



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA UNIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LAS IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO DOS MIL DOCE.

El 23 de enero de 2013 el Consejo General aprobó el acuerdo CG31/2013, en donde se resolvió el expediente de la queja Q-UFRPP 58/12 y sus acumulados Q-UFRPP 246/12 y Q-UFRPP 232/12, sobre el caso conocido por la contratación del servicio de dispersión de recursos a través de tarjetas Monex. En este acuerdo, el Consejo General aprobó en su punto séptimo dar vista a la Unidad de Fiscalización en los siguientes términos:

Se da seguimiento con la finalidad de que se determine si el financiamiento proporcionado por la empresa Alkino Servicios y Calidad, S.A. de C.V, al Partido Revolucionario Institucional, con motivo del contrato de prestación de servicios de desarrollo e implementación de soluciones de negocios basados en mecanismos de disponibilidad inmediata de recursos monetarios, es lícito de conformidad con las normas en materia de fiscalización electoral, y cumple con los requisitos aplicables. Lo anterior será analizado en el marco de la revisión de los Informes Anuales correspondientes al ejercicio dos mil doce.

Es importante recalcar que el Consejo ordenó a la Unidad de Fiscalización analizar el financiamiento derivado del contrato entre el PRI y la empresa Alkino



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

específicamente en cuanto a las normas en materia de fiscalización electoral y si este contrato cumplía con los requisitos aplicables. En mi opinión, en la revisión de los informes anuales de 2012, la Unidad de Fiscalización no cumplió satisfactoriamente con los términos específicos de este mandato, razón por la cual presento este voto concurrente.

En la sesión extraordinaria del 26 de septiembre del presente año, el Consejo General discutió y aprobó el Dictamen Consolidado sobre los informes anuales de los partidos políticos de la Unidad de Fiscalización y la resolución correspondiente del Consejo. Si bien yo voté en lo general para que se aprobara la resolución basada en el dictamen consolidado, propuse que se escindiera de la votación la parte del dictamen que incluye el seguimiento ordenado por el Consejo del contrato entre el PRI y la empresa Alkino, que se encuentra entre la página 710 y la 730, por no cumplir con el mandato aprobado el 23 de enero.

El seguimiento que presenta la Unidad respecto a este tema analiza la naturaleza del contrato entre el PRI y la empresa Alkino y llega a la conclusión de que "se está ante la presencia del contrato denominado por la legislación civil como Mutuo" y cita la definición de este tipo de contrato contenida en el artículo 2384 del Código Civil Federal. Un contrato de mutuo es, en esencia, un acuerdo para realizar un préstamo de dinero u otros bienes fungibles entre dos personas físicas o morales que tiene menos formalidad que un préstamo contratado con una institución bancaria.¹

¹ Según el artículo 2384 del Código Civil Federal, este es "un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El servicio que brindó la empresa Alkino, según el contrato firmado, es de “desarrollo, diseño e implementación de soluciones de negocios basados en el mecanismo de disponibilidad inmediata de recursos monetarios a través de tarjetas de prepago”. La disponibilidad inmediata de recursos monetarios hace de este contrato uno de préstamo entre el PRI y Alkino pues el partido recibió los recursos monetarios sin tener que pagarlos inmediatamente y cuando los pagó, incluyó un interés en función del tiempo entre la recepción y el pago del financiamiento. En particular, el contrato tuvo por objeto el préstamo por 66.3 millones de pesos, con vigencia del 1 de abril al 1 de octubre, con una tasa de interés del 3% mensual y más de siete mil tarjetas de prepago del Banco Monex.

