



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON LA 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.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”), 109, 110, párrafo primero, y 113, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “COFIPE”), 14, párrafo 1, fracción b), del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y el artículo 25, párrafo 5, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, me permito presentar **voto particular** respecto del punto 4 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 26 de septiembre de 2013, señalando que el sentido de mi voto es **EN CONTRA** de la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en cuanto a la determinación de no iniciar un procedimiento oficioso de fiscalización para investigar y determinar la licitud del crédito contratado por el Partido Revolucionario Institucional (en adelante “PRI”) con la empresa Alkino Servicios y Calidad, S.A. de C.V. (en adelante “Alkino”), de conformidad con las normas en materia de fiscalización electoral, y si éste cumple con los requisitos aplicables, en el marco del modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como una posible aportación en especie de una persona moral prohibida por el artículo 77, párrafo 2 del COFIPE, derivado del monto de los intereses pactados entre las partes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

ANTECEDENTES

1. El 26 de junio de 2012, se recibió en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (en adelante “Unidad de Fiscalización”), el escrito de queja RPAN/1210/2012, suscrito por el C. Rogelio Carbajal Tejada, representante del Partido Acción Nacional (en adelante “PAN”) ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (en adelante “IFE” o “Instituto”), en contra del PRI y del Partido Verde Ecologista de México (en adelante “PVEM”), integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, por hechos que pudieran constituir infracciones en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos.
2. El 27 de junio de 2012, se recibió en la Unidad de Fiscalización, el escrito de ampliación de queja RPAN/1212/2012.
3. El 13 de julio de 2012, se recibió en la Unidad de Fiscalización, el escrito de queja signado por los entonces representantes de los partidos de la Revolución Democrática (en adelante “PRD”), del Trabajo (en adelante “PT”) y Movimiento Ciudadano (en adelante “MC”) ante el 06 Consejo Distrital del IFE en el estado de Sonora en contra de los partidos PRI y PVEM, integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, por hechos que pudieran constituir infracciones en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos.
4. El 18 de julio de 2012, se recibió en la Unidad de Fiscalización el oficio número SCG/6369/2012, a través del cual el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del IFE (en adelante “Secretario Ejecutivo”) remitió copia certificada del escrito RPAN/1224/2012, por el cual el representante del PAN ante el Consejo General de este Instituto presentó diversas pruebas supervenientes.
5. El 18 de julio de 2012, se recibió en la Unidad de Fiscalización, un escrito de queja presentado por el C. Camerino Eleazar Márquez Madrid, entonces representante de la otrora Coalición “Movimiento Progresista”, integrada por los partidos políticos PRD, PT y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

MC, en contra de los partidos PRI y PVEM, integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, por hechos que pudieran constituir infracciones en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos.

6. El 26 de junio, 5, 19 y 26 de julio, y 3, 10, 17, 22 y 24 de agosto de 2012, se recibieron escritos de los representantes de los partidos políticos PAN, PRD, PT, MC y de la otrora Coalición “Movimiento Progresista”, ante el Consejo General del IFE, a través de los cuales se ofrecieron diversas pruebas supervinientes.

7. Mediante proveídos del 26 de junio, 16 y 23 de julio y 7 de agosto de 2012, la Unidad de Fiscalización acordó, entre otras cosas, formar los expedientes Q-UFRPP 58/12, Q-UFRPP 232/12 y Q-UFRPP 246/12, y ordenar la acumulación de los dos últimos al primero, toda vez que en existía identidad respecto de los sujetos inculcados y los hechos investigados.

8. Para investigar los hechos denunciados, la Unidad de Fiscalización realizó 670 diligencias, 14 relacionadas con partidos políticos, 138 con personas físicas, 39 con personas morales, 14 al interior de la Unidad de Fiscalización, 384 con otras áreas del IFE, 15 con el Servicio de Administración Tributaria (en adelante “SAT”), 49 con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en adelante “CNBV”) y 12 con autoridades federales.

De igual forma se elaboraron diversas razones y constancias de: *i)* el saldo contenido en diversas tarjetas de prepago, *ii)* el contenido de notas periodísticas difundidas en internet, y *iii)* la verificación —en los controles del SAT— de diversas facturas.

9. Asimismo, durante la tramitación de la investigación, se dio vistas —en distintas fechas y por razones diversas— a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República; la CNBV, la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el representante legal de Banco Monex.

10. El 23 de enero de 2013, en sesión extraordinaria del Consejo General, este órgano electoral autónomo, por mayoría de votos de las y los Consejeros Electorales, se aprobó la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

resolución CG31/2013, en la que se determinó, en lo que interesa al presente voto particular, lo siguiente:

“PRIMERO. Se declara infundado el procedimiento administrativo sancionador electoral instaurado en contra de la otrora Coalición Compromiso por México integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, en los términos del Considerando 2 de la presente Resolución.

[...]

SÉPTIMO. Dése vista a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en términos de lo expuesto en el Considerando 8 de la presente Resolución.

[...]

En relación con el punto resolutivo Séptimo, debe señalarse que en el Considerando 8 de la resolución se precisó lo siguiente:

“8. Seguimiento. 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.”

11. Derivado de lo ordenado en el punto resolutivo Séptimo de la resolución CG31/2013, en el Dictamen Consolidado de la revisión del Informe Anual de Ingresos y Egresos del PRI, correspondiente al ejercicio de 2012, la Unidad de Fiscalización incluyó un apartado denominado: **“SEGUIMIENTO MANDATADO EN LA RESOLUCIÓN CG31/2013 RELATIVA AL PROCEDIMIENTO DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS INSTAURADO EN CONTRA DE LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y VERDE**



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

ECOLOGISTA DE MÉXICO, INTEGRANTES DE LA OTRORA COALICIÓN “COMPROMISO POR MÉXICO”, IDENTIFICADO COMO Q-UFRPP 58/12 Y SUS ACUMULADOS Q-UFRPP 246/12 Y Q-UFRPP 232/12”, en el que concluyó lo siguiente:

“Como se ha expuesto, el objeto principal en el contrato de mutuo es obtener el préstamo o disposición inmediata de un bien fungible para su posterior devolución.

Así, para el caso que hoy nos ocupa, debemos tener en cuenta que no existe disposición normativa expresa que regule la solicitud de préstamos o créditos con otro tipo de instituciones o empresas mexicanas de carácter mercantil, ni prohibición expresa alguna de la cual se pueda inferir que los partidos políticos están constreñidos a solicitar préstamos exclusivamente a través de instituciones de crédito. Esto es, si bien es cierto que dentro de la normatividad reglamentaria en materia de fiscalización para los partidos políticos, existen diferentes preceptos en los que se hace constar que los créditos o préstamos que obtengan los partidos políticos sean celebrados con instituciones financieras, también lo es que dentro de dicho ordenamiento no existe una prohibición expresa para dichos institutos políticos en cuanto a la posibilidad de celebración de otro tipo de contratos para la obtención de recursos, como lo es en este caso el mutuo, sin que esto constituyese un financiamiento por parte de una persona prohibida por la normatividad electoral.

Ahora bien, del contrato que celebró el Partido Revolucionario Institucional y la empresa Alkino Servicios y Calidad S.A. de C.V., del uno de marzo de dos mil doce, fue un instrumento que tuvo por objeto la prestación del servicio de desarrollo, diseño e implementación de soluciones de negocios basados en el mecanismo de disponibilidad inmediata de recursos monetarios por un lado, y por el otro la entrega de una cantidad cierta en dinero la cual fue completamente restituida por parte del instituto político a la persona jurídico colectiva.

Asimismo, una de las contraprestaciones a las que se obligó la empresa Alkino, fue la de otorgar una disposición de recursos monetarios al Partido Revolucionario Institucional, por un monto de \$66,326,300.00, mismos que serían pagados por el partido en los plazos y condiciones referidos en el propio clausulado del contrato de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

mérito; situación que de ninguna manera se encuentra prohibida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni tampoco se encuentra específicamente determinada, por lo que es válido jurídicamente interpretarse, que está apegada a derecho, pues los términos y condiciones que fueron pactados en el referido instrumento jurídico, fueron libremente pactados por los contratantes y dotados de plena eficacia legal.

Por ende, en el presente estudio queda plenamente acreditado que el Partido Revolucionario Institucional de su haber patrimonial pagó cada una de las prestaciones que pactó con la empresa aludida, esto es, asumió los costos de la contratación, distribución y entrega de las tarjetas de prepago que se estipularon en el contrato de mutuo.

De la misma manera, resulta imperioso destacar que dicha relación contractual, así como el origen y el destino del recurso empleado para tal efecto, fue debidamente notificado a la autoridad fiscalizadora, y que esta comprobó de manera fundada y motivada que el fin para el cual fue contratado el servicio de dispersión de recursos, lo fue precisamente para uno apegado a fines partidistas propias del multireferido instituto político.

Como resultado de todo lo expuesto, podemos arribar a la conclusión siguiente: la prestación de servicios que obtuvo el Partido Revolucionario Institucional a través de la empresa Alkino Servicios y Calidad S.A. de C.V., es un acto jurídico lícito puesto que se justifica en la celebración de un contrato de prestación de servicios por una parte, y por la otra por un contrato de mutuo con interés, acuerdo de voluntades que, conforme a una interpretación sistemática y funcional de la normativa electoral, tal como se ha analizado, fue realizado dentro de los cauces de la legalidad en materia electoral." [Resaltado fuera del original]

12. En relación con lo anterior, y en el marco de la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 26 de septiembre de 2013, por mayoría de votos de las y los Consejeros Electorales, no fue aprobada la propuesta formulada por el Consejero Electoral Benito Nacif Hernández, a fin de iniciar un procedimiento oficioso en relación a la



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

contratación de un crédito por parte del PRI con una empresa mercantil, y para determinar si con motivo del mismo, se cumplieron las reglas específicas de fiscalización en materia electoral.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Tal y como se señaló en el preámbulo del presente escrito, el sentido de mi voto es **EN CONTRA** de la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en cuanto a la determinación de no iniciar un procedimiento oficioso de fiscalización para investigar y determinar la licitud del crédito contratado por el PRI con la empresa Alkino, de conformidad con las normas en materia de fiscalización electoral, y si éste cumple con los requisitos aplicables, en el marco del modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como una posible aportación en especie de una persona moral prohibida por el artículo 77, párrafo 2 del COFIPE, derivado del monto de los intereses pactados entre las partes.

Lo anterior, toda vez que, relacionado con el origen de los recursos materia del procedimiento, en el marco de la sesión del Consejo General celebrada el 23 de enero de 2013, en la que se discutió y aprobó la resolución CG31/2013, se cuestionó si, en materia electoral, el financiamiento a los partidos políticos a través de personas físicas o morales que les generen créditos es legal o si las instituciones bancarias son las únicas que pueden generar créditos a los partidos políticos.

Ciertamente es válido preguntarnos si en el Sistema Electoral Mexicano es posible que una empresa mercantil pueda prestar un servicio consistente en préstamo en dinero a un partido político y las implicaciones que ello tiene.

Por ello, en dicha resolución se ordenó una vista a la Unidad de Fiscalización, para que, en el marco de la revisión de los Informes Anuales correspondientes al ejercicio 2012,



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

determinara si el financiamiento proporcionado por la empresa Alkino al PRI, con motivo del contrato de prestación de servicios, es lícito de conformidad con las normas en materia de fiscalización electoral, y cumple con los requisitos aplicables, pues a través de aquella vía y en ese momento, el Consejo General estaría en posibilidad de pronunciarse sobre la licitud o no del mecanismo de financiamiento empleado por el PRI.

En relación con lo anterior, mi motivo de disenso con la resolución aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales consiste en que es mi convicción que —tal como lo desarrollaré a lo largo del presente voto particular— hacer permanecer la interpretación que la Unidad de Fiscalización nos propuso respecto de la licitud —en materia electoral— del contrato celebrado entre el PRI y la empresa Alkino, no resulta consecuente con el propio texto del Reglamento de Fiscalización ni con la naturaleza de la competencia política, y abre a los partidos políticos una posibilidad de financiamiento contraria al principio de equidad de los procesos electorales —establecido en el artículo 41 constitucional—, lo que pervierte el modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Por ello, es mi convicción que el Consejo General debió ejercer sus atribuciones para interpretar los preceptos reglamentarios aplicables de forma sistemática, funcional y gramatical, con el propósito de garantizar que la función fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos fuera útil como instrumento para vigilar la licitud de su origen y destino, evaluar de forma cierta y transparente el principio de equidad en la contienda, y detectar, investigar y, en su caso, sancionar, aportaciones en especie que pudieran provenir de personas morales prohibidas.

Al respecto, resulta relevante destacar que:

- a) El modelo constitucional y legal en materia electoral establece la equidad como principio esencial de la contienda electoral, misma que se garantiza, entre otras medidas, a través de la determinación de las reglas a que se sujeta el financiamiento público y privado de los propios partidos políticos nacionales y sus campañas electorales, y mediante el establecimiento mecanismos para su comprobación.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTR. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

b) El Dictamen Consolidado y proyecto de Resolución, relativos a los informes anuales y de campaña de los ingresos y egresos de los partidos políticos, constituyen un instrumento fundamental para evaluar una de las dimensiones más importantes de la competencia política: el principio de equidad asociado al origen destino, aplicación y monto de los recursos de quienes contienden en las elecciones federales.

c) Los resultados contenidos en el Dictamen consolidado de ingresos y egresos de los partidos políticos, que la Unidad de Fiscalización presenta para el conocimiento y, en su caso, aprobación del Consejo General, constituyen la precondition para que el órgano máximo de dirección de este Instituto pueda ejercer, en un momento posterior, las atribuciones de vigilar en todo momento el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

d) Con este propósito, el Consejo General es el órgano facultado para realizar una interpretación sistemática, funcional y gramatical de la Constitución, el Código y de las normas aplicables a la materia de fiscalización.

Partiendo de los elementos señalados, para exponer mis motivos de disenso con la resolución aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, en el presente voto particular abordaré: *i)* el contexto en el que se celebró el contrato materia del mismo; *ii)* el marco jurídico que rige la fiscalización de los partidos políticos nacionales; *iii)* la propuesta de la Unidad de Fiscalización respecto de la licitud del crédito contratado por el PRI con la empresa Alkino, de conformidad con las normas en materia de fiscalización electoral; y *iv)* las razones de mi diferendo con dicho criterio de interpretación, así como las consecuencias que a mi consideración derivan de una decisión como la adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

SEGUNDO. Ahora bien, a fin de contextualizar mis motivos de disenso con la determinación que es materia del presente voto particular, resulta indispensable partir de un análisis de los hechos originalmente denunciados por el PAN y el PRD, y de los resultados de la investigación realizada por la Unidad de Fiscalización, en lo que respecta al contrato celebrado entre el PRI y la empresa Alkino.

En este sentido, cabe señalar que los hechos denunciados consistieron en que, supuestamente, a través de la repartición de diversas tarjetas de prepago del Banco Monex, el PRI distribuyó en todo el territorio nacional, recursos que ascendieron a la cantidad de \$701'471,800, los cuales fueron aplicados al pago de diversos servicios prestados en la estructura del propio partido. A decir de los quejosos, se trató de un gasto de campaña que superó el límite permitido, aunado a que se actualizaban infracciones consistentes en recibir aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil, puesto que los fondos utilizados a través de las tarjetas de prepago provenían de transferencias y/o depósitos de diversas empresas mercantiles (entre ellas, Atama, Koleos y Tiguán) y personas físicas (en particular, el C. Rodrigo Fernández Noriega), que posteriormente eran parte de las operaciones entre Banca Monex y las empresas Inizzio y Efra, a las que dicho banco facturaba la entrega de las tarjetas de prepago.

Asimismo, señalaron que se desconocía el origen de los recursos de esas empresas y persona física, pues por la información de que se dispone de sus actividades empresariales, dichas personas no contarían con los recursos que aportaron a Banco Monex. Por ello, denunciaron que tales hechos y conductas podrían constituir el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, pues podrían provenir del peculado —de la desviación de los recursos públicos estatales para fines electorales que están prohibidos en la ley— o del crimen organizado.

Por ello, en el ámbito de competencia de este Instituto, tal como se señaló en la resolución CG31/2013, en dicho procedimiento correspondía determinar el origen, el destino y la aplicación de los recursos que a través de diversas tarjetas, expedidas por Banco Monex, que fueron distribuidas por la otrora Coalición “Compromiso por México”, integrada por los partidos PRI y PVEM, durante el proceso electoral federal 2011-2012; y



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

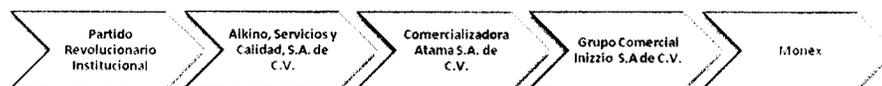
VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

consecuentemente, de resultar un gasto de campaña, verificar si existía un rebase al tope de gastos establecido para las mismas.

Esto es, por una parte, determinar si los recursos que se aplicaron y destinaron al pago del servicio de dispersión a través de estas tarjetas de prepago constituyeron una aportación ilícita o bien, un ingreso o gasto susceptible de reportarse. Por otro lado, si la erogación de tales recursos constituyó un gasto de operación ordinaria, de campaña, o bien no justificado. Finalmente, de resultar un gasto de campaña, cuantificarlo y sumarlo en los informes de campaña correspondientes.

Con el propósito de investigar los hechos denunciados en aquellas quejas, tal como se señaló en el apartado de antecedentes del presente voto, la Unidad de Fiscalización realizó un gran número de diligencias, de las que derivó el análisis de un total de 9,924 tarjetas de prepago del Banco Monex, que tenían un vínculo con el PRI.

Ahora bien, de las 9,924 tarjetas de prepago referidas, el PRI reconoció la recepción de 9,224 tarjetas¹, derivado del esquema de contratación siguiente:



Lo anterior, a partir de los vínculos contractuales que a continuación se mencionan:

- a) El 1 de marzo de 2012, el PRI celebró un contrato con la empresa Alkino, por el cual ésta se obligó a prestar servicios de desarrollo, diseño e implementación de soluciones de negocios, basados en mecanismos de disponibilidad inmediata de recursos monetarios a través de tarjetas de prepago, otorgando al PRI un financiamiento de \$66'326,300 (que serían dispersados en las tarjetas de prepago).

¹ De la investigación realizada, se desprende que la empresa Atama conservó, para su uso y disposición particulares, las tarjetas de prepago restantes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

Se establecieron como costos del contrato: *i)* por concepto de servicio de desarrollo, diseño e implementación de soluciones de negocios: \$1'450,455.67 más IVA; *ii)* por la expedición de las tarjetas de prepago que adquiriera la empresa Alkino: \$50 más IVA por cada tarjeta; y *iii)* por concepto del financiamiento que se le otorgó: el 3% de interés mensual a partir de que tuviere la disposición de los recursos.

Derivado de este contrato, según consta en los acuses correspondientes, el PRI recibió —el 4, 15, 17, 21, 22 y 25 de mayo y 6, 14 y 15 de junio de 2012— 7,851 tarjetas “Monex Recompensas” emitidas por Banco Monex con recursos disponibles por un importe de \$66'326,300; asimismo, señaló que recibió 1,373 tarjetas que presentaron defectos que no permitían su uso, mismas que la CNBV confirmó que nunca tuvieron recursos depositados.²

A su vez, el PRI pagó la totalidad del importe pactado a la empresa Alkino, según se acredita con las transferencias bancarias respectivas: *i)* por concepto del servicio prestado, un importe de \$1'682,528.67 —el 13 de julio de 2012—; *ii)* por concepto del financiamiento que le fue otorgado, un monto de \$66'326,300 —los días 18 y 23 de julio, 9 de agosto, 3 de septiembre de 2012 y 15 de enero de 2013—; *iii)* por concepto de intereses, un importe total de \$5'912,500.67 —el 13 de julio de 2012 y el 15 de enero de 2013—, y *iv)* por cada tarjeta adquirida un importe total de \$455,358 —el 15 de enero de 2013.

b) A fin de cumplir con los términos del contrato celebrado con el PRI, el 15 de marzo de 2012, la empresa Alkino a su vez celebró con la empresa Atama un contrato de mutuo o préstamo comercial con interés y servicios accesorios para un financiamiento por \$66'326,300, en el que se previó la entrega del préstamo por medio de tarjetas de prepago.

Derivado de este contrato, según consta en los acuses correspondientes, la empresa Alkino recibió —el 4, 15, 19 y 25 de mayo y 6 y 12 de junio de 2012— las 7,851 tarjetas de prepago emitidas por Banco Monex con recursos disponibles por un importe de \$66'326,300.

² Aunque cabe señalar que de las constancias aportadas al expediente, no consta que las 1,373 tarjetas que presuntamente presentaban defectos hubieran sido entregadas por la empresa Atama a la empresa Alkino, ni por esta última al PRI, ni cuándo se realizó la referida entrega. Aunado a esto, de un comparativo de los acuses de recibo de las 7,851 tarjetas de prepago entregadas, se desprende que la empresa Alkino entregó al PRI 400 tarjetas el 17, 21 y 25 de mayo; sin embargo, la empresa Atama le entregó las mismas 400 tarjetas hasta el 25 de mayo. Es decir, según los acuses aportados, el PRI recibió de la empresa Alkino diversas tarjetas incluso antes de que ésta las hubiera recibido de la empresa Atama.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

c) Con el propósito de cumplir con el contrato celebrado con la empresa Alkino, el 26 de marzo, la empresa Atama celebró con la empresa Inizzio un contrato de comisión mercantil³, por el cual esta última se obligó a realizar las comisiones y/o mandatos que le encomendó la primera, entre ellos, realizar el manejo, la distribución y la dispersión de los recursos de las tarjetas de prepago que a través de Banco Monex se adquirieran.

Para cubrir los fondos necesarios para dicha operación, la empresa Atama realizó diversos depósitos directos y referenciados a una cuenta de la empresa Inizzio en Banco Monex, celebró un contrato de mutuo con la empresa Inizzio, y emitió cartas instrucción a, entre otras, las empresas Koleos, Tiguán y Efra y las personas físicas Rodrigo Fernández Noriega, José Antonio Rodea Domenzain y Raúl Álvarez Longoria, a fin de que liquidaran algunas deudas con ella a través del depósito en dicha cuenta.

