁴³.

⁴¹ INEGI, *Estadísticas sobre las afectaciones de los sismos de septiembre de 2017 en las actividades económicas*,

http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/economia_1.pdf, Consultado el 09 de octubre de 2018.

⁴² SEDATU, *Censo de viviendas dañadas por los sismos del mes de septiembre de 2017, (noticia)*, <http://transparencia.sedatu.gob.mx/#>

Consultado el 20 de noviembre del 2018.

⁴³ INE, *Informe respecto de la renuncia al financiamiento público por los partidos políticos nacionales, en virtud de los sismos del mes de septiembre de 2017*, (texto),

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94337/CG2ex201712-22-ip-8.pdf>

Consultado el 20 de noviembre del 2018.

Es importante que los partidos políticos se sensibilizaran ante la situación catastrófica que vivía el país, se genera un poco de empatía y definitivamente era la mejor manera de que los recursos que normalmente se utilizan en hacer publicidad, promover la participación de los ciudadanos en la vida política y demás funciones de los partidos que pudieran ser derroche o que simplemente no tienen una urgencia primordial en el momento y que por el contrario si sirva para apoyar a los que más necesitan, no es quitarles algo que era del partido o sus dirigentes, sino regresar un poco de lo mucho que se necesita para el apoyo de los que sufrieron pérdidas por los terremotos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a petición del INE, indicó el procedimiento a seguir, para que los partidos políticos una vez que renunciaran al recurso, pudieran destinar el mismo al apoyo de las personas afectadas.

Siendo así que el partido político, por escrito debía manifestar la renuncia a la cantidad que decidieran, respecto al presupuesto otorgado y la petición de que sea asignado al fondo correspondiente, para los damnificados, posterior a ello el INE notificaría a la SHCP para que se reasignara a la cuenta correspondiente⁴⁴.

El método a seguir fue claro por parte del INE, así mismo una vez que esos recursos estuvieran a disposición del otro fondo, serían destinados a:

- Fondo de Desastres Naturales (FONDEN);

⁴⁴ INE/CG638/2018, *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*, 2018, pág. 43.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>

Consultado el 05 de octubre del 2018.

- Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas (FONREC);
- Fideicomiso Fuerza México;
- Áreas o Secretarías donde se necesitaba ampliación de presupuesto, como educación, salud, desarrollo social, agrario, urbano, etc.

El FONDEN, normalmente en la página de transparencia presupuestaria, publica la información respecto a cómo se asignan los apoyos, pero no es a la suerte, sino que se realiza la investigación correspondiente para determinar a cuántas personas se brindarán recursos, si es de extrema urgencia, la determinación de los daños, el modo de distribución, si el apoyo es económico y acciones de reconstrucción⁴⁵.

En la página electrónica transparencia presupuestaria del gobierno federal, se puede observar en números los apoyos otorgados, tanto medicamento, agua, despensas, pañales, herramientas, etc., incluso se puede observar información respecto al apoyo que se recibió de otros países y a quien se asignó dicho apoyo.

Para el caso de los sismos no hubo excepción, se publicó oportunamente la información, donde se dio a conocer que, para los afectados de los sismos de septiembre del 2017, que la forma en que se distribuirían los apoyos sería mediante una tarjeta de débito. El encargado de la distribución, de acuerdo a la determinación del Gobierno Federal, es el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S. N. C. (BANSEFI).

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), realizó un censo, mediante brigadistas que fueron a las zonas de los sismos, para que se

⁴⁵ TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA;
https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/fuerzamexico/nota_bans_e fi.pdf
Consultado el 14 de diciembre del 2018.

verificara de manera física, se recabó información del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Las tarjetas se entregaron a personas que realmente fueron afectadas, de acuerdo a la información otorgada.

Entidad Federativa	Bases de datos			Daños Parcial		Daño Total	
	Delegaciones / Municipios	Localidades	Beneficiarios Totales Vigentes	#	%	#	%
Oaxaca	104	516	65,083	38,120	59%	26,923	41%
Chiapas	90	1,354	47,008	32,883	70%	14,125	30%
Morelos	33	397	15,800	9,696	61%	6,104	39%
Estado de México	12	203	6,059	3,346	55%	2,713	45%
Guerrero	19	259	3,510	1,443	41%	2,067	59%
Puebla	107	752	28,343	22,704	80%	5,639	20%
Ciudad de México	7	30	5,974	3,623	61%	2,351	39%
Veracruz	4	4	7	5	71%	2	29%
Total	376	3,515	171,784	111,820	65%	59,964	35%

Tabla 2. Censo de población de daños por los sismos de septiembre del 2018.

Fuente: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

*“La entrega de las tarjetas sería por municipio a través de una persona oficializadora, quien sería la encargada de llevar personalmente los apoyos a las viviendas y formalizar los contratos de las tarjetas de apoyo (...) se instalaron stands de atención en los palacios municipales, y las autoridades locales se encargarían de avisar a la población afectada”.*⁴⁶

El proceso fue pensado mediante una calendarización, se utilizaron brigadas, la cooperación de las instituciones que de alguna forma tenían relación con los hechos y así la entrega se realizó directamente en cada vivienda, por personas identificadas como oficializador, verificando los datos de identificación y de acuerdo a si era daño parcial o total, con se respectivo acuse de recibo, se generó un expediente con un número de folio y evidencia fotográfica del inmueble.⁴⁷

Oportunamente se creó el Fideicomiso Fuerza México, por parte de la iniciativa privada, que es liderado por el Consejo Coordinador Empresarial, con el objetivo de atender a la reconstrucción de viviendas, clínicas, escuelas, mercados y patrimonio cultural; el cual bajo una estricta transparencia ha actualizado el apoyo que hasta ahora ha logrado, beneficiando hasta el momento de la consulta a 41,541 personas, en diferentes ámbitos⁴⁸.