El dictamen se centra en argumentar que el contrato entre Alkino y el PRI fue lícito, pero no valora si existían requisitos aplicables que el contrato dejó de cumplir, y al no analizar si acató los requisitos, no cumple con el mandato del Consejo. El dictamen arguye que el contrato fue lícito por las siguientes razones:

- 1) En primer lugar, porque en la normativa electoral no existe una prohibición expresa para que los partidos celebren mutuos con empresas y los partidos pueden hacer lo que no esté prohibido por la ley, tal y como lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en su jurisprudencia S3ELJ 15/2004. En esta jurisprudencia, el TEPJF sostuvo que “Los partidos políticos, como asociaciones de ciudadanos, constituyen parte de la sociedad y se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, que se enuncia en el sentido de que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido”.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

- 2) En segundo lugar, porque el contrato "sí cumple con los requisitos aplicables, pues conforme a la legislación civil, dicho contrato no requiere de una formalidad específica".²

La segunda razón dada para argüir la validez del contrato es insatisfactoria y no cumple el mandato del Consejo General pues ni la Unidad de Fiscalización, ni el Consejo deben basar su análisis en el cumplimiento al Código Civil Federal. El Consejo General mandató que se analizase el financiamiento "*de conformidad con las normas en materia de fiscalización electoral*" y que estudiara si cumplía con los requisitos aplicables de esta materia, no los requisitos de la materia civil. El seguimiento que se encuentra en el Dictamen hace uso de elementos externos a la normatividad electoral para cumplir con una ordenanza que requería un análisis específicamente de los elementos que deja fuera.

La primera razón que incluye el dictamen para arribar a la conclusión de que sí fue lícito el contrato con Alkino es en un sentido correcta porque en efecto no hay norma electoral que prohíba la contratación de un mutuo entre un partido y una empresa, pero muestra el problema con la argumentación del Dictamen puesto que, en cuanto a la normatividad electoral, sólo se enfoca en la pregunta de si el contrato fue lícito o no, mientras que analiza los requisitos de estos contratos según el Código Civil Federal. No existe en el dictamen un análisis de qué requisitos le son aplicables a los partidos cuando celebran contratos de mutuos de acuerdo con las normas de fiscalización electoral, ni un análisis respecto a si el partido cumplió con ellos.

² Esta cita es tomada de la página 728 del citado Dictamen, en donde se transcriben a los artículos 2015 y 2386 del Código Civil Federal.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El dictamen incluye como antecedente relevante el acuerdo ACFRPAP/001/07 de la otrora Comisión de Fiscalización, y su subsecuente revocación por parte de la Sala Superior del TEPJF. Este acuerdo prohibió que partidos políticos obtuvieran préstamos mediante mutuos basándose en una interpretación sistemática e integral de las normas de fiscalización electoral entonces vigentes, pero fue revocado por el SUP-RAP-071/2007 debido a que la Sala Superior concluyó que la Comisión no tenía la facultad de prohibir lo que no estaba prohibido expresamente por las normas.

El dictamen usa este antecedente para demostrar la licitud del contrato del PRI con Alkino y, bajo la misma argumentación, durante la sesión del Consejo General, la discusión en torno a este contrato se tornó en una discusión respecto de la licitud de que los partidos contraten mutuos con empresas. El uso de este antecedente así como la discusión que suscitó en el pleno del Consejo, son falaces porque sólo atienden una de las dos partes del mandato que el Consejo ordenó el 23 de enero, que es conocer la licitud del contrato. La otra parte del mandato, que versa sobre conocer si el contrato cumplió los requisitos de las normas electorales aplicables, quedó desatendida en el dictamen y en la discusión. Incluso aquél antecedente puede ilustrarnos acerca de las regulaciones a los contratos de mutuo.

Cuando el Tribunal revocó el acuerdo prohibitivo de la ahora inexistente Comisión de Fiscalización, esta Comisión emitió el acuerdo ACFRPAP/004/07 en el cual planteó por un lado que sí estaban permitidos estos contratos, pero por el otro estableció una serie de regulaciones estrictas a estos contratos. Si bien el dictamen incluye este episodio como antecedente, lo hace de manera parcial, incurriendo en un sesgo de confirmación – es decir, incluyendo sólo la información



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

que soporta su argumento en torno a la licitud—pues deja fuera el hecho de que, a pesar de admitir su licitud, la Comisión concluyó que, de acuerdo a las normas y principios de la fiscalización, los contratos de mutuos deben estar regulados.