Derivado de esto, según consta en los acuses correspondientes, la empresa Inizzio entregó a la empresa Atama —el 11 y 17 de abril y 4, 12, 15, 19 y 23 de mayo de 2012— las 9,924 tarjetas contratadas, de las cuales la empresa Atama entregó a la empresa Alkino 7,851 tarjetas fondeadas, y conservó, entre otras, 39 tarjetas fondeadas para su uso y disposición particulares —la CNBV informó que el resto de las tarjetas adquiridas nunca tuvieron recursos depositados.

e) Por último, el 9 de abril de 2012, la empresa Inizzio celebró con Banco Monex el contrato de prestación de servicios número 10231800, a través del cual adquirió 9,924 tarjetas de prepago⁴.

El monto total facturado por Monex fue de \$71'823,891, y tuvo los conceptos siguientes: i) monto total facturado respecto de los recursos que a cada tarjeta se depositaron \$70'800,508; ii) costo de tarjetas: \$140,173; iii) comisión cobrada: \$742,053, y iv) IVA: \$141,156.

Por lo que hace a la naturaleza de las tarjetas, es un medio electrónico de dispersión y entrega de recursos mediante una tarjeta que permite efectuar compras o disposiciones de recursos

³ A dicho del apoderado legal de la empresa Inizzio, porque ésta “tiene mayor experiencia en los trámites de banking y maneja mejor sus relaciones con las instituciones bancarias como Banco Monex”.

⁴ Aunque de información proporcionada por la CNBV se desprende que una de las tarjetas fue cancelada y otra reemplazada, resultando que sólo 9,922 tarjetas fueron activadas.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

por una cantidad no superior a los recursos que hay en la tarjeta; las tarjetas en ningún caso generan intereses; y no resulta necesaria la firma de un contrato con el tarjetahabiente⁵.

Una vez establecidos los vínculos contractuales que derivaron en la entrega al PRI de 7,851 tarjetas de prepagado con un monto de dispersión de \$66'363,300, la Unidad de Fiscalización realizó un conjunto de diligencias para establecer la distribución de los recursos a través de dichas tarjetas por parte del PRI. Éstas no serán abordadas en el presente voto particular, por no tener relación con la materia del mismo.

TERCERO. Ahora bien, con el propósito de establecer el marco normativo de los hechos denunciados, atendiendo al contenido del artículo 3 del COFIPE, el cual señala que su interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución, se transcribirán, en la parte que interesa, los artículos 41 de la Constitución, 23, 38, 77, 78, 79, 81, 109, 118 y 342 del COFIPE, y 2, 5, 6, 52, 54, 55, 56, 305 y 326 del Reglamento de Fiscalización:

Artículo 41. [Constitución]

“[segundo párrafo] [...]

I. Los partidos políticos son entidades de interés público [...].

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

⁵ No obstante, en el caso de las tarjetas a las que se disperse un saldo mayor a 1500 UDIS, es obligatorio mantener un expediente con los elementos de identificación de cada uno de estos tarjetahabientes.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

[...]

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

[...]

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

[...]

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

[...]"

Artículo 23. [COFIPE]

"1. Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código.

2. El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley."

Artículo 38. [COFIPE]

"1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

[...]

k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados por este Código así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;

[...]

o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;

[...]"



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

Artículo 77. [COFIPE]

[...]

2. 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:

[...]

g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

[...]

6. La revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.”

Artículo 78. [COFIPE]

“1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

[...]

4. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

[...]”

Artículo 79. [COFIPE]



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

“1. Para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

2. En el ejercicio de sus atribuciones, la Unidad contará con autonomía de gestión [...].”

Artículo 81. [COFIPE]

“1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

[...]

c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;

[...]

i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;

[...]

n) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad;



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

o) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído;

[...]"

Artículo 109. [COFIPE]

"1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto."

Artículo 118. [COFIPE]

"1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

[...]

h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;

[...]

m) Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados;

[...]"



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

Artículo 342. [COFIPE]

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;

[...]

l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;

[...]

n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en este Código."

Artículo 2. [Reglamento de Fiscalización]

"1. La vigilancia respecto de la aplicación del Reglamento corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral y a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos."

Artículo 5. [Reglamento de Fiscalización]

"1. La aplicación e interpretación de las disposiciones del Reglamento se llevará a cabo conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional."

Artículo 6. [Reglamento de Fiscalización]

"1. Los criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento relativas al registro contable de los ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, y los requisitos de los informes que los sujetos obligados deben presentar sobre sus ingresos y egresos, estarán a cargo de la Unidad de Fiscalización."



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

Artículo 52. [Reglamento de Fiscalización]

“1. Los partidos podrán contratar créditos bancarios para su financiamiento, sujetándose a las reglas siguientes:

a) La cantidad total de los créditos que en un año podrán contratar, tendrá como máximo, el monto que resulte de restar al financiamiento público obtenido, en el mismo año en que se solicitó el crédito, lo siguiente:

i. El monto total de financiamiento privado que haya recibido en dicho año y hasta la fecha de celebración de los contratos bancarios;

ii. El monto total de pasivos registrados en la contabilidad del último informe anual por el que se haya presentado el dictamen consolidado ante el Consejo,

iii. El monto de los créditos bancarios contratados en el mismo ejercicio por el que se solicite el crédito, y

iv. El monto total de las multas pendientes de pago, que el Instituto le haya impuesto al partido político y hayan quedado firmes por el Tribunal Electoral.

b) No podrán ofrecerse garantías líquidas ni cuentas por cobrar a favor del partido cualquiera que sea su naturaleza;

c) El partido deberá elaborar un informe pormenorizado sobre el contrato de apertura de crédito o su equivalente.

d) Toda reestructuración deberá informarse a la Unidad de Fiscalización dentro de los cinco días siguientes de la fecha en que se efectúe.

2. La Unidad de Fiscalización podrá evaluar situaciones excepcionales del partido, para lo cual emitirá un dictamen sobre la capacidad de endeudamiento. Entre dichas situaciones estarán los créditos hipotecarios o los créditos que estén garantizados con hipotecas.”

Artículo 54. [Reglamento de Fiscalización]



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

“1. Los partidos deberán conservar, exhibir y, en su caso entregar a la Unidad de Fiscalización cuando lo solicite o así lo establezca el Reglamento, los contratos por créditos o préstamos obtenidos por los sujetos obligados, debidamente formalizados y celebrados con las instituciones financieras, así como estados de cuenta que muestren, en su caso, los ingresos obtenidos y los gastos efectuados por intereses y comisiones.”

Artículo 55. [Reglamento de Fiscalización]

“1. Si al final del ejercicio existiera un pasivo en la contabilidad del partido o de la agrupación, éste deberá integrarse detalladamente, con mención de montos, nombres, concepto y fechas de contratación de la obligación, calendario de amortización y de vencimiento, así como en su caso, las garantías otorgadas. Dichos pasivos deberán estar debidamente registrados y soportados documentalmente y autorizados por los funcionarios facultados para ello en el manual de operaciones del órgano de finanzas del partido o de la agrupación. Dicha integración deberá presentarse en medio magnético (hoja de cálculo excel) y de forma impresa.

2. Una vez revisados dichos saldos, para darlos de baja se requerirá la debida autorización de la Unidad de Fiscalización, para lo cual los partidos y las agrupaciones deberán dirigir una solicitud por escrito en la que se expresen y justifiquen los motivos por los cuales se pretende darlos de baja, la documentación que acredite la disminución y la integración detallada de los movimientos que conforman los saldos de las cuentas por pagar con antigüedad mayor a un año. En dicha relación se indicará la referencia contable y en el caso de las disminuciones de saldos, deberá señalar si dichos movimientos corresponden a saldos con antigüedad mayor a un año.

3. Cuando se trate de saldos pendientes de liquidar por obligaciones o deudas contraídas al término del ejercicio sujeto a revisión, la Unidad de Fiscalización podrá solicitar la documentación de los pasivos pagados con posterioridad a dicha fecha, aun cuando ésta no corresponda al ejercicio sujeto a revisión.”

Artículo 56. [Reglamento de Fiscalización]



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

“1. Si al término de un ejercicio existen pasivos que no se encuentren debidamente soportados como lo señala el artículo 55 del Reglamento con una antigüedad mayor a un año, serán considerados como ingresos no reportados, salvo que el partido informe oportunamente de la existencia de alguna excepción legal.”

Artículo 305. [Reglamento de Fiscalización]

“1. Junto con los informes mensuales deberán remitirse a la Unidad de Fiscalización:

[...]

b) Los contratos celebrados con las instituciones financieras por créditos obtenidos con las mismas, debidamente formalizados, así como los estados de cuenta que muestren, en su caso, los ingresos obtenidos por los créditos y los gastos efectuados por intereses y comisiones;

c) Los estados de cuenta bancarios correspondientes al mes sujeto a revisión de todas las cuentas bancarias de la organización, así como las conciliaciones bancarias correspondientes;

[...]

i) Los contratos celebrados con las instituciones financieras por créditos obtenidos, así como los estados de cuenta de los ingresos obtenidos por los créditos y los gastos efectuados por intereses y comisiones.”

Artículo 326. [Reglamento de Fiscalización]

“1. Los partidos deberán informar a la Unidad de Fiscalización:

[...]

e) La apertura de créditos 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, con la información siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

- i. Nombre de la institución bancaria;*
 - ii. Monto total del crédito; y*
 - iii. Condiciones de ministración, pago, tasas de interés, garantías y, en su caso, condiciones de reestructuración.*
- 2. Del mismo modo toda reestructuración se informará en el mismo plazo.*
- [...]"

De las disposiciones anteriormente transcritas se desprende que:

- a) El artículo 41 de la Constitución, establece que:
 - i. los partidos políticos son entidades de interés público;
 - ii. la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades;
 - iii. la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado;
 - iv. la ley ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones;
 - v. el IFE, en el ejercicio de su función, tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; y
 - vi. la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del IFE, dotado de autonomía de gestión.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

- b) En atención a los principios y reglas establecidas constitucionalmente, el COFIPE dispone lo siguiente:
- i. que para el logro de los fines establecidos en la Constitución, los partidos políticos ajustarán su conducta a las disposiciones del Código; asimismo, que el Instituto vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley;
 - ii. entre otras obligaciones, los partidos políticos nacionales deberán conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático; y permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados;
 - iii. las modalidades de financiamiento de los partidos políticos nacionales, los límites a que habrán de sujetarse las aportaciones privadas y las reglas para su recepción;
 - iv. que dentro de los sujetos que 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, se encuentran las empresas mexicanas de carácter mercantil;
 - v. que para los efectos de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, la Unidad de Fiscalización es el órgano técnico del Consejo General que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos nacionales, respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación; por lo que los partidos políticos nacionales deberán presentar ante dicha Unidad los informes de campaña sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

- vi. las facultades de la Unidad de Fiscalización, dentro de las que se encuentran vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código, e instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos;
 - vii. que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto;
 - viii. las atribuciones del Consejo General, entre las que se encuentran vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos —en particular, en lo relativo a sus prerrogativas; y
 - ix. por lo que hace al régimen sancionador, se prevé como infracción de los partidos políticos, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 del Código, así como el incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.
- c) Por su parte, reglamentariamente —en el Reglamento de Fiscalización vigente— se previó que:
- i. la vigilancia respecto de la aplicación del Reglamento corresponde al Consejo General de este Instituto y a la Unidad de Fiscalización;
 - ii. los criterios de interpretación de las disposiciones del Reglamento relativas al registro contable de los ingresos y egresos, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de los recursos, y los requisitos



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

- de los informes que los sujetos obligados deben presentar sobre sus ingresos y egresos, estarán a cargo de la Unidad de Fiscalización;
- iii. los partidos podrán contratar créditos bancarios para su financiamiento, sujetándose a reglas específicas relativas a: montos totales máximos; prohibición de garantías que se pueden ofrecer; elaboración de un informe pormenorizado sobre el contrato de apertura de crédito, e informes de toda reestructuración;
 - iv. los partidos deberán conservar, exhibir y, en su caso entregar a la Unidad, los contratos por créditos o préstamos obtenidos por los sujetos obligados, debidamente formalizados y celebrados con las instituciones financieras, así como estados de cuenta que muestren, en su caso, los ingresos obtenidos y los gastos efectuados por intereses y comisiones;
 - v. si al final del ejercicio existiera un pasivo en la contabilidad del partido o de la agrupación, éste deberá integrarse detalladamente. Al respecto, cuando se trate de saldos pendientes de liquidar por obligaciones o deudas contraídas al término del ejercicio sujeto a revisión, la Unidad de Fiscalización podrá solicitar la documentación de los pasivos pagados con posterioridad a dicha fecha, aun cuando ésta no corresponda al ejercicio sujeto a revisión;
 - vi. si al término de un ejercicio existen pasivos que no se encuentren debidamente soportados, con una antigüedad mayor a un año, serán considerados como ingresos no reportados; y
 - vii. los partidos deben informar a la Unidad, entre otras operaciones, la apertura de créditos 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, con información relativa a: 1. el nombre de la institución bancaria, 2. el monto total del crédito, y 3. las condiciones de ministración, pago, tasas de interés, garantías y, en su caso, de reestructuración.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

CUARTO. Ahora bien, una vez establecido el marco jurídico aplicable al caso bajo estudio, procederé a señalar la propuesta de la Unidad de Fiscalización respecto de la licitud del crédito contratado por el PRI con la empresa Alkino, de conformidad con las normas en materia de fiscalización electoral.

Tal como se señaló en el apartado de antecedentes, derivado de lo ordenado en el punto resolutivo Séptimo de la resolución CG31/2013, en el Dictamen Consolidado de la revisión del Informe Anual de Ingresos y Egresos del PRI, correspondiente al ejercicio de 2012, la Unidad de Fiscalización incluyó un apartado denominado: *“SEGUIMIENTO MANDATADO EN LA RESOLUCIÓN CG31/2013 RELATIVA AL PROCEDIMIENTO DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS INSTAURADO EN CONTRA DE LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, INTEGRANTES DE LA OTRORA COALICIÓN “COMPROMISO POR MÉXICO”, IDENTIFICADO COMO Q-UFRPP 58/12 Y SUS ACUMULADOS Q-UFRPP 246/12 Y Q-UFRPP 232/12”*, en el que analizó los elementos siguientes:

- La naturaleza jurídica de los partidos políticos, en el sentido de que se trata de entidades de interés público.
- El financiamiento de los partidos políticos, describiendo los tipos de financiamiento, y los límites y prohibiciones al financiamiento privado establecidas en los artículos 77 y 78 del COFIPE.
- El contrato celebrado entre el PRI y la empresa Alkino, de cuyo clausulado se desprende la obligación de la empresa de prestar un servicio y a otorgar un préstamo al PRI, señalando el monto a pagar por el PRI por cada uno de los conceptos (en cuanto al préstamo, incluyendo los intereses a una tasa del 3% mensual).



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

- La naturaleza jurídica de la contratación, concluyendo que del análisis del contrato (que nominalmente es de prestación de servicios), se desprende que contiene dos tipos de obligaciones, relativas a dos contratos distintos entre sí, los cuales son: la prestación de servicios y el mutuo. Es decir, que de las obligaciones específicas pactadas entre el PRI y Alkino, se desprende que independientemente de la prestación de servicios prestada por Alkino, fue un contrato de mutuo.
- Las características del contrato de mutuo, que se encuentra regulado en el artículo 2384 del Código Civil Federal, el cual lo define como *“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”*, y puede traer aparejado el pago de intereses, siempre que éstos hayan sido pactados.
- Las diferencias entre el mutuo civil y el préstamo mercantil, específicamente respecto a que el último existe en tres casos principalmente: *i)* cuando el préstamo se contrae en el concepto y con expresión de que las cosas prestadas se destinan a actos de comercio y no para necesidades ajenas; *ii)* cuando se celebra entre comerciantes, en cuyo supuesto se presume, salvo prueba en contrario, dicho destino o finalidad; y *iii)* cuando se trata de operaciones con instituciones de crédito.
- Los antecedentes de contratos de mutuo con partidos políticos, según los cuales, luego de ser revocado un Acuerdo de la entonces Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas de este Instituto, en el que se prohibía a los partidos políticos la utilización de esta figura, se emitió un Acuerdo diverso (que actualmente está derogado), en el que se establecieron reglas específicas para la celebración de contratos de mutuo.

Con base en los elementos anteriores, la Unidad concluyó que el contrato de mutuo celebrado entre el PRI y Alkino era lícito, pues:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

a) No existe disposición normativa expresa que regule la solicitud de préstamos o créditos con otro tipo de instituciones o empresas mexicanas de carácter mercantil, ni prohibición expresa alguna de la cual se pueda inferir que los partidos políticos están constreñidos a solicitar préstamos exclusivamente a través de instituciones de crédito.

b) En el Reglamento de Fiscalización no existe una prohibición expresa para los institutos políticos en cuanto a la posibilidad de celebración de otro tipo de contratos para la obtención de recursos, como lo es el mutuo.

c) Los términos y condiciones que fueron pactados en el contrato celebrado entre el PRI y la empresa Alkino, fueron libremente pactados por los contratantes y dotados de plena eficacia legal.

d) La prestación de servicios que obtuvo el PRI a través de la empresa Alkino, es un acto jurídico lícito puesto que se justifica en la celebración de un contrato de prestación de servicios por una parte, y por la otra por un contrato de mutuo con interés, acuerdo de voluntades que, conforme a una interpretación sistemática y funcional de la normativa electoral, fue realizado dentro de los cauces de la legalidad en materia electoral.

e) Aunado a esto, en términos de lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “Sala Superior”) en la tesis S3ELJ 15/2004, los partidos políticos se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, consistente en que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido.

f) El monto objeto del contrato analizado, es decir, la cantidad de \$66'326,300, fue completamente pagada por el PRI, motivo por el cual no puede considerarse como una violación por parte del partido político a la normatividad electoral en lo referente al origen de sus recursos, ya que no constituyó en modo alguno aportación por parte de la empresa mercantil al haber restituido el partido político la cantidad dispuesta.

En relación con lo anterior, y en el marco de la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 26 de septiembre de 2013, ante la insuficiencia en el análisis efectuado por la Unidad de Fiscalización —misma que se desarrollará a detalle en el considerando



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

próximo—, el Consejero Electoral Benito Nacif Hernández propuso iniciar un procedimiento oficioso en relación a la contratación celebrada entre el PRI y Alkino. No obstante, la propuesta que formuló no fue aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, y es precisamente esta negativa la que motiva el presente voto particular.

QUINTO. Establecido el contexto de la discusión, así como la postura presentada por la Unidad de Fiscalización, en el presente apartado expondré las razones de mi diferendo con el criterio de interpretación adoptado en el presente caso, así como las consecuencias que a mi consideración derivan de una decisión como la adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales.

Al respecto, no puedo acompañar las conclusiones a las que arriba la Unidad de Fiscalización, pues es mi convicción que parte de un análisis incompleto e insuficiente de las normas que rigen la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ya que no toma en consideración las características específicas del modelo de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las reglas contenidas en el mismo, para la debida comprobación de ingresos y gastos, a la luz de los principios constitucionales, particularmente, el principio de equidad.

En este sentido, debe destacarse que el financiamiento público que reciben los partidos tiene una base equitativa de distribución, que procede del principio de equidad establecido en el artículo 41 constitucional, y que se prevé un límite preciso de aportaciones privadas; todas, identificadas como ingresos que los partidos están facultados a recibir.

Sobre este particular, lo que la Unidad de Fiscalización omite analizar es que la obtención de un crédito es una fuente de financiamiento que permite a los partidos políticos allegarse de recursos que no forman parte de sus ingresos finales (pues serán una cuenta por pagar), pero que se integran temporalmente a su patrimonio, generando liquidez para afrontar los gastos —como es el caso— que se erogaron en las contiendas electorales, permitiéndole



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

acceder a mayores montos de dinero en proporciones distintas a las que se contemplan constitucionalmente para la determinación de su financiamiento público y que no se incorporan a los montos de financiamiento privado para efectos de los límites anuales que contempla el COFIPE.

En ese sentido, si bien se comparte con la Unidad de Fiscalización que el Reglamento de la materia regula únicamente la contratación de créditos bancarios, y no existe una prohibición expresa para contratar créditos con terceros ajenos al sistema financiero, la forma en que el crédito fue contratado y reportado a la autoridad, debió haberse analizado a la luz precisamente de los mecanismos de rendición de cuentas exigidos a los partidos a nivel reglamentario para los medios alternos de obtención de financiamiento —en particular, para los créditos bancarios—, de los principios constitucionales que esta autoridad está obligada a garantizar, y de la obligación de transparencia impuesta a los partidos políticos.

Al respecto, es importante resaltar que el Reglamento de Fiscalización regula en materia de créditos bancarios, tanto la pertinencia del financiamiento de fuentes de recursos provenientes del sistema financiero mexicano, como el impacto que dicho endeudamiento tiene en las finanzas de los propios partidos políticos, razón por la que se establecen condiciones claras respecto de la notificación oportuna a la autoridad fiscalizadora de la contratación de los créditos y de los montos máximos de endeudamiento, así como las posibles garantías pactadas. Todo lo anterior con el propósito de vigilar que el endeudamiento de los partidos políticos no comprometa el cumplimiento de sus tareas constitucional y legalmente establecidas.

En relación con lo anterior, hacer permanecer la interpretación que nos propuso la Unidad de Fiscalización respecto de la licitud del contrato celebrado entre el PRI y la empresa Alkino, limitándose a realizar una interpretación gramatical, **sin un análisis funcional y sistemático de la Constitución y del Código**, no resulta consecuente con el propio texto del Reglamento de Fiscalización ni con la naturaleza de la competencia política, y abre a los partidos políticos una posibilidad de financiamiento contraria al principio de equidad de



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

los procesos electorales —establecido en el artículo 41 constitucional—, lo que pervierte el modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Dicho de otro modo, es mi convicción que una interpretación en los términos propuestos por la Unidad de Fiscalización, supone ir en contra de principios esenciales de la competencia política, que tiene que ver con los mecanismos de fiscalización de los recursos que la Constitución y que el Código establecieron justamente para medir de la misma manera a los iguales en la competencia, atentando contra la equidad en la contienda, haciendo nugatorio el sentido de contar con límites al financiamiento que se puede obtener a partir de créditos bancarios, y vulnerando el principio de objetividad, que debe regir el actuar institucional, al permitir que los partidos políticos obtengan —a través de contratos privados, no regulados siquiera por las normas del sistema financiero— recursos adicionales a los que obtiene el resto, sin algún límite en cuanto a su monto —a diferencia de lo que ocurre con los créditos bancarios—, y con tasas de intereses que no son siquiera analizadas a la luz de los precios de mercado.

En este sentido, en una interpretación funcional, ponderada y razonable de nuestro marco jurídico, con base en los principios establecidos en la Constitución y el Código, al contar con una regulación reglamentaria completa relativa tanto a la forma en que los créditos bancarios deben ser reportados a este Instituto para su control y vigilancia, como a los montos máximos de endeudamiento y las garantías pactadas, ésta debió aplicarse por analogía a contrataciones diversas que —como es el caso— tenían la misma finalidad.

Dicho de otro modo, no se puede compartir que el análisis que se establezca respecto de la naturaleza del contrato celebrado entre el PRI y la empresa Alkino traslade sus obligaciones únicamente a las disposiciones civiles que se rigen por la voluntad de las partes, obviando que la regulación de los partidos políticos es de orden público.

De ahí que, tal como lo señala la Unidad de Fiscalización en el Dictamen Consolidado bajo análisis, al presente caso resultaba aplicable la tesis S3ELJ 15/2004 de la Sala Superior según la cual:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

PARTIDOS POLITICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTE PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS. 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. Este principio no es aplicable respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, pero además, la calidad de instituciones de orden público que les confiere a los partidos políticos la Constitución General de la República y su contribución a las altas funciones político-electorales del Estado, como intermediarios entre éste y la ciudadanía, los conducen a que el ejercicio de esa libertad ciudadana de hacer lo permitido por la legislación en los supuestos que no está expresamente regulado como prohibido en normas de orden público, no pueda llegar al extremo de contravenir esos magnos fines colectivos con sus actos, sino que en todo caso, su actuación debe dirigirse y ser adecuada para cumplir con esa función pública, primordialmente, en razón de ser prioritaria en relación con sus fines individuales; así pues, se puede concluir que los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público. Sin embargo, como no son órganos del Estado tampoco los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto expresamente por la ley.

No obstante, los elementos de la misma que resultaban aplicables no eran los que la Unidad de Fiscalización resaltó, relativa a que los partidos políticos se rigen, en principio, por la regla aplicable a los gobernados, consistente en que todo lo que no está prohibido por la ley está permitido, sino la porción correspondiente a que: *“los partidos políticos ciertamente pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, impida, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución ni contravengan disposiciones de orden público”.*



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

Derivado de lo anterior, si bien es cierto que en atención a la naturaleza de los partidos políticos no es posible establecer una prohibición para la realización de un acto jurídico que no está expresamente prohibido por la norma, también lo es que el análisis sobre la regulación que le resultaba aplicable debió realizarse garantizando que no se desnaturalizara, impidiera, desviara, o de cualquier forma alterara la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución, ni se contravinieran disposiciones de orden público.

Dicho de otro modo, atendiendo precisamente a la naturaleza tanto de los partidos políticos, como de su financiamiento, y el modelo de fiscalización de sus recursos, el análisis del contrato que el PRI celebró con la empresa Alkino debió incluir una revisión de las reglas establecidas para la obtención de créditos, y de los montos máximos de financiamiento permitidos por esta vía; pues con una interpretación incompleta e insuficiente, como la que fue propuesta la Unidad de Fiscalización y aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, lo que se validó fue un mecanismo para desatender, sin alguna consecuencia, los límites a los ingresos —ya sea temporales o permanentes— permitidos a los institutos políticos, fijados por la autoridad para garantizar la equidad en la competencia, y para evitar la intromisión indebida de recursos privados en las contiendas electorales.

En relación con lo anteriormente expuesto, debe destacarse que las facultades de la Unidad de Fiscalización y las del Consejo General son muy diversas, ya que en términos de lo dispuesto en el propio Reglamento de Fiscalización, el Consejo General únicamente dotó a dicha Unidad de facultades para interpretar las disposiciones del mismo, mientras que el máximo órgano de dirección de este Instituto es el único facultado para realizar una interpretación de las mismas a la luz de los principios y preceptos constitucionales y legales.

De ahí que, precisamente en ejercicio de las atribuciones que le son propias al Consejo General, es mi convicción que éste debió realizar una interpretación gramatical, sistemática y funcional, acorde a lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2 del COFIPE, con base en los principios establecidos en la Constitución y propio Código, respecto de lo dispuesto en el



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

Reglamento de Fiscalización, en relación con las obligaciones de los partidos políticos, relativas a la contratación de créditos.

Derivado de lo expuesto, me distancio de la decisión de la mayoría de las y los integrantes del Consejo General respecto de la necesidad de aplicar —sin un análisis y discusión mayores— de forma automática y gramatical, las disposiciones contenidas en el Reglamento de Fiscalización; contrario a ello, es mi convicción que el mismo debió haberse analizado de forma sistemática y funcional, para evitar una distorsión en el modelo de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, pues es justamente en contextos como éste cuando la autoridad debe ejercer todas las facultades con que cuenta para tomar una determinación que privilegie en todo momento los principios que está llamada a tutelar, en particular, la equidad en los mecanismos de medición y de rendición de cuentas que nos dimos.

En otro orden de ideas, se debe destacar que el artículo 48 de Ley de Instituciones de Crédito, prevé que las tasas de interés, comisiones, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito se sujetarán a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México. Este aspecto representa un elemento de certeza, pues en concordancia con esa disposición legal, las instituciones bancarias deben sujetar las condiciones y términos de contratación de créditos a la normatividad financiera que regula su actuación, por lo que resulta evidente que lo estipulado en un contrato de apertura de crédito, que un banco celebra con un particular, no depende de la voluntad discrecional de los contratantes, sino que las condiciones de dicho contrato estarán determinadas por la normatividad emitida por las autoridades hacendarias y el Banco de México.

En este sentido, una segunda razón expuesta en el marco de la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 26 de septiembre pasado, para iniciar un procedimiento oficioso respecto del caso bajo estudio —misma que tampoco fue aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales—, consistía en valorar si los intereses pactados por las partes en el contrato celebrado entre el PRI y la empresa Alkino, eran acordes a los lineamientos emitidos por las autoridades correspondientes, respecto de las tasas de interés



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

aplicables en el sistema financiero al momento de la contratación, pues de lo contrario, se podría estar en presencia de una aportación en especie de una persona moral prohibida por el artículo 77, párrafo 2, precisamente por el monto de las erogaciones que el partido no efectuó para la obtención del financiamiento.

Por último, se debe destacar que una decisión como la expuesta a lo largo del presente voto particular no habría dejado al PRI en estado de indefensión, puesto que la misma habría implicado que se diera cuenta, se notificara y se respetaran cada uno de los derechos que tiene para establecer las aclaraciones correspondientes, respetando en todo momento y en toda forma la garantía de audiencia prevista para un procedimiento de esta naturaleza; de ahí que la propuesta específica sobre este tema se planteara en el sentido de iniciar un procedimiento oficioso de investigación.

Es mi convicción que con la negativa de realizar una investigación exhaustiva sobre el caso bajo análisis —con independencia de los resultados que, en su momento derivaran de la misma—, el Consejo General de este Instituto no honró los principios constitucionales que estaba llamado a tutelar.

SEXTO. Por las razones anteriormente expuestas, expreso mi disenso parcial con la resolución aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, destacando que lo que me resulta de particular gravedad de la determinación adoptada, es que con la misma se rompe el esquema de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos y pierde eficacia el sistema de fiscalización de los mismos que hemos edificado, particularmente, a partir de la reforma electoral de 2007-2008.

Lo anterior, tomando en consideración que el sistema normativo en torno a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos fue edificado con el propósito de garantizar la equidad en su financiamiento, brindar la mayor transparencia en el ejercicio del gasto y fijar altos estándares de rendición de cuentas que permitan conocer con exactitud a cuánto



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

ascienden y en qué emplean sus recursos los partidos políticos, tan es así, que la reforma electoral del 2007 dotó de autonomía de gestión a la Unidad de Fiscalización y la facultó para sobrepasar los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

No debe pasar desapercibido, el grave riesgo que supone abrir la posibilidad de pactar con personas mercantiles contratos que permitan un financiamiento temporal, que en los hechos equivale a la intromisión de recursos privados de entes que tienen expresamente prohibido realizar aportaciones a los partidos políticos, en tanto que su naturaleza no es la del ahorro y préstamo de dinero, como sí lo es la de las instituciones bancarias, que como ya lo he mencionado, están reguladas por la CNBV.

En este sentido, una interpretación como la que se propuso y aprobó la mayoría de las y los Consejeros Electorales, entraña la gravedad de distorsionar la equidad, a través de servicios de financiamiento que tienen como único límite la voluntad de las partes; lo anterior, pues mientras todos los partidos políticos se estarían sometiendo a la prestación de un servicio —el otorgamiento de un crédito— que tiene un costo de mercado —incluso regulado por las autoridades financieras y hacendarias—, otros se podrían beneficiar de acuerdos comerciales con personas morales que a través de un “contrato civil de mutuo”, les pudieran otorgar un financiamiento en condiciones ventajosas con las que no contarían sus contendientes. Así, bastaría con que el préstamo tuviera un interés bajo y/o un plazo amplio, para generar condiciones inequitativas en el acceso a los recursos para financiar una determinada contienda electoral.

Al respecto, imaginemos por un momento que se proporcionara a un partido político un préstamo por un monto ilimitado —pues en términos de lo señalado por la Unidad de Fiscalización, no existiría un monto máximo de endeudamiento para los partidos políticos a través de un contrato de mutuo—, a ser pagado en 20 años, o en 10, con una tasa de interés del 0.5% ó del 1%. Una situación como la descrita no podría tener cabida en un modelo electoral como el mexicano, pues contravendría disposiciones constitucionales de orden público, por la distorsión que generaría en la equidad en el acceso a financiamiento por parte de los partidos políticos; sin embargo, sería “lícito” y “válido”, según lo resuelto por la Unidad de Fiscalización y la mayoría de las y los Consejeros Electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

Hacer permanecer una interpretación como la señalada genera efectos graves y llevaría a la perversión de que un partido político recibiera un trato equivalente al de “parte relacionada” de una persona moral mercantil, prohibida como aportante en el sistema electoral mexicano, lo que tendría efectos no sólo en los recursos que recibiría el instituto político y con los que contaría para participar en una contienda electoral, sino también en la intromisión de intereses privados o de poderes de facto que podrían influir, a través de los recursos que ingresaran —incluso con una tasa de interés menor a la del mercado— a la contienda electoral, en la decisión de los candidatos y gobernantes de México.

Sobre este particular, vale la pena recordar que la consecuencia perversa de la relación entre las personas morales mercantiles y los partidos políticos fue uno de los argumentos que motivó que la propaganda de los partidos políticos en radio y televisión saliera del ámbito del mercado, y se difundiera únicamente a través de los tiempos del Estado. En este sentido, un análisis del Diario de Debates del Senado de la República permite establecer que, al aprobarse en esa Cámara la reforma constitucional en materia electoral de 2007, los Coordinadores parlamentarios de las principales fuerzas políticas coincidieron en afirmar que esa reforma tenía dos motivaciones centrales: *i)* la urgencia de limitar la influencia del dinero en las campañas políticas y en las elecciones; y *ii)* la necesidad de dar un nuevo rumbo a la relación que existía entre los medios de comunicación concesionados, partidos políticos, candidatos y elecciones. Sin embargo, con determinaciones como la que motiva el presente voto particular, se establecen criterios que contravienen las pretensiones que se buscaron con la reforma, que en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, se plasmaron —como se ha señalado— en la facultad que se otorgó a la Unidad de Fiscalización de sobrepasar los secretos bancario, fiscal y fiduciario.

Aunado a ello, derivado de la naturaleza misma del contrato de mutuo, que en términos de su regulación civil no requiere de alguna formalidad para su perfeccionamiento, la procedencia u origen de los recursos que fueron “prestados” a un partido político no necesariamente sería conocido por la autoridad electoral —atendiendo a que bajo la interpretación aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, el único límite que se establecería a la celebración de mutuos entre un partido político y una persona física



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

o moral se encontraría en los términos de lo pactado en el acuerdo de voluntades—, por lo que su origen no tendría que estar bancarizado, ni en consecuencia regulado por otras autoridades especializadas en la materia.

Relacionado con lo anterior, vale la pena aclarar que a través del presente voto particular no se cuestiona la licitud de los contratos de mutuo en el sistema jurídico mexicano, sino los efectos y consecuencias que su aplicación genera en materia electoral, particularmente en el principio de equidad, sobre el que está construida la competencia electoral, a nivel constitucional, y en la creación de lazos de dependencia, respecto de terceros ajenos a la contienda.

Así, interpretaciones como la propuesta por la Unidad de Fiscalización y aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, da lugar a que se formalicen y legalicen financiamientos paralelos provenientes de personas o de entes que tienen prohibida la aportación a través de financiamientos temporales que permiten el fondeo de recursos —la liquidez— para las contiendas electorales, rompiendo con esto la equidad en la contienda, y el modelo de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Esto es así, ya que la fiscalización de este tipo de operaciones realizadas con entes que no pertenecen al sistema financiero, además de la ausencia de reglas y sistemas de vigilancia en condiciones igualitarias ya mencionadas, es altamente compleja, contrario a lo que sucede en las confirmaciones realizadas a través de la CNBV, más aun en los casos en los que dichas operaciones no son reportadas oportunamente a la autoridad.

De ahí la necesidad de que el Consejo General, como máximo órgano de dirección de este Instituto, hubiese ejercido sus atribuciones para realizar una interpretación sistemática y funcional de las normas aplicables al caso, para garantizar que la función fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos fuera útil como instrumento para vigilar la licitud de su origen y destino; evaluar de forma cierta y transparente el principio de equidad en la contienda; detectar, investigar y, en su caso, sancionar, aportaciones en especie que pudieran provenir de personas morales prohibidas; y para que, a través de los resultados



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ
CONSEJERO ELECTORAL

presentados por el Consejo General, los partidos políticos rindieran cuentas a la sociedad de los recursos públicos y privados con que financiaron sus campañas electorales.

En virtud de las razones anteriormente expuestas y fundadas, emito el presente **voto particular** respecto de la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en cuanto a la determinación de no iniciar un procedimiento oficioso de fiscalización para investigar y determinar la licitud del crédito contratado por el PRI con la empresa Alkino, de conformidad con las normas en materia de fiscalización electoral, y si éste cumple con los requisitos aplicables, en el marco del modelo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como una posible aportación en especie de una persona moral prohibida por el artículo 77, párrafo 2 del COFIPE, derivado del monto de los intereses pactados entre las partes.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'AF' followed by a period.

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández,
Consejero Electoral.