A final de los meses noviembre y diciembre, se renunció por el Partido Acción Nacional \$50,000,000 (cincuenta millones de pesos); mientras que en los meses de

⁴⁶ TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA, https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/fuerzamexico/nota_bans_efi.pdf

Consultado el 14 de diciembre del 2018.

⁴⁷ *Ibidem*, pág 4.

⁴⁸ FUERZA MÉXICO, [tps://fideicomisofuerzamexico.com/](https://fideicomisofuerzamexico.com/), Consultado el 14 de diciembre del 2018.

octubre, noviembre y diciembre, el Partido Revolucionario Institucional \$258,617,034 (doscientos cincuenta y ocho millones, seiscientos diecisiete mil, treinta y cuatro pesos), el Partido Verde Ecologista de México \$10,563,198.50 (diez millones, quinientos sesenta y tres mil, ciento noventa y ocho pesos 50/100 M.N), Movimiento Ciudadano \$50,998,015.04 (cincuenta millones, novecientos noventa y ocho mil quince pesos 04/100 M.N) y Encuentro Social \$10,203,134.13 (diez millones doscientos tres mil, ciento treinta y cuatro pesos 13/100 M.N)⁴⁹.

En lo que respecta al Partido Político MORENA, el entonces Presidente del, el C. Andrés Manuel López Obrador, declaró que se donaría parte del dinero que se recibe para campaña, a los afectados por los desastres naturales ocurridos en septiembre del 2017. Primero refería que sería el 20%, sin embargo, después manifestó que presentaría una nueva propuesta, de la cual se puede ver en la página oficial del partido se refiere que el 22 de septiembre del 2017, sesionaría el Consejo General del Partido, para presentar tal petición, en la página <https://morena.si/archivos/16197>, se puede leer: “Además de donar 50% de presupuesto para gastos de campaña, Morena acordó que todos los funcionarios públicos y legisladores del partido donarán la mitad de su salario a los damnificados”⁵⁰.

Existen pruebas de las declaraciones iniciales, como el video que se encuentra en el canal de youtube de “Excelsior TV”, titulado “Morena destinará 50% de su gasto de campaña para afectados por sismos: López Obrador”, donde manifiesta:

⁴⁹ INE, *Informe respecto de la renuncia al financiamiento público por los partidos políticos nacionales, en virtud de los sismos del mes de septiembre de 2017.*

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94337/CG2ex201712-22-ip-8.pdf>

Consultado el 15 de noviembre del 2018.

⁵⁰ MORENA, 50% de gastos de campaña a víctimas del sismo; aprueba Morena, publicado el 23 de septiembre del 2017, <https://morena.si/archivos/16197>

Consultado el 02 de octubre del 2018.

“dada la situación que se está viviendo vamos a proponer al consejo de morena que vamos a celebrar el sábado pasado mañana a las 5 de la tarde, de que no sea el 20 cuando le hablé a Elenita Poniatovska, para invitarla a participar en el comité que va a recibir estos fondos de fideicomiso que se va a crear para este propósito, me dijo porque Andrés Manuel no es el 50% lo que van a recibir para el gasto de campaña en 2018, yo creo que eso es lo que vamos a proponer 50 por ciento del gasto de campaña de MORENA en el 2018 para damnificados”⁵¹.

El 26 de septiembre del 2017, el C. Andrés Manuel López Obrador anuncia la apertura del Fideicomiso 06218000-1331217652, en Banca Afirme. De la misma manera hace la invitación de apoyar y comunica los integrantes del comité del fideicomiso: Pedro Miguel, Paco Ignacio Taibo, Julio Scherer, Jesusa Rodríguez, Bertha Maldonado, Alejandro Solalinde, Laura Esquivel y Elena Poniatowska; nuevamente en la misma página se informa que el partido MORENA destinará 103 millones de pesos en apoyo⁵².

En múltiples declaraciones el entonces presidente del partido MORENA, aseveraba que, con la creación del fideicomiso, sería la manera en que daría seguridad y certeza de que el dinero llegue a los afectados. Manifestaba que la entrega sería directa, sin informar el mecanismo a seguir. Posteriormente declaró que no se

⁵¹ Youtube, Excelsior TV, *MORENA destinará 50% de su gasto de campaña para afectados por sismos: López Obrador*, minuto 00:30, https://www.youtube.com/watch?time_continue=94&v=l3iVdpZsYew Consultado el 02 de octubre del 2018.

⁵² MORENA, *AMLO anuncia clave bancaria del Fideicomiso por los demás, banco Afirme: 06218000-1331217652*, 2017, publicado el 26 de septiembre del 2017, <https://morena.si/archivos/16228> Consultado 20 de octubre del 2018.

utilizaría el dinero del partido, sino que serían donaciones de las personas afiliadas al partido, simpatizantes, dirigentes, etc., que quisieran apoyar la causa.

Es por lo anterior, que el 27 de septiembre del 2018 ante la Unidad Técnica de Fiscalización, el Representante del Partido Revolucionario Institucional, Ramón Tonatiuh Medina, presenta una queja ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto a lo que refería constituía infracciones a la normatividad electoral, en la aplicación del origen y aplicación de los recursos, debido a que en varias ocasiones ante los medios de comunicación fue declarado por el entonces Presidente del Partido MORENA, Andrés Manuel López Obrador, que se brindaría apoyo económico a los afectados por los lamentables acontecimientos del 19 de septiembre del 2017, por el terrible sismo que causó pérdidas humanas y materiales.

La respuesta del entonces presidente del partido MORENA y su representante ante el INE, el C. Horacio Duarte Olivas, refería que “Nunca el suscrito señaló que los fondos que habría de aportar MORENA, serían públicos, y por eso, el énfasis de que no fuera el Gobierno a través de la Secretaría de Hacienda, quien manejara los apoyos obtenidos; porque los de MORENA no serían envío o desvío del financiamiento público, sino aportaciones obtenidas entre morenistas, dirigentes, simpatizantes, militantes y todas las personas que quisieran sumarse al esfuerzo, para LOGRAR UNA CANTIDAD IGUAL por lo menos, al 50% del financiamiento público para gastos de campaña”⁵³.

⁵³ INE/CG638/2018, 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; 2018, página 128.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>

Consultado el 05 de octubre del 2018.

3.2 INCONSISTENCIAS DEL FIDEICOMISO “POR LOS DEMÁS”

Bajo el número de contrato 73803, de Banco Afirme, se creó el fideicomiso multicitado en el que se determina como Fideicomitentes a los ciudadanos: Austruberta Maldonado Gallegos (Diputada Plurinominal de MORENA), Julio Sherer Ibarra (Coordinador territorial de MORENA en: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz), Lara Beatriz Esquive Valdéz (Diputada Federal de MORENA), Manuel José Pedro Miguel Arce Montoya (Miembro del Consejo Estatal de MORENA), Laura María de Jesús Rodríguez Ramírez (Candidata Suplente a Senadora por MORENA 2017-2018), Bernardo Batiz V. Vázquez (Secretario de Combate a la Corrupción en MORENA)⁵⁴, al momento de la firma del contrato, se puede acreditar la relación, por lo que resulta ocioso negarla.

La protección tanto del origen como del destino de los recursos recibidos, es del Comité Técnico; por lo que se obligaban a cumplir con las cláusulas establecidas en el contrato. No es formal ni legalmente constituido por el partido, pero existe la relación directa, al contarse con las declaraciones del entonces Presidente del Partido, las publicaciones en la página oficial, la relación de las personas integrantes del comité, el retiro del dinero por personas de la misma manera relacionadas con el mismo partido.

Las aportaciones no podían ser en efectivo, según se estableció en el contrato, sólo serían mediante transferencia electrónica o cheque. Pero se rompe la regla, al

⁵⁴ Ibídem, pág. 61 y 62

establecer que, las aportaciones que no fueran identificadas podrían asignarse a un “fideicomitente adherente”.

Dicha figura es la “denominación que reciben los fideicomitentes que deciden participar en un fideicomiso, con posterioridad a su acto de constitución”⁵⁵.

Ese fideicomitente adherente, debía ser persona física, que podía hacer aportaciones al patrimonio, pero debía ser autorizada por el Comité. Los 58 fideicomitentes adherentes registrados para el contrato referido tienen en común, la relación con el partido, 49 son diputados por MORENA⁵⁶, además que la cede del partido fue indicado por 14 de esas personas como domicilio.

El monto recaudado: \$34,411, 483.88 (treinta y cuatro millones, cuatrocientos once mil, cuatrocientos ochenta y tres pesos con ochenta centavos) recibidos por transferencias o cheques, más \$44,407,032.49 (cuarenta y cuatro millones cuatrocientos siete mil, treinta y dos pesos con cuarenta y nueve centavos) captados en efectivo, dando un total de \$78,818,566.37 (setenta y ocho millones, ochocientos dieciocho mil, quinientos sesenta y seis pesos con treinta y siete centavos).

⁵⁵ CAPUFE, *Manual de lineamientos para el control y manejo de fideicomisos*, http://www.capufe.gob.mx/site/normateca/normas/105_MANUAL%20DE%20LINEAMIENTOS%20PARA%20EL%20CONTROL%20Y%20MANEJO%20DE%20FIDEICOMISOS_18_mayo_2006/04Definiciones.pdf

Consultado el 29 de noviembre del 2018.

⁵⁶ Sistema de Información Legislativa, <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>
Consultado 10 de octubre del 2018.

Tabla 1. Movimientos totales⁵⁷

Movimiento	Operaciones	Cantidad
Cheques	158	\$14,703,995.90
Efectivo	1,662	\$44,407,082.49
SPEI	330	\$19,254,211.98
Transferencia	5	\$453,276.00
Total	2155	\$78,818,566.37.

De los depósitos en efectivo ninguno fue rechazado, es decir, incumplen el contrato, ni la fiduciaria bloqueó el ingreso de esta forma. Sin embargo, insertaron una salvedad en la cláusula cuarta, del contrato se encuentra “En caso de presentarse depósitos no identificados o pendientes de identificar en la cuenta concentradora, el depositario deberá instruir a la fiduciaria para que los recursos que correspondan, sean entregados a alguno de los fidecomitentes o fideicomitentes adherentes o bien para que le sean entregados directamente a él obligándose a determinar la procedencia de los mismos y a entregárselos a quien corresponda”⁵⁸.

⁵⁷ INE/CG638/2018, 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; julio 2018, pág 72,

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>,

Consultado el 05 de octubre del 2018.

⁵⁸ INE/CG638/2018, 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; julio 2018, págs. 78 y 79.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>,

Consultado el 05 de octubre del 2018.

Es evidente una contradicción en lo que respecta a la acción y cláusulas del propio contrato, pues no existe justificación para dichos ingresos, los cuales aparentemente se demostraban con el dinero depositado para la apertura del fideicomiso.

El partido, así como la fiduciaria violentan la certeza, transparencia y el debido proceso al no respetar la cláusula del rechazo de los depósitos en efectivo.

Es de recalcar que existe otro indicio de que se estableció un sistema para realizar los depósitos, lo que hace un tanto sospechosa la situación, puesto que se realizaron varios depósitos por \$50,000.00 (cincuenta mil pesos), el 28 de diciembre del 2017, en total \$1,400,000.00 (un millón cuatrocientos mil pesos), por lo que, al ser una situación poco común, se revisaron las cámaras y se observó que efectivamente fueron 9 personas las que realizaron dichos depósitos⁵⁹.

Posteriormente utilizando el mismo sistema el 27 y 28 de mismo mes y año, aparecen depósitos registrados por \$50,000.00 (cincuenta mil pesos), sumando la cantidad de \$950,000.00 (novecientos cincuenta mil pesos); mediante los videos de vigilancia, se observó que son 3 mujeres y 3 hombres los que realizan la serie de depósitos, en el mismo cajero por lo general, salían de la sucursal y volvían a entrar⁶⁰.

Entonces, no es sólo la coordinación para realizar los depósitos, sino las cantidades, la sucursal, el tiempo, la relación de las personas que integran el comité, las que realizan las aportaciones, recibir depósitos en efectivo, no cumplir con lo establecido

⁵⁹ Ibídem, pág. 82.

⁶⁰ Ibídem, pág. 87.

para estos procedimientos, repudiar los depósitos, las declaraciones iniciales y las publicaciones en la página oficial del partido y posteriormente en manos de quien se puso el dinero para “hacerlo llegar” a los afectados. Sin saber cuál sería el método a utilizar para entregar el dinero a las personas damnificadas, nuevamente se tiene una infracción a la ley, pues se entregó el dinero a 70 personas, 56 de ellas con relación comprobable con el partido, y a partir de la salida del dinero de la fiduciaria, no existe rastro del mismo, pues se les entregó a quienes fueron llamados “sujetos de apoyo”.

Se desconoce el método en que fueron elegidos los llamados “sujetos de apoyo”, el cómo se determinó, que cantidad para cada persona beneficiaria, los métodos de seguridad y certeza de que las personas en situación realmente fueron apoyadas. Se informó que \$64,481,760.00 (sesenta y cuatro millones, cuatrocientos ochenta y un mil, setecientos sesenta pesos 00/100 M. N.) fueron entregados en 169 cheques, como ya se mencionó en el párrafo anterior, se entregaron dichos cheques a 70 personas, de las 56 que tienen relación con el partido, se descubrió que, al momento de realizar dichos cobros, laboraban en el partido MORENA y que tampoco eran de los afectados por los sismos o al menos no aparecían en el padrón de damnificados⁶¹

Es por lo anterior y al ser evidentes las constantes conductas coordinadas, la independencia de personalidades jurídicas fueron descubiertas con el Consejo

⁶¹ INE/CG638/2018, *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*, 2018, pág. 98.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>

Consultado el 05 de octubre del 2018.

Técnico del INE, lo cual podría ser una causa más para que se considere como infracción a la ley.

La queja presentada en contra del Partido MORENA por el Partido Revolucionario Institucional en sus argumentos, pretende se verifique si existe una infracción a la ley, puesto que no queda claro hasta el momento ni el origen ni a donde fueron a dar los recursos obtenidos, en que momento fueron entregados.

Podría determinarse que hubo un fraude a la ley, pues todo pareciera que se realizaron varios actos que a simple vista no incurren en la ilegalidad. Se presume posibles actos de propaganda; en segundo lugar, el partido político estaba saliendo de los límites de sus objetivos, derechos y obligaciones; en todo momento desde la constitución y firma del contrato, los integrantes del comité técnico tenían participación y relación con el partido político MORENA, difusión por el Presidente del Partido, redes sociales y página oficial de MORENA, recolección del dinero, determinaciones, fideicomitentes adherentes, etc.

El fraude de ley, podría encuadrar en la situación especificada, al hacer público que se destinarían recurso del partido para la creación de un fideicomiso, que apoyaría a las personas damnificadas por los terremotos, indicar quienes participarían en el fideicomiso, posteriormente, pedir donaciones a todos los integrantes del partido, militantes, etc. Referir las cantidades que se habían repartido y que continuarían, incluso referir en el debate presidencial cuando el C. Andrés Manuel, ya era candidato a la presidencia de México, la participación de varias personas relacionadas con el partido desde la creación del fideicomiso hasta que se les asignara una cantidad para que se hiciera llegar a los damnificados.

La relación entre el acto jurídico de fraude y el fideicomiso, está en que el fideicomiso tiene una constitución dentro de la ley, no obstante, lo actos desarrollados antes y después de la creación.

Todo lo anterior descrito, crea un precedente para el manejo de los recursos asignados a los partidos, es un mal ejemplo y traza incluso un camino para que se muestre lo sencillo que puede ser el ingresar recursos y a su vez utilizar de manera contraria a la norma recursos.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INE, EXPEDIENTE INE/CG638/2018 EN MATERIA SANCIONADORA.

En el presente capítulo se procede a realizar un análisis a la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificado con el expediente INE/Q-COF-UTF/93/2018, promovido por el C. Ramón Tonatiuh Medina Meza, Representante Suplente del Partido Revolucionario Institucional, en contra del Partido político MORENA y el entonces Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, el C. Andrés Manuel López Obrador, por los actos que pudieron constituir infracciones a la ley electoral de México.

El C. Ramón Tonatiuh Medina Meza, quien fue representante suplente del Partido Revolucionario Institucional, ante el INE, donde acusa al Partido MORENA, de infringirla norma electoral.

Los argumentos del quejoso, manifestadas en su escrito, fueron las declaraciones hechas por el C. Andrés Manuel López Obrador, ante los medios de comunicación:

“Vamos a apoyar a los damnificados de los dos terremotos en la Ciudad de México, Puebla, Morelos, Oaxaca y Chiapas. Vamos a destinar recursos de Morena, desde el jueves de la semana pasada lo dijimos (...) Vamos a proponer 50 por ciento de gasto de campaña de Morena en 2018 para damnificados”⁶²

⁶² LA RAZÓN, (noticia), 2017, <https://www.razon.com.mx/mexico/plantea-amlo-donar-50-de-recursos-de-morena-para-2018-a-damnificados/>
Consultado el 24 de noviembre del 2018.

De la anterior declaración existe un video, donde hace esa declaración y a su vez indica:

“La diferencia es que el PRI está hablando que sea Hacienda la que maneje los fondos. Nosotros no queremos eso, no le tenemos confianza a los corruptos de Hacienda y del gobierno federal. Vamos a constituir del fideicomiso con mujeres y hombre de inobjetable honestidad”⁶³.

Se señaló como evidencia la declaración realizada en el debate de candidatos a Presidente de la República, del 22 de abril del 2018, donde el C. Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, invitaba a renunciar al financiamiento otorgado por el INE, a los CC. Andrés Manuel López Obrador, Ricardo Anaya Cortés y José Antonio Meade Kuribreña, para que estuvieran en igualdad de condiciones a los candidato independientes y los representantes de partidos, a lo que contestó el C. Andrés Manuel “nosotros estamos entregando la mitad de nuestras prerrogativas de campaña a damnificados, 103 millones de pesos”⁶⁴.

Se inició el procedimiento, notificando a los interesados, que en este caso eran el Presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, al Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al C. Andrés Manuel López Obrador, que al inicio del procedimiento ya era candidato a la Presidencia de la República, al Representante del partido Político MORENA, al Partido Revolucionario Institucional.⁶⁵

⁶³ FACEBOOK, (noticia), 2017, <https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx/videos/10156755026564782/> Consultado el 20 de noviembre del 2018.

⁶⁴ YOUTUBE, (video), <https://www.youtube.com/watch?v=adrQcRwqwwk> Consultado el 29 de noviembre del 2018.

⁶⁵ INE/CG638/2018, Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido político

Con la finalidad de elementar la investigación, se solicitaron informes a dependencias como:

- Dirección de Modelos de Riesgo, información respecto al posible destino de un fin diferente al objetivo del partido.
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, información de ciertas personas, respecto a la relación que se tenía con el partido.
- Dirección de Auditoria de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y otros, si existían registros contables dentro del sistema integral de fiscalización, respecto al Fideicomiso “Por los demás”.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el padrón nacional de damnificados, respecto a los sismos de septiembre del 2017.
- Servicios de Administración Tributaria d la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, información respecto a la situación fiscal que guardaban las personas implicadas en el caso.
- Unidad Técnica de Fiscalización por parte de la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, para que requiriera a Banca AFIRME S. A., par que rindiera informe respecto al Fideicomiso “por los demás”.

MORENA y su entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional, el C. Andrés Manuel López Obrador; 2018, pág. 5.

- Dirección de Programación Nacional del Instituto Nacional Electoral, información respecto al Registro Nacional de Proveedores, además de los datos de si las personas que refería, habían participado como representantes de casilla.
- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral de Organización Electoral del Instituto Nacional Electoral, información de las personas que fungieron como representantes de casilla.
- Al Representante del Partido Revolucionario Institucional, se le solicitó el cierre de instrucción, para que emitiera alegatos⁶⁶.

Lo que se observa, es que nunca se dio vista a los integrantes del Consejo Técnico del Fideicomiso, como parte del proceso, para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

En el escrito de ampliación del C. Andrés Manuel López Obrador y del Representante del Partido MORENA, se manifestó:

“Jamás en ninguna plática, sesión, charla, entrevista, pensamiento íntimo interno, el suscrito ha mencionado ni imaginado siquiera, que la ayuda para los damnificados del sismo del mes de septiembre del

⁶⁶ INE/CG638/2018, 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; julio 2018, pág. 15-23.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>

Consultado el 05 de octubre del 2018.

2017, emanara del presupuesto de ninguna especie que recibe MORENA...”⁶⁷

De lo cual cae en contradicción con las declaraciones realizadas previamente, pues existen videos de sus declaraciones, sin embargo, tampoco aclara de donde se recibieron esos recursos y se deslinda de su declaración al decir que “se reunirán fondos equivalentes al 50% del financiamiento que para gastos de campaña⁶⁸...”

Es importante mencionar, que la única forma en que los partidos políticos pueden crear un financiamiento es, para generar rendimientos financieros y a su vez utilizarlos en el cumplimiento de sus fines.

De toda la información recabada, se concluyó que ante el Sistema Integral de Fiscalización ni de Banca AFIRME, no se tiene evidencia de que se transfiriera recursos de manera directa, del partido político a la cuenta del fideicomiso “Por los demás”, por lo que en este punto se deslinda el desvío de recursos del financiamiento asignado por Ley al Partido MORENA.

Hasta ese momento se puede considerar infundado el concepto de violación a la norma constitucional y la norma especial, como lo es el artículo 41 y 25 inciso n, respecto a que es obligación de los partidos políticos la aplicación de su financiamiento únicamente para los fines establecidos.

Aunque no se acredita la desviación del dinero público, si se acredita la participación en la conformación del Fideicomiso “Por los demás”, de personas que tienen relación directa, como lo es en el Comité Técnico:

⁶⁷ Ibídem, pág. 20.

⁶⁸ Ibídem, pág. 21.

- Candidata suplente a Senadora por MORENA, en el proceso electoral del 2017-2018, Laura María de Jesús Rodríguez Ramírez.
- Diputada Federal de MORENA, Laura Beatriz Esquivel Valdés.
- Coordinador territorial de MORENA, Julio Scherer Ibarra.
- Diputada Plurinominal de MORENA, Austruberta Maldonado Gallegos.
- Miembro del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA en el año 2012 y posteriormente se le asignó el puesto de Secretario de Combate a la Corrupción en MORENA, Bernardo Batiz V. Vázquez.

Las personas referidas integraron el Comité Técnico del Fideicomiso y también fueron designados como fideicomisarios.

En el contrato del Fideicomiso, se estableció que el patrimonio del mismo se constituiría con las aportaciones de los fideicomitentes y fideicomitentes adherentes, por medio de transferencias electrónicas y de cheques, posteriormente se estableció que si existieran depósitos en efectivo se les atribuirían a los fideicomitentes adherentes, lo cual contraviene al mismo documento y resulta incongruente.

Son consideradas actividades vulnerables, la recepción de donativos, los cuales deben ser informados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando el monto es igual o mayor a 1,605 veces el salario mínimo vigente, ahora considerado en UMA's, lo cual tampoco fue cumplido⁶⁹.

⁶⁹ México, *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita*, artículo 17, fracción XVIII. 2018.

Un dato importante, que es, que 49 de las 58 personas que fueron designadas como fideicomitentes adherentes, eran diputados de MORENA⁷⁰.

La cantidad reportada del fideicomiso, según las actas del mismo, era de \$105,214,708.06 (ciento cinco millones doscientos catorce mil setecientos ocho pesos 06/100 M. N), mientras que el estado de cuenta bancario el total era de \$78,818,566.37 (setenta y ocho millones ochocientos dieciocho mil quinientos sesenta y seis personas 37/100 M. N.), situación que se suma a las incongruencias, pero también se pasó por alto y no se investigó respecto a los más de veintiséis millones restantes, definitivamente se debió abrir una línea de investigación al respecto.

Se demostró que tal fideicomiso contó con un sistema de depósitos, del que pudieron ser investigadas las personas que participaron, pero, no se tomó en cuenta dicha evidencia, para dar continuidad, lo que hace evidente la falta de exhaustividad.

Esta forma de operar, se demostró:

- Con los 28 depósitos efectuados por nueve personas, realizados en 20 minutos en la institución AFIRME, sucursal San Ángel, el 28 de diciembre del 2017, por \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), cada uno, sumando \$1,400,000.00 (un millón cuatrocientos mil pesos 00/100 M. N.).
- Posterior a ello el 27 y 28 de diciembre del mismo año, se registran nuevamente operaciones sistemáticas, ahora por 6 personas, el monto

⁷⁰ Ibídem, página 68.

\$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 M.N.), la cantidad total fue de \$950,000.00 (novecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.).⁷¹

De las cámaras se observó que cada una de las personas posterior a realizar el depósito, salía de la sucursal, reingresaba, se formaba y realizaba el nuevo depósito, pero de esas personas no existe más evidencia, por lo que imposibilitó la investigación al respecto.

Algo que resulta en extremo vinculante, es la recepción de los cheques que se emitieron para sacar los fondos del fideicomiso, es que 56 de 70 personas que recibieron uno, son relacionadas con el partido, ya sea que eran trabajadores del partido o candidatos, por ejemplo, en el caso del C. Rodrigo Abdala Dartigues, es Diputado Federal por MORENA, quien aportó \$225,000.00 (doscientos veinticinco mil pesos 00/100 M. N) después se le dio un cheque por \$1,400,000.00 (un millón cuatrocientos mil pesos M. N.)⁷², se considera que se debía investigar al respecto.

Se puede apreciar existe un error en la resolución, pues posterior a ello se decidió requerir los informes anuales del 2017 y 2018, para dar seguimiento, puesto que, si ya fue cosa juzgada la presunta transferencia, se violenta la garantía al debido proceso.

En el resolutivo segundo se declaró fundado el hecho de que existe una relación desde la creación del Fideicomiso “Por los demás” con MORENA, pues se publicó

⁷¹ INE/CG638/2018, *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*; julio 2018, págs. 86-89. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>

Consultado el 05 de octubre del 2018.

⁷² *Ibidem*, pág. 95 y 97.

la intención de destinar parte del recurso público para el fideicomiso, se le hizo difusión, antes y después de crearlo, con lo que rompe la norma electoral, pues se realizaron actos que no son objeto de los partidos políticos, de acuerdo a lo estipulado en la Ley General de Partidos Políticos, en su numeral 25.

Respecto al cese de actividades impuesta, también resulta no ser competencia, por lo mismo que referíamos anteriormente, por no ser competencia del INE, al no acreditar que los recursos sean desviados del recurso asignado al partido, es decir, no son de financiamiento público.

El INE, cometió un grave error al no seguir con las investigaciones respecto al destino del recurso del fideicomiso, puesto que fue recibido por personas que si tenían vínculo con el partido. La sanción impuesta al partido político por \$197, 046, 415.92 (ciento noventa y siete millones, cuarenta y seis mil cuatrocientos quince pesos 92/100 M. N.) resulta ser demasiada, al no acreditar que el recurso fuera público, al no cumplir la garantía de audiencia, por no llamar a juicio al Comité Técnico del Fideicomiso, ni a las personas que recogieron cheque del fideicomiso multicitado.

CONCLUSIÓN

Los partidos políticos que incurren en prácticas deshonestas, como el caso de un fideicomiso que no fue notificado oportunamente la creación, crea un precedente para que se violente la norma electoral, que no existan consecuencias a los participantes de la corrupción de la legislación. Quizá la sanción debió ser impuesta y aplicada de un modo distinto, quizá debieron indicar la reposición del procedimiento y realizar las investigaciones correspondientes a fondo.

Después de los sismos de septiembre del 2017, el apoyo era necesario, eso no queda a discusión, era realmente importante la colaboración por parte de todos, sin embargo, la transparencia y la certeza jurídica en esta ocasión no prevalecieron, por parte del Partido Político MORENA, debido a que el referir en primer momento la intención de destinar parte de sus recursos a los afectados por los sismos, publicar y difundir la creación de un fideicomiso y la afirmación que realizó en el primer debate de candidatos a la Presidencia de México, donde el C. Andrés Manuel López Obrador refirió que entregaron “alrededor de 70 millones de pesos, de 103 millones...” (<https://www.youtube.com/watch?v=adrQcRwqwwk>); dichas acciones pueden presumirse como una manera proselitismo, aun cuando están en contra la corrupción, es lo que se expone en este análisis.

Me parece incongruente el C. Andrés Manuel, se contradice en sus propuestas, actúa de manera en que convence a la mayoría de que lo que hace está bien, pareciera que no le importa en lo absoluto seguir ninguna norma, manifestó que quería que los recursos llegaran de manera directa, pero el que hayan designado a ciertas personas para acercar dicho recurso a los afectado no le garantiza que efectivamente esas personas recibieran nada.

Considero que muchas veces el partido MORENA, critica a los demás funcionarios y demás partidos sin hacer una autocrítica de su actuar, hace cosas que parecieran a la vista de muchos, que es lo correcto, sin embargo, creo que una de las opciones para evitar la salida fácil para esas instituciones es una vigilancia más íntegra.

Los depósitos coordinados, parecen evidencia de algo que no está legal, así como que se debieron llamar al procedimiento a los participantes tanto del fideicomiso, fideicomitentes, fideicomitentes adherentes, las personas que recibieron los cheques, así podrían haber realizado investigación al respecto.

Dentro de las inconformidades que resultan del análisis, está el que todos esos actos, que se realizaron para la creación, funcionamiento, operación del fideicomiso “Por los demás”, se puede considerar un acto de proselitismo, por la simple y sencilla razón de que fue declarado por el C. Andrés Manuel López Obrador, cuando era candidato a Presidente de la República, en el primer debate presidencial, dato que fue referido líneas antes, por lo que si debía ser sancionado por ello.

Y si es el caso de que la creación y manejo del fideicomiso diera beneficios al partido, entonces se puede hablar de una contienda electoral que no goza de equidad.

Se considera que, se le debería de haber solicitado información a las personas que recibieron los cheques, respecto al destino final de los recursos, puesto que es importante saber, si para la recepción de la cantidad que se les haya otorgado de manera condicionada.

La afirmación de la cantidad que destinarían de apoyo, también resulta ser un punto cuestionable, y no sólo porque la cantidad es alta, sino porque se aseguró desde la creación, la cantidad que se aportaría, se indicó que se invitaba las personas que

integran el partido para que apoyaran, pero una recolección de dicha forma es un tanto complejo asegurar de entrada cuanto se recolectaría, si era de aportaciones por decirlo de alguna manera libres.

Una vez que se emitió la resolución del Consejo General del INE, el C. Andrés Manuel declaró ante los medios, entre otras cosas lo siguiente:

“La multa impuesta por INE a Morena por 197 mdp es una vil venganza. No existe ningún acto inmoral con el fideicomiso a damnificados por el sismo. Nosotros no somos corruptos ni cometimos ilegalidad. Por el contrario, buscan enlodar una acción humanitaria. Acudiremos a tribunales”⁷³.

Este tipo de declaraciones, sólo hacen que la sociedad se confunda, es triste que la mayoría de las personas no se informen, si fuera el caso que efectivamente se realizó ese apoyo a damnificados pues es algo de aplaudirse, pero si es que se hace de manera legal o con recursos de procedencia lícita.

No existe una forma de asegurar que en todo el proceso referido se haya tenido corrupción o ilegalidad, no hay control, ni vigilancia.

El sistema político de México, está expresamente definido desde la norma constitucional, tanto las funciones de los partidos, así como la asignación del financiamiento que corresponde, pero éste debe ser para los fines específicos, dado que se puede prestar a delitos electorales si no se cumple de dicha manera. Es muy

⁷³ EXCELSIOR, “Vil venganza” multa de 197 mdp del INE a Morena: López Obrador, (noticia), 2018, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/vil-venganza-multa-de-197-mdp-del-ine-a-morena-lopez-obrador/1253339> consultado el 15 de diciembre del 2018.

importante la rendición de cuentas, porque el hambre de poder puede cegar a muchos.

El aparente fraude a la ley, violentó las reglas de fiscalización, al momento de acreditar la relación en varios momentos del partido con la operación del fideicomiso, con actividades mercantiles y financieras que en apariencia están bien, refiero en apariencia pues porque de casi el 50% de recursos recibidos, se desconoce el origen.

No se refiere en el presente trabajo que exista un fraude a la norma por el hecho de la reunión de las diferentes personas para la creación o el funcionamiento del fideicomiso en comento, simplemente que existe una difusión de información previa a la creación, respecto a que se destinaria cierto porcentaje de un recurso que no está etiquetado para ese fin.

El nexos causal del C. Andrés Manuel, con sus declaraciones en varios momentos y el partido, por la aprobación del Consejo Nacional del Partido, la participación de muchos integrantes, diputados del partido y demás funcionarios con el Fideicomiso "Por los demás", si pudo ser acreditado, pero no la desviación de recursos del financiamiento del partido, por lo que reitero que la sanción es incongruente.

Se individualizó de alguna manera la sanción, pues se multa al partido MORENA, sin acreditar un desvío de fondos y además castiga con la suspensión de las actividades del fideicomiso, sin tener autoridad al respecto, pues no se aprecia en ese momento legalidad ni respeto a la garantía de audiencia de las personas involucradas en el contrato, además para que se suspenda el funcionamiento de dicho fideicomiso, lo cual también es un grave error, pues no hubo oportunidad de que se defiendan y así menos se pudo cuestionar o indagar respecto del origen de los recursos.

Si bien el Consejo General del INE en sus facultades no se le limita por el secreto bancario ni fiduciario, de acuerdo con el artículo 41 Constitucional, por lo que sí es competencia de investigar los hechos respecto al financiamiento de los partidos, pero si no encontró relación o desviación de los recursos, no debía imponer sanción respecto al fideicomiso.

No se aprecia una descontextualización de las declaraciones del entonces presidente del Partido MORENA, sólo que como en otras ocasiones se ve que cambia la versión y acomoda el tono de lo que dijo en su momento, el que posterior a su declaración de que se destinara parte de los recursos a los damnificados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en su caso un juez civil, es quien debe determinar la nulidad de un contrato de fideicomiso, es quien puede analizar si se incumplió el objeto del fideicomiso o en su caso verificar la creación de lo que refería el Partido Revolucionario Institucional como un financiamiento paralelo.

El método transparente y estudiado que se realizó por los expertos en la materia como es el FONDEN, fue desechado por la utilización de este fideicomiso, se dudó de la investigación, de datos tristes pero reales, de necesidades existentes, es complejo desde mi punto de vista asignar la misma cantidad a todas las personas, pues no todos necesitan lo mismo.

Se da una certeza mayor para las personas que donan parte de sus recursos para estas causas, el que exista esta información a la mano, documentada, explicada tanto del método, a quienes se daría el apoyo, cuantas personas requerían más.

Incluso la iniciativa privada se unió a la causa, lo cual me parece correcto y a su vez han manejado mayor transparencia respecto a los fondos utilizados. Definitivamente México se une ante situaciones catastróficas y eso es importante.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel/Almazán Alaníz, Pablo Roberto. Tratado teórico práctico de fideicomiso. Editorial Porrúa, México 1997.

ANIMAL POLÍTICO, <https://www.animalpolitico.com/2017/11/sismos-septiembre-desastres-letales-siglo/>

CARRILLO de Albornoz, Antonio Ortega. Septiembre 2012, <https://www.derechoromano.es/2012/09/los-fideicomisos.html>

CASTILLO Flores, Baudelio, 2017, La evolución del Fideicomiso y sus aplicaciones dentro de la práctica privada y del sector público, en el área metropolitana de monterrey,
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/121/pr/pr17.pdf>

CERVANTES Ahumada Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito, México, editorial Porrúa.

COORDINACIÓN EJECUTIVA DE INVESTIGACIÓN,
http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3721/2017_16_NE_Recuento%20de%20da%C3%B1os_231017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

FORBES, <https://www.forbes.com.mx/por-que-el-coste-de-los-sismos-de-2017-no-se-compara-al-de-1985>.

INE, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94337/CG2ex201712-22-ip-8.pdf>., 2018

INE, INE/CG638/2018, 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 Obrados; julio 2018. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>.

INE, 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, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94337/CG2ex201712-22-ip-8.pdf>

INEGI, http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/economia_1.pdf

INE, septiembre 2017, <https://centralectoral.ine.mx/2018/09/07/que-es-la-unidad-de-fiscalizacion-del-ine/>.

INE, 2017, <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf>.

INE, 2015, https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html.

LÓPEZ Hilda, 2013, Antecedentes del Fideicomiso en México, <https://marcolegaldelosnegociosunivia.wordpress.com/2013/11/22/antecedentes-del-fideicomiso-en-mexico>.

MORENA, septiembre 2017, <https://morena.si/archivos/16228>.

SABLICH Huamani, Charles Alexander, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2010e/836/FIDEICOMISO%20EN%20ROMA.htm>.

Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, Tesis XXIX/2008,

<http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XXIX/2008&tpoBusqueda=S&sWord=XXIX/2008>.

Sala Regional de la Ciudad de México del TEPJF al resolver el juicio de revisión constitucional electoral registrado con el expediente SCM-JRC-2/2018.

SCJN, <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/240/240907.pdf> Amparo directo 5567/74. Banco Internacional Inmobiliario, S.A. 15 de junio de 1979. Mayoría de tres votos. Ponente: José Alfonso Abitia Arzapalo. Secretario: José Guillermo Iriarte y Gómez

SEDATU, <http://transparencia.sedatu.gob.mx/#>

RODRÍGUEZ Rodríguez, Joaquín. Derecho Mercantil Tomo II. Editorial Porrúa, México, 1969.

Tesis aislada, consulta 30 de octubre del 2018, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/wfDetalleTesis.aspx?SN=1&Clase=DetalleTesisBL&ID=245771&Expresion=FIDEICOMISO>

VILLAGORDOA Lozano, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. Ed. Porrúa, México, 1982.

Youtube, Excelsior TV,

https://www.youtube.com/watch?time_continue=94&v=l3iVdpZsYew.

LEGISLACIÓN

México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018.

México, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2018.

México, Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita, 2018.

México, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, 2018.

México, Ley General de Partidos Políticos, 2015.

México, Ley de Instituciones de Crédito, 2018.

ANEXO

Copia de Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, expediente INE/CG638/2018, 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 Obrados; julio 2018.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor201807-18-rp-5-4.pdf>.