El acuerdo ACFRPAP/004/07 de la entonces Comisión, se fundamenta y motiva con base en los principios del ejercicio de fiscalización de los partidos políticos, que buscan vigilar que el origen y destino de los recursos sea lícito, y que se mantenga la equidad en la contienda. Para llevar a cabo estas acciones, se requiere de rendición de cuentas y transparencia en los préstamos que pactan los partidos, tanto con bancos como con empresas en forma de mutuos. De este modo, el fundamento del acuerdo mencionado destacaba en sus considerandos:

Que si bien los numerales 7.7 y 1.10 del Reglamento de la materia se refieren a créditos bancarios, en atención a los principios de certeza, objetividad y transparencia que se busca proteger a través de la rendición de cuentas en materia electoral, resultan aplicables por analogía a los créditos de carácter civil que llegaran a contraer los partidos políticos, como lo es el contrato de mutuo.

En este acuerdo de la Comisión de Fiscalización, se establecen los lineamientos que regulan los contratos de mutuo, entre los cuales vale la pena destacar que los partidos estaban obligados a remitir al Instituto el proyecto de contrato al menos quince días hábiles antes de celebrarlo. Es decir, existía la obligación de que los partidos dieran aviso y transparentaran los términos del contrato antes de su realización, tal y como se aprecia en el numeral 2 de estos lineamientos:

2. Los partidos políticos que deseen suscribir contratos de mutuo deberán remitir a la Comisión de Fiscalización los proyectos de contrato, al menos con quince días hábiles de antelación a la celebración de los mismos, con la finalidad de que la Comisión revise que los términos y condiciones en ellos contenidos se ajusten a lo



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en el presente Acuerdo. Si la Comisión de Fiscalización no hubiere notificado al partido observaciones a los proyectos de contrato dentro del plazo señalado, se entenderá que han sido autorizados.

Del mismo modo, estos lineamientos contenían la obligación de que el partido entregará a más tardar a los diez días de haberse celebrado el contrato “un informe pormenorizado sobre el contrato”.³ Tanto el dictamen, al citar el antecedente de la revocación del Tribunal a la prohibición de los mutuos pero no analizar la regulación que existía en torno a ellos, como la discusión en el pleno del Consejo que llegó a centrarse sólo en la licitud de los contratos, no tomaron en cuenta los términos completos del mandato del Consejo.

Así como estaban regulados los contratos de mutuo cuando existía la Comisión de Fiscalización, actualmente también hay requisitos aplicables a su celebración. El artículo 326, párrafo 1, inciso e) del Reglamento de Fiscalización vigente establece la obligación de que los partidos informen a la Unidad “la apertura de crédito o su equivalente, a más tardar a los cinco días de haberse celebrado la operación correspondiente, mediante un informe pormenorizado sobre el contrato de apertura”.⁴ De una interpretación sistemática e integral del Reglamento de Fiscalización, se desprende que cualquier contrato que derive en un crédito o préstamo a un partido debe informarse a la Unidad de Fiscalización a más tardar a los 5 días de haberse celebrado, siendo que los mutuos son contratos de préstamos.

³ Véase el numeral 3 de los lineamientos contenido en el acuerdo ACFRPAP/004/07

⁴ Un préstamo, implica la adquisición de un crédito, de allí que este artículo del Reglamento puede leerse como la obligación de los partidos de informar préstamos o su equivalente, a más tardar a los cinco días de haberse celebrado la operación correspondiente de manera pormenorizada.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Las normas electorales en materia de fiscalización buscan vigilar que el origen y destino de los recursos de los partidos sea lícito y que conlleven a equidad en la contienda electoral. Dada estas finalidades, la autoridad está obligada a interpretar el artículo 326.1.e) del Reglamento de modo que maximice la rendición de cuentas de los partidos, lo cual en este caso incluye la obligación de que los partidos informen pormenorizadamente cualquier préstamo contratado dentro de los primeros cinco días de acordado. A pesar de que este artículo incluye la especificación de que el partido informe el "i. nombre de la institución bancaria", no es correcto que el IFE haga una interpretación letrista de la norma y concluya que porque el inciso i. de la norma pide el nombre de un banco, sólo se deban informar los préstamos entre partidos y bancos, pues esta interpretación no maximiza la rendición de cuentas ni contribuye a la finalidad de las normas. Pero, al no haber analizado si el contrato del PRI con Alkino cumplió con los requisitos del 326 del reglamento, el dictamen tácitamente asume que este artículo sólo aplica a créditos con bancos.

Cuando en 2011 se aprobó el nuevo reglamento de fiscalización mediante el acuerdo CG201/2011, se eliminó la detallada normatividad en materia de mutuo y se incluyó en el artículo citado la frase "créditos o su equivalente" para incluir al mutuo en una aplicación por analogía y hacerle exigibles las mismas obligaciones que a los créditos. Toda vez que el Consejo General ya había detectado que los mutuos constituían un área de riesgo, no resulta lógico que simplemente se eliminaran de la regulación.

Más aún, la Unidad de Fiscalización puede acceder a la información de los bancos a través de solicitudes a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pues no está limitada por el secreto bancario. Un mutuo con un partido tiene menos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

transparencia financiera que un préstamo con un banco, razón de sobra para que lógicamente el artículo 326.1.e) del Reglamento de Fiscalización sea extensivo a los préstamos que otorga una empresa. Aunado a lo cual, mientras que los préstamos bancarios están acompañados de regulaciones federales, los mutuos con empresas – por su naturaleza informal- están exentos de dichas regulaciones. El artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito, por ejemplo, establece que las tasas de interés y montos de los préstamos bancarios, entre otras características, se sujetarán a la Ley Orgánica del Banco de México, lo cual hace de estos contratos propicios a la fiscalización electoral y a la certeza pues significa que un crédito con un banco no depende de la discrecionalidad de los contratantes, sino que se atiene a la normatividad de las autoridades competentes.

Mientras que los créditos bancarios se deben atener a regulaciones legales y son propicios para la fiscalización, los mutuos no tienen estas limitaciones, son menos transparentes y pueden ser avenidas para recibir aportaciones de empresas mercantiles. Por estas razones, los requisitos del artículo 326 del Reglamento sobre créditos o su equivalente no deben limitarse a los contratos con bancos, sino por el contrario, bajo una interpretación sistemática y funcional, con más razón se deben aplicar a préstamos de empresas. Debido a que el dictamen no analizó el contrato del PRI con la empresa Alkino desde una interpretación de esta índole, que incluyese un estudio del financiamiento provisto en tarjetas Monex con relación a las obligaciones emanadas del artículo 326 del reglamento mencionado, yo propuse:

1. Que se escindiera en la votación de este punto la parte del dictamen correspondiente a los gastos del PRI que se encuentra en las páginas 710 a 730 para que se engrosara el análisis a efecto de incluir una valoración



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

sobre si el contrato del PRI con Alkino sí le es aplicable el artículo 326.1.e) del Reglamento porque equivale a "un crédito o su equivalente"; y

2. Que se ordenara un procedimiento oficioso en términos del artículo 326 del Reglamento de Fiscalización sobre este contrato de mutuo.

Al no haber alcanzado mi propuesta la mayoría de la votación, consideré importante esgrimir aquí las razones de mi disenso con este asunto en particular del Dictamen Consolidado que presentó la Unidad de Fiscalización y se incluyó como el punto cuarto de la sesión del Consejo General celebrada el 26 de septiembre de 2013.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "B. Nacif".
Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral