



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

LA FUNCION FISCALIZADORA DEL INSTITUTO FEDERAL  
ELECTORAL Y EL SECRETO BANCARIO.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MARIA FERNANDA GALVEZ JIMENEZ**



ASESOR: LIC. JORGE KRISTIAN BERNAL MORENO

MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.





SECRETARÍA NACIONAL  
DE EDUCACIÓN  
PÚBLICA

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 3 de agosto de 2004.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **GALVEZ JIMÉNEZ MARÍA FERNANDA** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y EL SECRETO BANCARIO"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"**.

Atentamente  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"**  
Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.





INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

**LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO FISCAL**  
**Y FINANZAS PÚBLICAS**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**P R E S E N T E**

Muy distinguido señor director:

Me permito informarle, que de acuerdo a su autorización del 16 de febrero del presente año, he seguido de cerca la elaboración de la tesis de la alumna María Fernanda Gálvez Jiménez, bajo el título "LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y EL SECRETO BANCARIO".

Al respecto, considero que se trata de un trabajo serio y bien estructurado que aborda un tema de gran actualidad e importancia para el país, el cual a su vez, no ha sido suficientemente estudiado por la doctrina. Asimismo, dicho trabajo refleja un óptimo conocimiento del tema, mismo que es abordado con una metodología adecuada; realiza un abundante análisis de la doctrina, el derecho positivo mexicano, inclusive, de criterios de jurisprudencia y sentencias sobresalientes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De igual modo, se incorporan reflexiones de derecho comparado y se llega a conclusiones y propuestas consistentes y sugerentes.

Por lo anterior, estimo que dicha tesis satisface con creces los requisitos previstos en la Legislación Universitaria, razón por la cual la someto a su consideración para su aprobación definitiva.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**

Ciudad Universitaria a 7 de julio de 2004.

**LIC. JORGE KRISTIAN BERNAL MORENO**

c.c.p. Interesado

A mis padres,  
por su amor infinito y su apoyo incondicional en todos los momentos de mi vida.

A mi hermano,  
por ser una parte complementaria de mí.

A mis sobrinas,  
porque son una fuente inagotable de amor y alegría.

que llegó sorpresivamente a mi vida y se ha hospedado de manera permanente en mi  
Al amor,  
corazón.

A todos mis compañeros,  
por haber compartido cinco maravillosos años de nuestras vidas.

A mis maestros,  
por su ejemplo y paciencia.

Al Licenciado Miguel Ángel Vázquez Robles,  
por su gran apoyo en los momentos difíciles.

A la Facultad de Derecho de la UNAM,  
por haberme acogido en sus aulas y enseñarme un pedacito de realidad.

A Dios.

# LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y EL SECRETO BANCARIO

INTRODUCCIÓN .....	I
--------------------	---

## CAPÍTULO I

<b>FINANCIAMIENTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....</b>	<b>1</b>
I. Partidos políticos.....	1
1. Consideraciones generales.....	1
2. Naturaleza jurídica.....	5
3. Régimen Constitucional.....	8
A. Constitución Política de la Monarquía Española (1812).....	9
B. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (1984).....	9
C. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reforma la del 5 de febrero de 1857.....	9
D. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917).....	10
a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma de 6 de diciembre de 1977.....	10
b. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma de 3 de septiembre de 1993.....	11
c. Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos, reforma de 22 de agosto de 1996.....	11
4. Legalización de los partidos políticos.....	13
A. Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911.....	13
B. Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916.....	13
C. Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 para la formación del	

Congreso Ordinario. . . . .	13
D. Ley para las Elecciones de los Poderes Federales, del 2 de julio de 1918. . . . .	13
E. Decreto que reforma la Ley Electoral del 2 de julio de 1918. . . . .	14
F. Decreto del 24 de diciembre de 1921. . . . .	14
G. Decreto que modifica los artículos 14 y 15 de la Ley para Elección de Poderes Federales del 24 de noviembre de 1931. . . . .	14
H. Decreto que reforma el artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales, del 19 de enero de 1942. . . . .	14
I. Decreto que reforma varios artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales de 1943. . . . .	14
J. Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946. . . . .	15
K. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1946. . . . .	15
L. Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951. . . . .	15
M. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1951. . . . .	15
N. Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal de 1954. . . . .	16
O. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1963. . . . .	16
P. Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973. . . . .	16
Q. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. . . . .	16
R. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990. . . . .	17
S. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996. . . . .	18
II. El financiamiento de los partidos políticos en derecho comparado. . . . .	22
1. Financiamiento público. . . . .	24
2. Financiamiento privado. . . . .	27
3. Financiamiento de los partidos políticos en derecho comparado. . . . .	29

A. América Latina. . . . .	29
a. Ecuador. . . . .	29
b. El Salvador. . . . .	30
c. Nicaragua. . . . .	31
d. Panamá. . . . .	32
B. Estados Unidos de América. . . . .	33
C. Europa. . . . .	37
a. Alemania. . . . .	37
b. España. . . . .	39
III. Financiamiento de los partidos políticos en México. . . . .	40

## **CAPÍTULO II**

<b>FACULTADES DE FISCALIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. . . . .</b>	<b>50</b>
I. Marco conceptual de la fiscalización. . . . .	50
II. Fiscalización sobre el financiamiento a partidos políticos. . . . .	53
III. Autoridades electorales. . . . .	58
1. Instituto Federal Electoral. . . . .	59
A. Antecedentes. . . . .	59
a. Legislación de 1946. . . . .	60
b. Legislación de 1951. . . . .	61
c. Legislación de 1973. . . . .	62
d. Legislación de 1977. . . . .	63
e. Legislación de 1986-1987. . . . .	64
f. Legislación de 1990 y sus reformas. . . . .	65
B. Naturaleza jurídica, estructura e integración. . . . .	67
C. Atribuciones, facultades y competencia. . . . .	71
D. Facultad de fiscalización. . . . .	80
a. Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. . . . .	81

b. Órganos auxiliares de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. . . . .	88
c. Procedimiento de fiscalización. . . . .	90
2. Autoridades electorales administrativas de las entidades federativas. . . . .	94
A. Órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral. . . . .	94
B. Órganos electorales locales. . . . .	98
a. Facultad de fiscalización. . . . .	99

### **CAPÍTULO III**

#### **TELEOLOGÍA DEL SECRETO BANCARIO A LA LUZ DE SU REGULACIÓN**

<b>LEGAL. . . . .</b>	<b>101</b>
I. Antecedentes. . . . .	101
1. Trayectoria del secreto bancario en la legislación mexicana. . . . .	103
II. Naturaleza jurídica. . . . .	110
1. Ubicación del secreto bancario. . . . .	112
2. Bien jurídico tutelado por el secreto bancario. . . . .	113
III. Fundamento constitucional. . . . .	113
IV. Regulación legal. . . . .	116
1. Ley de Instituciones de Crédito. . . . .	116
2. Ley de Protección al Ahorro Bancario. . . . .	116
3. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. . . . .	117
4. Ley del Banco de México. . . . .	117
5. Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia. . . . .	118
6. Ley de Sociedades de Inversión. . . . .	119
7. Ley de Ahorro y Crédito Popular. . . . .	120
8. Ley del Mercado de Valores. . . . .	120
V. Concepto. . . . .	122
VI. Secreto financiero: bancario, fiduciario y bursátil. . . . .	125
VII. Finalidad del secreto bancario. . . . .	126
VIII. Personas obligadas a guardar el secreto bancario. . . . .	127



IX. Operaciones que protege el secreto bancario. . . . .	128
X. Autoridades facultadas para solicitar directamente información protegida por el secreto bancario. . . . .	129
1. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. . . . .	130
2. Autoridades judiciales. . . . .	131
3. Procuraduría General de la República. . . . .	131
XI. Autoridades que por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores pueden solicitar información protegida por el secreto bancario. . . . .	132
1. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. . . . .	132
2. Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (Contaduría Mayor de Hacienda). . . . .	133
3. Autoridades Fiscales Federales. . . . .	134
4. Autoridades Fiscales Autónomas Federales. . . . .	134
5. Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje. . . . .	135
XII. Otras entidades que pueden solicitar información protegida por el secreto bancario. . . . .	135
1. Instituto de Protección al Ahorro Bancario. . . . .	135
2. Banco de México. . . . .	136
3. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. . . . .	137
4. Instituciones de Crédito y Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico. . . . .	137
5. La Cooperación Judicial Internacional. Autoridades financieras del exterior. . . . .	138
6. Sociedades de Información Crediticia. . . . .	139
XIII. Responsabilidad por violación al secreto bancario. . . . .	140
1. Sanciones penales. . . . .	140
2. Sanciones laborales. . . . .	141
3. Sanciones administrativas. . . . .	142
4. Sanciones civiles. . . . .	142

## **CAPÍTULO IV**

### **LAS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN DEL IFE Y EL SECRETO BANCARIO . . . . . 144**

I. Concepto de autoridad hacendaria. . . . . 144

II. La intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso conocido como "Amigos de Fox". . . . . 151

III. La interpretación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. . . . . 162

IV. Necesidad de una reforma en materia electoral. . . . . 165

V. Iniciativas de reforma electoral presentadas durante la primera mitad del año 2004. . . . . 167

1. Cuadro comparativo de las iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. . . . . 167

2. Cuadro comparativo de las iniciativas de reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME); al Código Fiscal de la Federación (CFF); a la Ley de Instituciones de Crédito (LIC); a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR). . . . . 169

**CONCLUSIONES. . . . . 177**

**PROPUESTAS. . . . . 182**

**BIBLIOGRAFÍA. . . . . 184**

## INTRODUCCIÓN

El Estado tiene a su cargo varias funciones, entre ellas encontramos la que se refiere a la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de los recursos públicos (funciones atinentes a la hacienda pública); y también las relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Todas estas funciones las lleva a cabo el Estado por medio de las autoridades denominada hacendarias, y para ello cuentan con amplias facultades entre las que cabe mencionar la posibilidad de solicitar a las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la entrega de información protegida por el secreto bancario (artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito), siempre y cuando sea para fines fiscales y se trate de autoridades hacendarias federales.

Como todos sabemos, en México los partidos políticos son entidades de interés público, ya que reciben financiamiento por parte del Estado, en consecuencia, los recursos que éstos poseen son objeto de fiscalización por parte del Instituto Federal Electoral, que es la autoridad federal constitucional y legalmente facultada para llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos (artículo 41, fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículo

49, apartado seis, 49-A, 49-B, 82, 269,270, 271 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

A partir del año 2000, se presentaron varios recursos de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación promovidos por diversos partidos políticos en lo que se pedía la revisión de las cuentas bancarias de personas que aportaron fondos económicos a la campaña presidencial de Vicente Fox, ya que esta información le fue negada al Instituto Federal Electoral por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores aduciendo que la entrega de dicha información sería una violación al secreto bancario que protege a los inversionistas.

De esta manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió, a principios del año 2003, una tesis de jurisprudencia en la que determina claramente que "(...) el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se le otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en los conceptos abiertos de *autoridades hacendarias federales* y para *fines fiscales*, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpelado (artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito)"<sup>1</sup>.

A pesar de esta interpretación jurisprudencial hecha por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se negó a entregar la información solicitada por el Instituto Federal Electoral, ya que señala que si bien el Tribunal Electoral es una autoridad judicial y sus resoluciones deben ser acatadas, la jurisprudencia que éste emita no obliga a otras autoridades no electorales como es el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Es por ello que considero necesaria una reforma legal que incluya explícitamente al Instituto Federal Electoral dentro de las autoridades facultadas para solicitar a las

---

<sup>1</sup> SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN. Tercera época. Recurso de apelación SUP-RAP-0050/2001. Unanimidad de votos; Recurso de apelación SUP-RAP-054/2001. Unanimidad de votos; Recurso de apelación SUP-RAP-045/2002. Unanimidad de votos.

instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la entrega de "(...) información relativa a operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere (...)”<sup>2</sup>.

La finalidad de incluir al Instituto Federal Electoral dentro de los casos de excepción al secreto bancario la señala el texto de la tesis de jurisprudencia en comento, y coincide con la propia salvedad al secreto bancario: "(...) consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora (...)”<sup>3</sup>. Además, en la interpretación que hace el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación con la forma en la que se ha interpretado la ley.

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Idem.*

## CAPÍTULO I

### FINANCIAMIENTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### I. Partidos políticos

##### 1. Consideraciones generales

Para poder hablar del financiamiento de los partidos políticos, es necesario saber, ante todo, qué se entiende por estos últimos. Varios autores han elaborado definiciones de partido político, y a continuación mencionaré algunos ejemplos que nos permitirán tener una idea más completa acerca de este tema:

Para Friedrich, "un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes al control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros de un partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales".<sup>1</sup>

Para Weber, un partido es "la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una

---

<sup>1</sup> FIEDRICH, Carl J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 297, (citado en ANDREA Sánchez, Francisco José de. *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2002, p. 60.)

asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales".<sup>2</sup>

Kelsen considera que los partidos políticos son "formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos".<sup>3</sup>

Paolo Biscaretti di Ruffia, el célebre constitucionalista italiano, sostiene que los partidos políticos son "organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno".<sup>4</sup>

Según Schumpeter, un partido "no es (...) un grupo de hombres que buscan promover el bien común basados en algún principio en el que todos están de acuerdo (...) Un partido es un grupo, cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político".<sup>5</sup>

Para Epstein, un partido es "cualquier grupo que busca obtener votos bajo un membrete".<sup>6</sup>

Kenneth Janda señala que los partidos, son "organizaciones que tienen como meta colocar a sus representantes en puestos gubernamentales".<sup>7</sup>

Para La Palombara, un partido es aquella organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> WEBER, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 228 (citado en ANDREA Sánchez, Francisco José de, *op. cit.*, p.60)

<sup>3</sup> *Idem*

<sup>4</sup> ALDO, José y CARBALLO, Luis David, *Los partidos políticos*. Anuario Jurídico IX, México, 1982, p. 237, (citado en ANDREA Sánchez, Francisco José de, *op. cit.*, p. 60)

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 61

<sup>6</sup> SARTORI, Giovanni, *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1977, p. 59, (citado en ANDREA Sánchez, Francisco José de, *op. cit.*, p. 61)

<sup>7</sup> *Idem*

<sup>8</sup> PALOMBARA, Joseph la, *Politics within Nations*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974, p. 509, (citado en ANDREA Sánchez, Francisco José de, *op. cit.*, p. 61)

Por último, para Giovanni Sartori, un partido político es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no), a candidatos para los cargos públicos.<sup>9</sup>

De todas estas definiciones formuladas por diversos autores y recopiladas en la obra de Francisco José de Andrea Sánchez, este último considera, después de analizarlas, que las más completas son dos: la de La Palombara y la de Giovanni Sartori, porque dan cabida a una gama más amplia de partidos genuinos que los restantes conceptos enlistados.

La definición de Max Weber pone de relieve varios rasgos característicos de los partidos:<sup>10</sup> en primer lugar, el partido es una asociación voluntaria; en segundo lugar, se trata de una organización dirigida a fines determinados, cuya satisfacción requiere necesariamente el poder; en tercer lugar, el partido puede perseguir finalidades ideológicas y/o materiales; y, en cuarto lugar, los beneficiarios primarios de la actividad partidaria son sus miembros activos y, en especial, sus dirigentes. De esta manera, podemos ver que la definición weberiana no define a los partidos por su papel electoral. En cambio, otros autores sí consideran a la cuestión electoral como un punto central en la definición de los partidos políticos. Al respecto, el español Manuel Martínez Sospedra señala:

"El partido es una criatura nacida a consecuencia de las elecciones con amplio cuerpo electoral, pero ni su finalidad esencial es hacer elecciones, ni la existencia de las elecciones es condición necesaria para que se puedan formar partidos.

Lo que define la diferencia del partido como fuerza política es, en primer lugar, que se trata de una fuerza política organizada en forma de asociación, y, en segundo lugar, el tener por objetivo, por fin de la asociación, la conquista y ejercicio del poder".<sup>11</sup>

<sup>9</sup> SARTORI, Giovanni, *Parties and Party Systems*, op. cit., (citado en ANDREA Sánchez, Francisco José de, op. cit., p. 61)

<sup>10</sup> MARTÍNEZ Sospedra, Manuel. *Introducción a los partidos políticos*. Ariel Derecho. España, 1996, p.18.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 21.



Cabe señalar, ahora, cuáles son consideradas por la doctrina contemporánea imperante, como características esenciales de un partido político.<sup>12</sup>

- Una organización durable.
- Una organización estructuralmente completa.
- Una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder.
- Una voluntad de buscar el apoyo popular.
- Una independencia orgánica y funcional de los partidos respecto del propio Estado.

En torno a la importancia de los partidos políticos en las sociedades contemporáneas, podemos mencionar que toda sociedad moderna resulta impensable sin la existencia de partidos políticos, o por lo menos de un partido político, ya que éstos llevan a cabo una función mediadora entre la sociedad y el poder político. Como lo señala Manuel Martínez Sospedra<sup>13</sup> "(...) lo que el partido político supone es el acceso de las masas a la vida política (...)" y en este sentido, si el partido político busca llegar al poder por medio del apoyo del pueblo, dicho apoyo sólo puede obtenerlo el partido creando un clima de amplia politización en la población ejecutando a cabalidad sus funciones, que son, de acuerdo con el propio Martínez Sospedra<sup>14</sup>, las siguientes:

- Postulación de proyectos políticos de carácter global. Los partidos políticos son actores sociales que se presentan y actúan en función de proyectos políticos referidos a la sociedad globalmente considerada.
- Agregación y jerarquización de intereses. Los partidos políticos transforman y reducen a la unidad las demandas sociales.
- Los partidos políticos desempeñan una función de comunicación y de orientación de los órganos políticos de poder, en su calidad de grupos de opinión pública, y del mismo modo, ejercen una labor de control de su actuación.
- Los partidos políticos ejercen, también, la denominada función electoral, actividad que produce la estructuración de la opinión política y del voto de los ciudadanos.

<sup>12</sup> ANDREA Sánchez, Francisco José de, *op. cit.*, p. 64.

<sup>13</sup> MARTÍNEZ Sospedra, Manuel, *op. cit.*, p. 24.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 24-27.

- La selección y el reclutamiento del personal político. Los partidos operan como agencias mediante las cuales se proporciona personal aspirante a los numerosísimos puestos públicos que se proveen por elección en las democracias representativas.

Siguiendo a José Francisco de Andrea Sánchez<sup>15</sup>, *los partidos políticos contemporáneos son grupos políticos que movilizan a los pueblos, representan intereses, facilitan la concreción de compromisos entre puntos de vista distintos, congregan miles o millones de individuos y permiten financiar actividades y plataformas políticas que, como individuos aislados, jamás podrían realizar.*

Finalmente, señalaremos que en aquellos países en los que los partidos políticos son considerados como entidades de interés público (que es el caso de México), la existencia de partidos políticos es indispensable para que ciertos grupos sociales puedan tener acceso al financiamiento público con la finalidad de llevar a cabo múltiples actividades políticas, ya que en la política contemporánea, quien carece de financiamiento, carece de toda posibilidad real de una participación política.

## 2. Naturaleza jurídica de los partidos políticos.

Para hablar de la naturaleza jurídica de los partidos políticos en México, acudiremos al artículo 41 constitucional, el cual define a los partidos de la siguiente manera: "fracción I. Los partidos políticos son entidades de interés público (...)". Este mismo artículo señala los fines de los partidos:

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (...)"

---

<sup>15</sup> ANDREA Sánchez, José Francisco de, *op. cit.*, p. 68.

Lo preceptuado en el texto constitucional nos presenta un primer problema: determinar qué se debe entender por entidades de interés público.

El vocablo "entidad" debe ser entendido de la siguiente manera: "lo que constituye una esencia o forma de una cosa. Ente o ser."<sup>16</sup> En consecuencia, un partido político es una ente o ser.

Ahora bien, la conjunción "interés público" representa una mayor complejidad en virtud de lo multívoco del término. Por ello citaremos la definición de interés público contenida en el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual dice:

#### **"INTERÉS PÚBLICO.**

I. Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

II. Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho se pueden clasificar en dos grandes grupos. En el primero se incluyen las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales; dichas pretensiones constituyen el "interés privado", y tienen la característica de que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para determinadas personas. Por el contrario, en el segundo grupo se encuentran las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión "interés público".

La protección otorgada al interés público tiene mayor alcance jurídico que la tutela concedida a los intereses privados. En efecto, el interés público es protegido por el Estado, no sólo mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad

---

<sup>16</sup> *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*. 40ª edición, Editorial Porrúa. México, 1998, p. 286.

permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas. En cambio, en relación al interés privado, el Estado se limita a crear las condiciones propicias para que los particulares satisfagan sus pretensiones mediante su propio esfuerzo...

IV. Algunos autores atribuyen un significado más restringido a la noción de interés público. Estos juristas, consideran que el interés público se constituye solamente por las pretensiones que tiene el Estado para satisfacer sus necesidades como institución. De acuerdo con esta concepción, las demás pretensiones dirigidas a satisfacer necesidades colectivas deben denominarse interés social o general.<sup>17</sup>

Usualmente, el concepto de interés público es confundido con el de utilidad pública e inclusive, es utilizado como sinónimo de provecho común, beneficio colectivo, interés social, interés general, etcétera. Pero debemos señalar que, aunque entre ellos existan algunos puntos de coincidencia, esto no quiere decir que sean iguales. El concepto de interés público cuenta con una connotación más amplia, ya que en éste se encierran los demás conceptos mencionados.

El interés público debe ser considerado como el deseo, el querer de un individuo que coincide con los deseos, los intereses de los miembros de una sociedad en un momento y en un espacio determinados, entendiendo que la realización de los deseos de una sociedad produce la satisfacción de todos. Por lo que, si partimos de la idea de que la concreción del deseo de la colectividad es el interés público, es obligación del Estado, mediante el derecho, crear una disposición normativa que lo proteja con el objeto de que el interés público adquiera una relevancia de carácter jurídico.

De lo anterior, podemos decir que los partidos políticos no son órganos de poder público y tampoco son entidades privadas. Los partidos políticos se encuentran a la mitad del camino entre los extremos antes mencionados. Son vehículos que permiten a los ciudadanos acceder a los cargos de elección popular y se encargan, también, de promover la participación del pueblo en la vida democrática. Y, para poder llevar a cabo

---

<sup>17</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1992, p. 1779 y 1780.

sus funciones, reciben una serie de apoyos por parte del Estado, mismos que se encuentran especificados y regulados en la fracción II del artículo 41 constitucional, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los partidos políticos son considerados como entidades de interés público debido a que las finalidades que persiguen están encaminadas a prevenir y, en su caso, remediar los problemas que atañen a la sociedad. En este sentido, podemos considerar como asuntos de interés público los siguientes: la democracia, la participación de la ciudadanía en cuestiones de índole político, la representación a nivel nacional de todas las corrientes ideológicas, la prestación de los servicios públicos, etcétera.

Pero el interés público no solamente implica que el Estado tenga la obligación de asegurar las condiciones materiales indispensables para que el partido político pueda cumplir sus funciones, sino que también otorgue lineamientos encaminados a que estas entidades de interés público garanticen el cabal cumplimiento de los derechos político-electorales.

Finalmente, podemos decir que si bien es cierto que los partidos políticos necesariamente se encuentran constreñidos a ser entes desvinculados del Estado, también lo es el hecho de que tales entes, en virtud de su naturaleza, inevitablemente realizan funciones y actividades propiamente estatales en beneficio del interés público.

### 3. Régimen constitucional

El proceso de constitucionalización y legalización de los partidos políticos comprende varias etapas que se desarrollaron a través de un periodo largo de tiempo.

Siguiendo a Bernardino Esparza Martínez<sup>18</sup>, la formación jurídica-partidaria en México se dio de la siguiente manera:

---

<sup>18</sup> ESPARZA Martínez, Bernardino. *Partidos políticos. Un paso de su formación política y jurídica*. Editorial Porrúa, Tecnológico de Monterrey. México, 2003, p. 41-169.

## **Etapas del proceso de constitucionalización.**

### **Primera etapa (1812-1857):**

#### **A. Constitución Política de la Monarquía Española (1812).**

Artículo 59. "Las juntas electorales de partido se compondrán de los electores parroquiales que se congregarán en la cabeza de cada partido a fin de nombrar al elector o electores que han de concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados de las Cortes".

#### **B. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (1814).**

Artículo 82. "Las juntas electorales de partido se compondrán de los electores congregados en la cabecera de cada subdelegación, o en otro pueblo que por justas consideraciones designe el juez, a quien toca esta facultad, como también la de citar a los electores, señalar el día, hora y sitio para la celebración de estas juntas y presidir las sesiones".

#### **C. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reforma la del 5 de febrero de 1857.**

Artículo 9. "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considera ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de la violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee".

## Segunda etapa (1977-1996):

### D. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917).

Artículo 41. "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

### a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (6 de diciembre de 1977).

Artículo 41. (Adicionado, D. O. 6 de diciembre de 1977) "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

b. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (3 de septiembre de 1993).

Artículo 41. (Adicionado, D. O. 3 de septiembre de 1993) "La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales".

c. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (22 de agosto de 1996).

Artículo 41. (Reformado, D. O. 22 de agosto de 1996). "La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.



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 y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones".

#### 4. Legalización de los partidos políticos

##### **Etapas del proceso de legalización**

##### **Primera etapa (1911-1943):**

###### A. Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911.

Expedida por Francisco I. Madero. En esta ley, por primera vez se otorga personalidad jurídica a los partidos políticos.

###### B. Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916.

Expedida por Venustiano Carranza. Esta ley establece en cuáles operaciones electorales tendrán intervención los partidos políticos, así como los requisitos que deben cumplir, con la condición de que no lleven un nombre o denominación religiosa, ni obedezca exclusivamente a intereses de una raza o creencia.

###### C. Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 para la Formación del Congreso Ordinario.

Expedida por Venustiano Carranza. Prácticamente, esta ley reproduce a la anterior.

###### D. Ley para las Elecciones de los Poderes Federales, del 2 de julio de 1918.

Expedida por Venustiano Carranza. Modifica algunos requisitos que deben cumplir los partidos políticos.

E. Decreto que reforma la Ley Electoral del 2 de julio de 1918.

Expedido el 7 de julio de 1920 por Adolfo de la Huerta, Presidente Constitucional Sustituto. (La Ley Electoral del 2 de julio de 1918 permanece vigente con algunas reformas).

F. Decreto del 24 de diciembre de 1921.

Expedido por Álvaro Obregón.

G. Decreto que modifica los artículos 14 y 15 de la Ley para Elección de Poderes Federales del 24 de noviembre de 1931.

Expedida por Pascual Ortiz Rubio.

H. Decreto que reforma el artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales, del 19 de enero de 1942.

Expedido por Manuel Ávila Camacho.

I. Decreto que reforma varios artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales de 1943.

Expedido por Manuel Ávila Camacho.

**Segunda etapa (1946-1973):****J. Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946.**

Expedida por Manuel Ávila Camacho. Define a los partidos políticos como "asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política". Solamente se aplica a los Partidos Políticos Nacionales.

**K. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1946.**

Expedido el 21 de febrero de 1949, por Miguel Alemán. Modifica algunos requisitos de los partidos políticos.

**L. Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951.**

Expedida por Miguel Alemán. A la definición de partidos políticos mencionada en la ley anterior, esta ley agrega lo siguiente: "Los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral".

**M. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1951.**

Expedido el 7 de enero de 1954, por Adolfo Ruiz Cortines.

N. Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal de 1954.

Expedida el 28 de diciembre de 1963, por Adolfo López Mateos. Esta ley señala que los partidos políticos nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de varios impuestos (Del Timbre, relacionados con rifas y sorteos, Sobre la Renta y venta de impresos de publicidad).

O. Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal de 1963.

Expedido el 29 de enero de 1970, por Gustavo Díaz Ordaz. No contiene modificaciones en el apartado de Partidos Políticos.

P. Ley Federal Electoral.

Expedida el 5 de enero de 1973, por Luis Echeverría Álvarez. Con esta ley quedó abrogada, desde esa fecha, la Ley Electoral Federal de 3 de diciembre de 1951 y derogadas las demás disposiciones que se opongan a la presente ley. Establece que: "Los partidos políticos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo."

**Tercera etapa (1977-1988):**

Q. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Con la reforma política de 1977, se promulga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, expedida el 28 de diciembre de 1977, por José López Portillo. Con esta ley queda abrogada, desde esa fecha, la Ley Federal Electoral del 2 de enero de 1973 y las demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

Posteriormente, se reforma y adiciona la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, mediante Decreto de 6 de enero de 1982, y el Decreto que Reforma la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 29 de diciembre de 1981, expedidos por José López Portillo.

Esta ley dispone que "los partidos políticos nacionales son formas típicas de organización política". Del mismo modo, señala: "Los partidos políticos nacionales son entidades de interés público". También regula a las asociaciones políticas nacionales.

#### **Cuarta etapa (1990-1996)**

##### **R. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.**

Decreto publicado en el Diario Oficial del 15 de agosto de 1990; reformado y adicionado por Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de enero de 1991; fe de erratas publicada en el Diario Oficial de 6 de febrero de 1991; adicionado por Decreto publicado en el Diario Oficial de 17 de julio de 1992; reformado, adicionado y derogado en diversos artículos por Decreto publicado en el Diario Oficial de 24 de septiembre de 1993; reformado en diversos artículos por Decreto publicado en el Diario Oficial de 18 de mayo de 1994; y reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de 3 de junio de 1994.

Este código regula los siguientes aspectos:

- Partidos políticos
- Constitución, registro, derechos y obligaciones
- Prerrogativas, acceso a la radio y televisión
- Financiamiento de los partidos políticos
- Régimen fiscal
- Franquicias postales y telegráficas
- Frentes, coaliciones y fusiones

- Pérdida de registro

S. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1996 y 22 de noviembre de 1996.

Algunos artículos de este código nos servirán para tener una idea del actual régimen legal de los partidos políticos:

Artículo 22. "1. La organización o agrupación que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral... 3. Los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código".

Artículo 24. "1. Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos: a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud".

Artículo 28. "1. Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral entre el 1º de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumplen con los requisitos señalados en el artículo 24 de este Código...".

Artículo 32. "1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o

Presidente de los Estado Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código..."

Artículo 33. "1. Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada..."

Artículo 34. "1. Las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. No podrán hacerlo con coaliciones..."

Artículo 35. "7. De igual manera, las agrupaciones políticas con registro, gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política... 11. Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar además, a la comisión de consejeros prevista en el artículo 49, párrafo 6, de este Código, un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad..."

Artículo 36. "1. Son derechos de los partidos políticos nacionales: a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades; c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la constitución General de la República y de este Código...; d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código; e) Formar frentes y coaliciones...; f) Participar en las elecciones estatales y municipales...; g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral; h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de



gobierno; j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales; y k) Los demás que les otorgue este Código”.

Artículo 38. “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; b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público...; c) Mantener el mínimo de afiliados...; d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos; h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral; i) Sostener por lo menos un centro de formación política; j) Publicar y difundir... la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate...; k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones...; l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes...; m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos; n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta; o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña...; p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos...; q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda; r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos; y s) Las demás que establezca este Código...”

Artículo 41. “1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales: a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión...; b) Gozar del régimen fiscal

que se establece en este Código y en las leyes de la materia; c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas...; d) Participar... del financiamiento público correspondiente para sus actividades”.

Artículo 49. “1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades: a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento; b) Financiamiento por la militancia; c) Financiamiento de simpatizantes; d) Autofinanciamiento; y e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos...”

Artículo 49-A. “Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación...”

Artículo 50. “1. Los partidos políticos nacionales no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes: a) Las relacionadas con las rifas y sorteos que se celebren... que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines; b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas...; c) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda...; d) Respecto de los demás que establezcan las disposiciones aplicables.

Artículo 53. “1. Los partidos políticos disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades”.

Artículo 56. “1. Los partidos políticos nacionales podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes. 2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Código. 3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.”

Artículo 66. "1. Son causas de pérdida de registro de un partido político: a) No participar en un proceso electoral federal ordinario; b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...; c) No obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado en los términos del convenio celebrado al efecto; d) Se deroga; e) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; f) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral las obligaciones que le señala este Código; g) Haber sido descartado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y h) Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo anterior".

## II. El financiamiento de partidos políticos

El tema del financiamiento de los partidos políticos es de vital importancia, ya que éstos han alcanzado un lugar decisivo para la vida y reproducción del Estado democrático. En palabras de José Woldenberg:

"(...) el financiamiento a los partidos políticos tiene importancia si se considera que éstos son piezas insustituibles para el asentamiento de la normatividad democrática y que las condiciones de su competencia resultan cruciales para que la democracia sea tal."<sup>19</sup>

Además, cabe señalar que el financiamiento de los partidos resulta clave porque sin él la organización no podría subsistir, ni le sería posible realizar las actividades que son inherentes a los procesos electorales.

---

<sup>19</sup> WOLDENBERG, José. "Sobre el financiamiento de los partidos políticos", en ALCOCER V., Jorge, compilador. *Dinero y Partidos*. CEPNA, S. C. Nuevo Horizonte Editores, S. A. de C. V. Fundación Friedrich Ebert. México, 1993, p. 190.

"En la medida en que los partidos son indispensables para la realización de las elecciones y en aquella otra en que constituyen organizaciones sin las cuales ni es posible la política moderna, ni resulta siquiera pensable en las condiciones presentes una organización democrática del Estado, la cuestión de su financiación, clave de su existencia, se convierte en una cuestión de interés público fundamental."<sup>20</sup>

El financiamiento de los partidos ha sufrido fuertes alteraciones y modificaciones a lo largo de la historia, debido a la evolución misma que han experimentado los partidos.<sup>21</sup> En el origen de estas organizaciones políticas, cuando eran simples agrupaciones de notables, sus gastos eran pequeños: se limitaban a las campañas electorales dirigidas a un número reducido de electores, y su financiamiento era sencillo y provenía de donaciones de los protectores y de aportaciones personales de los notables, así como de los candidatos y parlamentarios.

Con el surgimiento de los partidos de masas y la expansión del sufragio, se generaron organizaciones políticas permanentes que tenían requerimientos específicos en materia de financiamiento. Además, aumentaron considerablemente las exigencias económicas de estos nuevos partidos políticos, así como la necesidad de una organización diferente de las campañas electorales. Ante este nuevo escenario, se crearon las aportaciones periódicas de los afiliados, comúnmente conocidas como cuotas, lo cual originó que la afiliación adquiriera un papel primordial en el financiamiento de los partidos.

Es importante resaltar que el financiamiento de los partidos debía ser suficiente para sufragar los gastos propios de las campañas electorales, pero también debían cubrir los gastos del mantenimiento de la organización permanente del partido y del personal profesional que laboraba en el mismo, y ante la insuficiencia de recursos provenientes de las cuotas de los afiliados, se siguieron recibiendo donativos que permitían cubrir los gastos de las campañas.

---

<sup>20</sup> MARTÍNEZ Sospedra, Manuel, *op. cit.*, p. 61.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 62.

Con el paso del tiempo, la situación comienza a agravarse con la utilización de los medios de comunicación masiva (radio y cine), que tenían un alto grado de penetración en la sociedad, pero su costo era muy elevado. Además, comenzaron a requerir los servicios de expertos y profesionales calificados, lo que aumentó el presupuesto de las actividades ordinarias del partido, con el efecto de agrandar la dependencia de las aportaciones externas.

Al hablar de aportaciones externas, surge inmediatamente la idea de posibles presiones por parte de asociaciones, organizaciones o personas externas a los partidos, menguando así, su autonomía. Es por ello que comenzaron a escucharse voces en favor de la limitación de los gastos electorales y en favor también, del financiamiento público, esto, con una doble finalidad: evitar influencias externas provenientes de personas o grupos que hicieran donaciones a los partidos, así como garantizar la igualdad de oportunidades de los mismos en el mercado electoral.

Dicho lo anterior, considero oportuno diferenciar claramente lo que debemos entender por financiamiento público y lo que debemos entender por financiamiento privado.

## 1. Financiamiento Público

El porqué el financiamiento público es tan frecuente en las democracias contemporáneas, lo explica de manera muy sencilla José Woldenberg:

"(...) los partidos políticos son organismos vitales de los sistemas de representación plural y, por tanto, entidades de auténtico interés público cuya existencia merece ser apuntalada con fondos públicos".<sup>22</sup>

Pero aún podemos mencionar las razones que sustentan al financiamiento público a partidos políticos:

---

<sup>22</sup> WOLDENBERG, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en CARRILLO, Manuel, et al, coordinadores. *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2003, p. 20.

- Transparentar el origen de los recursos;
- Garantizar la independencia de los partidos;
- Contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia; y,
- Evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.<sup>23</sup>

El financiamiento público tiene como propósito primordial, garantizar recursos suficientes para que la competencia electoral sea "(...) una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados".<sup>24</sup>

Como ya lo mencionamos, en años recientes, ha habido un aumento impresionante de los gastos por parte de las organizaciones debido a la necesidad que tienen los partidos de estar presentes en los medios de comunicación masiva, lo cual nos lleva a la conclusión de que no es posible la existencia de "un modelo auto sustentable de los partidos políticos sin el subsidio directo del Estado".<sup>25</sup>

El financiamiento público busca, entre otras cosas, lograr que las operaciones financieras de los partidos políticos (ingresos y egresos) sean conocidas, ya que al tratarse de recursos provenientes del Estado, se podrán garantizar la transparencia y el control de los mismos.

Existen varias opciones para canalizar los recursos públicos a la actividad político-electoral:<sup>26</sup>

- En primer lugar, el dinero puede dirigirse hacia los partidos o hacia los candidatos.
- En segundo lugar, el financiamiento puede destinarse sólo a las campañas electorales, o canalizarse para las actividades permanentes de los partidos, o ambas.

---

<sup>23</sup> *Idem*

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>25</sup> *Idem*

<sup>26</sup> *Ibidem*, p.22.

Por otro lado, existen distintas formas para determinar los criterios de asignación de recursos públicos a los partidos políticos. La principal de ellas consiste en otorgar el dinero a través de fórmulas de proporcionalidad que van de acuerdo con el número de votos y curules que hayan obtenido cada uno de los partidos en las elecciones anteriores. Este mecanismo de asignación de los recursos parece adecuado en función de que los partidos políticos reclaman un trato diferenciado; sin embargo, no podemos ignorar el hecho de que también tiende a marcar y perpetuar las diferencias y la desigualdad entre ellos, de tal suerte que "(...) en distintos países, entre ellos México, ha resultado conveniente dividir las partidas de financiamiento (...)"<sup>27</sup>. Así, se complementan dos partidas: una igualitaria para todos los partidos políticos, y otra proporcional.

El financiamiento público a los partidos políticos puede darse de dos maneras: directa o indirecta.

Las vías indirectas de financiación pública son, entre otras: a) el otorgamiento de espacios gratuitos en los medios de comunicación; b) las facilidades postales y telegráficas para los electos y/o para la propaganda electoral; c) el otorgamiento gratuito de espacios o locales públicos para actos partidarios; d) pagar los espacios físicos que utilizan para fijar la propaganda en los municipios; etcétera.

"A favor de las subvenciones indirectas se esgrime que suelen ser repartidas de forma más equitativa y que aseguran el uso adecuado del dinero público en las actividades para las que fue previsto. En contra puede argumentarse que si se privilegia el financiamiento indirecto se imponen corsés a las decisiones de gasto de los partidos y a sus estrategias de campaña".<sup>28</sup>

Y en lo que se refiere a las vías de financiamiento público directo, podemos decir que principalmente existen tres:

---

<sup>27</sup> *Idem*

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 23.

- Para actividades ordinarias.- "(...)este apoyo económico no es proporcional a la fuerza electoral de cada partido, sino que se otorga por un monto igual a cada uno de ellos con el fin de que puedan costear sus gastos de tipo general".<sup>29</sup>
- Para gastos de campaña en años de elecciones.- Se trata de un financiamiento en efectivo que se calcula mediante una fórmula ligada al número de votos y curules obtenidas en las elecciones anteriores. Es un financiamiento proporcional a la fuerza electoral de cada partido.
- Por actividades específicas.- Es un reembolso a partidos políticos por actividades específicas como entidades de interés público, llevando a cabo tareas de difusión de la cultura democrática.

## 2. Financiamiento privado

El financiamiento privado es considerado en prácticamente todo el mundo como un medio legítimo para la obtención de recursos económicos, y además, tiene una gran virtud consistente en obligar a los partidos políticos a estrechar sus lazos y contactos con la sociedad, ya que de no hacerlo, correrían el riesgo de perder no sólo los votos del electorado, sino también el apoyo económico, poniendo en riesgo su propia existencia.

Sin embargo, no podemos ignorar el hecho de que el financiamiento privado plantea riesgos que han sido, precisamente, las razones de la instauración del modelo de financiamiento público, y entre ellos tenemos: a) el desequilibrio en la competencia electoral, es decir, la desigualdad de oportunidades de llegar al poder; y b) la injerencia de intereses de grupos o personas ajenos al partido.

---

<sup>29</sup> HERREJÓN Silva, Hermilo. "El financiamiento público a los partidos políticos", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1993, p. 166.



Es por estos motivos que las legislaciones de varios países han regulado las posibles fuentes de financiamiento privado y los montos máximos que pueden alcanzar. Así, se trata de disminuir los riesgos mencionados en el párrafo precedente.

Tradicionalmente, hay tres vías privadas para que los partidos se alleguen recursos:

- Las cuotas de sus afiliados;
- Las donaciones; y,
- Los créditos de entidades financieras.<sup>30</sup>

En el caso de las cuotas de los afiliados, éstas constituyen una fuente tradicional de financiamiento de los partidos, aunque, en la actualidad, no representan una vía principal para la obtención de recursos económicos. Cabe señalar que las aportaciones de los afiliados pueden ser obligatorias o voluntarias, y que en algunos países existen límites a las cantidades de dinero que pueden aportar los miembros del partido.

En lo que a donaciones se refiere, existe una necesidad de distinguir entre donaciones provenientes de personas físicas y donaciones provenientes de personas morales, ya que existe una cuestión importante: permitir o prohibir las donaciones de agrupaciones mercantiles u organizaciones sociales como sindicatos, ligas de profesionistas, agrupaciones de colonos y vecinos, etcétera. Pero, independientemente de qué personas puedan realizar las donaciones, existe un consenso extendido a favor de que los donativos que excedan determinados montos sean del conocimiento público: tanto el nombre de quien realiza el donativo (donante), como la cantidad entregada por éste a los partidos políticos. Y la razón de la exigencia de esta publicidad de los donativos se explica en el derecho que tiene la sociedad de saber quién financia a los partidos y a qué intereses obedecen éstos.

Por último, tenemos a la tercera vía de financiamiento privado: los créditos que otorgan las entidades financieras. Esta forma de financiamiento tiene una gran ventaja que "(...)

---

<sup>30</sup> WOLDENBERG José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en CARRILLO, Manuel, et al, coordinadores, *op. cit.*, p. 25

consiste en permitir que los partidos cuenten con dinero perentoriamente, (...), pero deja abierto el riesgo de que sean las preferencias de los bancos las que determinen qué partidos pueden echar mano de tal posibilidad".<sup>31</sup>

### 3. Financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado.

Sin duda, vale la pena echar un vistazo a las formas de financiamiento de los partidos políticos en otros países, lo cual enriquecerá nuestra visión en torno a la evolución de estas importantes entidades políticas en los sistemas democrático-representativos del mundo.

#### A. América Latina

##### a. Ecuador

"Ecuador es uno de los cinco países en Latinoamérica que tienen un sistema de financiamiento permanente y electoral bajo la forma de dos partidas: la del fondo partidario permanente y la de reposición del gasto electoral".<sup>32</sup>

El 25 de mayo de 1997, se llevó a cabo en Ecuador una consulta popular en la que se cuestionó a la ciudadanía sobre si estaba de acuerdo en que se fijaran límites a los gastos de las campañas electorales y se establecieran mecanismos de control para saber el origen de los recursos destinados a dichas campañas. Una vez realizada la consulta, los resultados arrojaron datos a favor de que se establecieran controles y límites a los gastos electorales.

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>32</sup> VIVANCO Riofrío, Patricio, "Hacia el control del gasto electoral y del origen de los fondos para las campañas electorales en el Ecuador", en OROZCO Henríquez, J. Jesús, compilador. *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1999, p. 802.

Este mandato fue incorporado a la Constitución Política del Estado, otorgando al Tribunal Supremo Electoral, la calidad de juez de cuentas de los gastos incurridos en las campañas.

El cuestionamiento posterior fue ¿Cómo aplicar ese mandato popular y constitucional? Y al respecto, Patricio Vivanco Riofrío nos dice:

"La solución podría estar en una combinación de medidas legales y extralegales que permitan reconducir los criterios con los que se realizan los gastos electorales, que devuelvan la confianza a la población en las elecciones y el sistema electoral en general."<sup>33</sup>

#### b. El Salvador

En el Salvador, fue la Constitución de la República, promulgada en 1983, la que elevó a rango constitucional a los partidos políticos. En su artículo 85 establece que: "El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno".<sup>34</sup>

Del mismo modo, en el artículo 210 de esa ley fundamental, se establece la "deuda política", que consiste en los gastos de campaña que el Estado reintegra a los partidos políticos una vez que se haya realizado el cómputo de los votos que cada uno de ellos haya obtenido en la contienda electoral. Este precepto constitucional literalmente reza así: "El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esa materia".<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 808.

<sup>34</sup> *Constitución de la República del Salvador*, (citado en OROZCO Henríquez, J. Jesús, compilador, *op. cit.*, p. 725).

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 726.

Y precisamente como ley secundaria tenemos al Código Electoral, que desarrolla un capítulo denominado "Régimen de financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático". En éste, el punto de partida para otorgar toda la asistencia financiera a los partidos políticos, es, simplemente, el número de votos obtenidos por éstos últimos en el proceso electoral.

A cada voto se le asigna un valor distinto dependiendo si se trata de elecciones municipales, parlamentarias o presidenciales. Posteriormente, una vez que el Tribunal Supremo Electoral emite la certificación del número de votos obtenidos por cada partido político, éstos reciben del Ministerio de Hacienda la suma correspondiente.

Aunque cabe mencionar que existe una modalidad en la cual, la ley reconoce el anticipo al pago de la deuda política. Así, el partido puede recibir hasta el 75% de la suma que le correspondería.

"Actualmente, en El Salvador los partidos políticos no reciben más asistencia financiera que la compensación a sus gastos de campaña, en relación con los votos obtenidos. De igual manera, no rinden cuenta a nadie de sus ingresos y egresos. Llega al extremo la impunidad en este campo, que hay varios casos en los cuales partidos políticos que cobraron el anticipo de la deuda política, y perdieron el registro electoral después de realizadas las elecciones en las que participarían no han rendido cuentas al Estado de tales fondos. Menos aún, pensar en un posible reintegro".<sup>36</sup>

### c. Nicaragua

En Nicaragua, la normatividad vigente relativa al financiamiento de los partidos políticos y su control, contempla al financiamiento estatal (directo e indirecto) y al financiamiento privado, así como el uso de los medios de comunicación masiva. Cabe señalar

---

<sup>36</sup> ULLOA, Félix, "Financiamiento de los partidos políticos en El Salvador", en OROZCO Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p. 732.

también, que la regulación del financiamiento se refiere exclusivamente a las campañas electorales, es decir, no incluye a las actividades ordinarias de los partidos políticos.

El financiamiento de las actividades de los partidos políticos fue objeto de regulación a partir de 1974. Y es con la Ley Electoral de 1996 que se establece que los partidos políticos tienen derecho al financiamiento privado. También señala las atribuciones y obligaciones de los partidos: "tener y administrar su patrimonio propio, declararlo al constituirse como partidos y recaudar fondos".<sup>37</sup>

La misma ley, al tratar el tema de las campañas electorales, regula las donaciones privadas y deja abierta la posibilidad de fijar un límite a las mismas. Este límite ha sido regulado por el propio Consejo Supremo Electoral, mediante normas reglamentarias.

"De acuerdo con la Ley Electoral vigente, en Nicaragua existe financiamiento estatal para los partidos, alianzas y asociaciones de suscripción popular que presentan candidatos a una elección. Este financiamiento puede ser directo o indirecto".<sup>38</sup>

En el caso del financiamiento directo, el Estado entrega a las organizaciones políticas una cantidad determinada de dinero que proviene del presupuesto nacional. Y en el caso del financiamiento indirecto, el Estado establece exenciones de impuestos y otro tipo de concesiones fiscales, así como un tiempo mínimo garantizado en la radio y televisión.

#### d. Panamá

En Panamá, la posibilidad jurídica de otorgar subsidio directo e indirecto a los partidos políticos, surge por primera vez al adoptarse la Constitución Política de 1972.

---

<sup>37</sup> ZELAYA Velásquez, Rosa Marina, "Financiamiento de los partidos políticos y su control: el caso de Nicaragua", en OROZCO Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p. 819.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 820.

En 1983 se conceden algunos subsidios indirectos; y en 1997, se adopta el subsidio directo.

Siguiendo a Eduardo Valdés Escoffery<sup>39</sup>, el subsidio panameño a los partidos políticos se divide así:

- Subsidio a los candidatos de libre postulación.- La ley panameña contempla un subsidio para aquellos candidatos independientes que pueden aspirar a cargos de elección popular exclusivamente en el ámbito municipal. Este subsidio abarca dos aspectos: a) el subsidio preelectoral, y b) el subsidio postelectoral.
- Subsidio a partidos políticos.- Este subsidio comprende:
  - Subsidio directo: uso de los medios de comunicación social (radio y televisión); exoneración de impuestos; una línea telefónica gratuita y un descuento del 50% en la tarifa de electricidad en la sede del partido; etc.
  - Subsidio indirecto: responde a seis principios: a) seguridad jurídica y económica; b) igualdad de oportunidades; c) representación popular; d) dilución del aporte fiscal en el tiempo; e) eficacia del subsidio; y f) solución parcial.

## B. Estados Unidos

El sistema de financiamiento de partidos y de actividades políticas norteamericano constituye "el cuerpo normativo más sofisticado, depurado e influyente en el campo del derecho electoral contemporáneo"<sup>40</sup>, cuerpo normativo que enfatiza, sobre todo, la limitación y el control de los recursos financieros provenientes del financiamiento privado para campañas y actividades políticas.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 770-775.

<sup>40</sup> ANDREA Sánchez, Francisco José de, *op. cit.*, p. 262.

A continuación, presentaremos una breve semblanza del origen y la evolución del sistema de financiamiento de partidos y actividades políticas de los Estados Unidos de América (1971-2002), siguiendo, para ello, a Francisco José de Andrea Sánchez<sup>41</sup>.

1971, el Federal Election Campaign Act (FECA).- Esta acta conservó muchas de las instituciones creadas anteriormente para regular el financiamiento de elecciones, por ejemplo, la prohibición a las corporaciones, incluidos bancos y sindicatos, de contribuir con recursos a las campañas políticas de los candidatos a puestos de elección federal. También, contemplaba límites a las contribuciones que un candidato podría inyectar a su propia campaña, y establecía límites a las cantidades que, en una campaña, se podía gastar en los medios de comunicación masiva.

1974, la legislación surgida del escándalo de Watergate.- A raíz del escándalo político-electoral de Watergate, el Congreso norteamericano, en 1974, realizó una revisión integral del sistema de financiamiento de campañas federales. Y producto de esa revisión, surgió la Federal Election Campaign Act, actualizada, y se creó la Federal Electoral Comisión como órgano autónomo e independiente encargado de regular el financiamiento de elecciones.

- La reforma de 1974 hizo más rigurosos los requisitos en materia de presentación y divulgación de informes financieros.
- Estableció límites a los gastos divididos por rubros.
- Estableció límites respecto a los gastos independientes que se realizaron a favor o en contra de un candidato a un puesto de elección de nivel federal.
- Mantuvo la prohibición de contribuciones hechas por corporaciones, bancos o sindicatos.
- Estableció límites respecto a las contribuciones directas canalizables a candidatos.
- Creó un programa optativo de financiamiento público integran de las campañas electorales presidenciales generales y un sistema voluntario de apoyos públicos de igualación aplicable a las campañas primarias presidenciales.

---

<sup>41</sup> *Idem.*

El activismo de la Suprema Corte estadounidense en materia electoral y el caso de Buckley vs. Valeo de 1976.- Uno de los acontecimientos más importantes en materia de financiamiento de actividades políticas en los Estados Unidos de América se presentó cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos decidió el caso Buckley vs. Valeo, declarando la anticonstitucionalidad de los límites a los gastos establecidos para candidatos a la Cámara de Diputados o al Senado norteamericanos. De manera que, los únicos techos de gastos de campaña que continuaron observándose fueron los de presidente.

1978 a 1990, el subterfugio del uso y abuso del "dinero suave".- El año de 1978 fue el punto de partida para la utilización del llamado "dinero suave", que en términos conceptuales, se refiere a los recursos otorgados a los partidos políticos que no se encuentran regulados por la ley federal pero que la Comisión Federal Electoral permite a los partidos políticos aceptar y utilizar en gastos administrativos que tengan que ver con el fortalecimiento de partidos políticos o la promoción del voto. Esto provocó que el "dinero duro" (recursos financieros limitados legalmente) quedara liberado para su utilización en gigantescas campañas mediáticas publicitarias. Además, los gastos realizados mediante el uso del "dinero suave" quedaban fuera de las reglas de divulgación e informes financieros de la Comisión Federal Electoral norteamericana.

1991, el primer intento de regulación y contención del abuso del "dinero suave".- A partir de 1990, la Comisión Federal Electoral norteamericana intentó regular la obtención, utilización y control del "dinero suave". Sin embargo, las reformas de 1991 no contemplaron restricciones respecto a las campañas de promoción al voto y obtención del "dinero suave" ni sobre las cantidades de dichos fondos que podrían ser gastadas.

1996, el caso de Colorado Republican Federal Campaign Committee vs. Federal Election Comisión y el clímax del abuso del "dinero suave".- Este caso condujo al clímax del abuso del "dinero suave" cuando se invalidó la regla que contemplaba la posibilidad de que las organizaciones de los partidos políticos participaran en actividades que implicaban gastos independientes, ante lo cual el Partido Republicano



constituyó un ente operativo político independiente del Comité Senatorial del propio Partido Republicano nacional para que éste pudiera realizar gastos independientes a favor del Comité Senatorial Republicano.

2001-2002, el escándalo político-financiero de Enron y la Ley H. R. 2356 de marzo de 2002.- Como consecuencia de los abusos en la utilización del "dinero suave", el Senado norteamericano aprobó una transformación radical en la legislación en materia de financiamiento de campañas en Estados Unidos que fue firmada por el presidente George W. Bush, el 27 de marzo de 2002. Esta ley introduce importantes innovaciones:

- Prohíbe el "dinero suave", consistente en contribuciones ilimitadas de sindicatos, corporaciones e individuos para que los partidos políticos las utilizaran con propósitos distintos a la promoción expresa de la victoria o derrota electorales de un candidato específico.
- Modificó el límite respecto al "dinero duro", consistente en contribuciones individuales los candidatos en cada ciclo electoral.
- Los sindicatos, las corporaciones y algunos grupos independientes no podrán transmitir cierto tipo de promocionales políticos temáticos dentro de los 60 días previos a una elección general o 30 días tratándose de elecciones primarias.
- Se prohíbe a los extranjeros llevar a cabo contribuciones a procesos electorales federales, estatales o locales.
- Se prohíbe la solicitud de contribuciones de campaña en propiedad federal, lo que incluye a la Casa Blanca y a las instalaciones del Capitolio.
- Se dispone que la Suprema Corte de Justicia estadounidense debe juzgar e interpretar cada disposición de la nueva legislación norteamericana en materia de financiamiento de manera individual.
- Se exige a la radio y televisión que se haga pública toda información relacionada con promocionales o publicidad política transmitida por sus estaciones, incluyendo aquellos pagados por organizaciones independientes.

## C. Europa

### a. Alemania

Alemania tiene el mérito de haber consagrado en su código fundamental, antes que cualquier otro país, la función de los partidos políticos; pero al mismo tiempo, los alemanes parecen haber tenido grandes dificultades al resolver el problema del financiamiento de los partidos.

"En el transcurso de la historia el poder público ha cambiado su actitud frente a los partidos políticos en tres pasos que condujeron al camino de su constitucionalización. Después de su origen, primero fueron suprimidos y combatidos. Cuando la persecución cesó, los partidos políticos oficialmente fueron ignorados. Pero como dicho olvido no podría ser permanente, fueron reconocidos paulatinamente, primero en reglamentos parlamentarios internos, después en leyes electorales, y el último paso hacia su reconocimiento consiste en la constitucionalización de los partidos".<sup>42</sup>

La primera ley fundamental que describió la función de los partidos políticos, fue la Constitución de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949, cuyo artículo 21 establece lo siguiente: "1) Los partidos contribuyen a formar la voluntad política del pueblo. Su creación será libre, su orden interno deberá responder a los principios democráticos. Darán cuenta de la procedencia de sus recursos..."<sup>43</sup>

La obligación de los partidos políticos de rendir cuentas, fue reglamentada en 1967 por la Ley sobre los Partidos Políticos, la cual, no encontró el consentimiento del Tribunal Constitucional de la Federación.

La Ley sobre los Partidos Políticos fue promulgada nuevamente el 3 de marzo de 1989. Esta ley señala que los partidos son parte integrante del régimen fundamental de

<sup>42</sup> HORN, Hans-Rudolf. "Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre legislación y jurisdicción", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. op. cit.*, p. 63.

<sup>43</sup> *Constitución de la República Federal de Alemania.* (citado en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos, op. cit.*, p. 64.).

libertad y democracia, y que cumplen la misión pública de formar la voluntad política del pueblo. En relación con el financiamiento de los partidos, la ley evita emplear este término y simplemente se refiere a la restitución de los gastos de la campaña electoral. Menciona, del mismo modo, la rendición de cuentas y el problema de las donaciones ilegítimas a los partidos políticos.

Posteriormente, por una sentencia del 9 de abril de 1992, el Tribunal Constitucional alemán afirmó, por primera vez, la obligación del Estado de apoyar continuamente las actividades de los partidos políticos y no solamente las campañas electorales.

En conclusión, podemos decir, de acuerdo con Félix Ulloa<sup>44</sup>, que en Alemania la financiación privada presenta dos lecturas: la legal y la jurisprudencial.

En primer lugar, "La ley alemana prohíbe a los partidos políticos aceptar donaciones individuales unitarias cuyo valor supere los DM 1.000. provenientes de donantes anónimos o de terceros que transmitan la donación de personas no identificables".<sup>45</sup>

Además, "(...) la ley prohíbe los aportes provenientes de fundaciones políticas, corporaciones, asociaciones de personas o fundaciones que de acuerdo a sus estatutos se dedican exclusiva y directamente a finalidades de utilidad pública, de caridad o eclesiásticas; asimismo están prohibidas las donaciones de asociaciones profesionales que éstas hayan recibido con cargo de entregarlas a un partido político..."<sup>46</sup>

Y en segundo lugar, la jurisprudencia más reciente ha sellado el carácter de los partidos políticos como grupos libremente fundados y arraigados en el ámbito político-social, haciendo énfasis en su independencia respecto del Estado. En la mencionada sentencia del 9 de abril de 1992, el Tribunal reconoció la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos, pero respetando ciertos límites para evitar

---

<sup>44</sup> ULLOA, Félix, "El financiamiento de los partidos políticos en El Salvador", OROZCO Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p. 734.

<sup>45</sup> *Idem.*

<sup>46</sup> *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México (citado en ULLOA, Félix. "El financiamiento de los partidos políticos en El Salvador", en OROZCO Henríquez, J. Jesús, compilador, *op. cit.*, p 734).

que los recursos públicos anulen el esfuerzo por conseguir apoyo financiero de sus miembros y simpatizantes.

#### b. España

El régimen jurídico que regula la financiación de los partidos políticos en España, descansa sobre la premisa de que los partidos políticos desempeñan cometidos de evidente trascendencia pública, y, en consecuencia, conviene que el Estado contribuya a su sostenimiento a través de fondos públicos.

Actualmente, los partidos españoles disponen de diversos medios para recabar recursos económicos. Al respecto, la Ley Orgánica 3/1987 contempla:

- La financiación pública, la cual abarca tres aspectos fundamentales: a) la subvención estatal anual no condicionada, b) el reembolso de los gastos electorales, y c) las aportaciones que las instituciones representativas hacen en forma de asignación a sus miembros y a los grupos que estos últimos constituyan.
- La financiación privada, la cual se refiere, fundamentalmente, a los créditos bancarios que los partidos consigan y a las donaciones y cuotas de los afiliados.

Específicamente, la Ley Orgánica 3/1987 señala que "solamente tienen derecho a la subvención estatal anual no condicionada los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados"<sup>47</sup>, atendiendo al número de escaños que cada partido haya logrado en esa cámara y al número de votos que obtuvieron sus candidaturas a la misma, es decir, "sólo tienen acceso a la financiación pública quienes logren escaños, los demás no".<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> MORODO, Raúl y LUCAS Murillo de la Cueva, Pablo. *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2001, p. 172.

<sup>48</sup> *Idem*

En lo que a aportaciones privadas se refiere, y dejando al margen las cuotas de los afiliados que son de escasa cuantía, la Ley solamente les admite si cumplen con ciertas condiciones que la misma establece.

La Ley Orgánica obliga a los partidos a llevar registros contables detallados que permitan conocer en todo momento su situación financiera y el cumplimiento de los requisitos que ella misma les impone.

Y, finalmente, debemos señalar que, según la Ley Orgánica, "corresponde exclusivamente al Tribunal de Cuentas la fiscalización externa de la actividad económica y financiera de los partidos políticos"<sup>49</sup>. Esta fiscalización es obligatoria para todos los partidos que reciban la subvención estatal anual, en tanto que, respecto de los partidos que se nutren exclusivamente de las aportaciones privadas, esta fiscalización es potestativa del Tribunal.

### III. Financiamiento de los partidos políticos en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyos fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...

Esto da a los partidos políticos el alto objetivo de ser los mecanismos, medios o instrumentos para que el pueblo, en uso de su soberanía, tenga entrada al ejercicio del poder público y se plasme en la realidad, en la mayor medida posible, el afán democrático de que los gobernados nos sometemos con gusto a aun gobierno con tal de que sea de nosotros mismos.

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 178.

Pero la Constitución no solamente señala los fines de los partidos políticos, sino que también los provee de todas aquellas condiciones que son necesarias para que puedan llevar a cabo los objetivos que la propia ley fundamental les encomienda.

De esta manera, la Constitución contempla lo siguiente:

- Que los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social.
- Que los partidos políticos participan en la organización de las elecciones, ya que forman parte integrante del Instituto Federal Electoral, encargado de llevar a cabo dicha organización.
- *Y por último, que los partidos tienen derecho a recibir financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendientes a la obtención de votos durante los procesos electorales.*

Ahora haremos una breve semblanza de la evolución histórica del financiamiento a los partidos políticos en el México posterior a la revolución de 1910.

Durante los primeros años posteriores a la revolución mexicana los partidos políticos no gozaron de ninguna prerrogativa por parte del Estado. El primer cambio se presentó "con la reforma electoral aprobada en el nivel constitucional en 1962 y en el nivel de la ley electoral en 1963"<sup>50</sup>, la cual introdujo "un componente de representación proporcional al sistema electoral para elegir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión"<sup>51</sup>. Y con este cambio se inició un proceso, lento, pero importante, que fue haciendo más incluyente al régimen posrevolucionario mexicano. Precisamente, lo que esta reforma pretendía era pluralizar la Cámara ofreciendo representación a partidos muy débiles, a la vez que "ofrecer espacios políticos a la oposición democrática de centro-derecha, el Partido. Acción Nacional, e incentivarlo a seguir legitimando al régimen posrevolucionario con su participación electoral."<sup>52</sup> De esta manera, la reforma

---

<sup>50</sup> WOLDENBERG, José, "La Institución Electoral Federal en México y el proceso de consolidación democrática" en OROZCO Henríquez, J. Jesús, coordinador, *op. cit.*, p. 369.

<sup>51</sup> *Idem*

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 370

en comento introdujo la primera normatividad en materia de prerrogativas estatales que se refieren a la exención de impuestos relacionados básicamente con los ingresos privados de los partidos.

El artículo 44 Bis de la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre e 1963 señala:

"Los partidos políticos nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de los siguientes impuestos:

a) Del timbre, que se cause en los contratos de arrendamiento, compra venta y donación;

b) Los relacionados con rifas, sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto;

c) Sobre la renta, que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación para el ejercicio de sus funciones específicas;

d) El que se cause por la venta de los impresos que editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma."<sup>53</sup>

Cabe resaltar que los partidos políticos no estaban obligados en esta época a rendir cuentas de sus ingresos y egresos, así que resulta difícil determinar el impacto real que tuvo la reforma en cuestión.

La siguiente reforma quedó plasmada formalmente en la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, y su objeto fue fortalecer la inclusividad del sistema electoral mexicano. Del mismo modo, se quiso fortalecer al sistema de partidos facilitándoles la comunicación con la sociedad. Así, el artículo 39 de la Ley Federal Electoral de 1973

---

<sup>53</sup> *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963*, (citado en LUJAMBIO, Alonso, "México", en CARRILLO, Manuel, et al, coordinadores, *op. cit.*, p. 370)

añadió dos nuevas prerrogativas: a) el subsidio estatal a los partidos con franquicias postales y telegráficas; y, b) el acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación masiva (radio y televisión).

La reforma política de 1977 tuvo grandes virtudes, entre ellas, la inauguración formal del financiamiento público a los partidos políticos. Al respecto, la Constitución señalaba en su artículo 41 lo siguiente: "En los procesos electorales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular".<sup>54</sup> Y también, por su parte, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977 señalaba en su artículo 48 lo siguiente:

"Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

- I. Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión;
- II. Disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales;
- III. Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular;
- IV. Gozar de exención de impuestos y derechos, y
- V. Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones".<sup>55</sup>

El párrafo tercero del artículo transcrito, a pesar de no desarrollar ni detallar el precepto constitucional mencionado con antelación, "sirvió de fundamento legal para que la Secretaría de Gobernación empezara desde entonces a suministrar recursos en efectivo a los partidos políticos".<sup>56</sup>

Como puede observarse, la normatividad no contempla los montos de financiamiento que debían recibir los partidos, simplemente habla de un mínimo de elementos. Por

<sup>54</sup> *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, (citado en ALCOCER, Jorge V, compilador, *op. cit.*, p. 81.)

<sup>55</sup> *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977*, (citada en LUJAMBIO, Alfonso, "México", en CARRILLO, Manuel, et al, coordinadores, *op. cit.*, p 372.)

<sup>56</sup> WOLDENBERG, José, "La Institución Electoral Federal en México y el proceso de consolidación democrática", en OROZCO Henríquez, J. Jesús, compilador, *op. cit.*, p. 373.



tanto, el financiamiento público a partir de la Reforma política de 1977 fue totalmente discrecional, lo cual se suma a la realidad de que los partidos políticos no tenían la obligación de rendir informes respecto a sus finanzas.

Por último, debemos señalar que la Constitución en su artículo 41 párrafo cuarto contemplaba lo siguiente: "Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley".<sup>57</sup> No obstante lo anterior, se causó incertidumbre al no especificar los tiempos con que contaría cada partido.

En diciembre de 1986 fue aprobado por el Congreso el Código Electoral de la Federación y fue publicado el 12 de febrero de 1987. Con esta Reforma electoral, se estableció "una fórmula para calcular el monto total de financiamiento de los partidos políticos, un mecanismo de distribución de los recursos entre los partidos y una calendarización de ministraciones".<sup>58</sup>

A pesar de estas "aparentes" virtudes de la Reforma electoral de 1987, la realidad no reflejó los efectos deseados. Y esto lo explica claramente Alonso Lujambio<sup>59</sup> al analizar la normatividad referida al financiamiento público: En primer lugar, la mitad del financiamiento público se distribuía en razón del porcentaje de votos obtenidos en la última elección federal. Por tanto, se trata de un financiamiento proporcional. Sin embargo, la otra mitad se distribuiría en función del número de diputaciones federales obtenidas por cada partido por cualquiera de los dos sistemas, dejando así, al arbitrio de la Comisión Federal Electoral, decidir por cuál sistema se determinaría el monto del financiamiento. Además, la propia Comisión decidía los incrementos que consideraba necesarios en el monto total a distribuir. Pero hay, además, un hecho de gran importancia que contribuyó a que el espíritu de esta reforma se perdiera por completo, y es que no hubo transparencia en la materia del financiamiento público, ya que jamás fue del conocimiento *público*.

<sup>57</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (citado en ALCOCER, Jorge V., *op. cit.*, p. 81)

<sup>58</sup> WOLDENBERG, José, "La Institución Electoral Federal en México y el proceso de consolidación democrática", en OROZCO Henríquez, J. Jesús, compilador, *op. cit.*, p. 374.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 375

Un último aspecto relevante de esta reforma, consiste en un “adelanto importante en la legislación electoral al incluir en el código, y no como antes en un reglamento, la obligación de los partidos políticos de justificar anualmente el uso del financiamiento ante la Comisión Federal Electoral”.<sup>60</sup>

Las reformas constitucionales y legales de 1989-1990, de 1993, de 1994 y de 1996 implicaron una gran cantidad de disposiciones normativas. Aquí resumiremos las más relevantes.

En la reforma electoral de 1989-1990, la principal preocupación de los partidos no fue la cuestión del financiamiento y la fiscalización, sino otros temas como: la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), la elaboración de un nuevo padrón electoral, la creación del Tribunal Federal Electoral y el establecimiento de nuevos mecanismos para el cómputo de votos.

“El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 no introdujo ninguna disposición relativa al financiamiento privado ni a la fiscalización de la totalidad de los recursos de los partidos políticos”.<sup>61</sup> Y en lo que se refiere al financiamiento público, simplemente dispuso un cambio importante al establecer una distribución novedosa del financiamiento: 90% de manera proporcional, y 10% de manera igualitaria.

Además, incluyó dos figuras nuevas en el financiamiento público:

- a) El otorgamiento a cada partido del 50% del ingreso anual de sus diputados y senadores, y
- b) El reembolso por parte del IFE a los partidos, del 50% de sus gastos realizados en las actividades específicas (educación y capacitación, etc).

---

<sup>60</sup> ALCOCER, Jorge V., compilación, *op. cit.*, p. 96.

<sup>61</sup> WOLDENBERG, José, “La Institución Electoral Federal en México y el proceso de consolidación democrática”, en OROZCO Henríquez, J. Jesús, *op. cit.*, p. 378.

Y también se establecieron reglas para la contratación de espacios en los medios electrónicos (radio y televisión).

"En materia de financiamiento y fiscalización, la reforma electoral de 1993 fue un verdadero punto de inflexión".<sup>62</sup> Con ella, el artículo 41 constitucional define que "la ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de partidos políticos y sus campañas electorales". De esta manera, encontramos

"(...) la prohibición de realizar aportaciones o donaciones a los partidos, en dinero o en especie, a todos los entes públicos del país en los niveles federal, estatal y municipal (excepto, obviamente, el IFE), a las empresas de carácter mercantil, a quien vive o trabaja en el extranjero, a ministros o iglesias de cualquier religión o secta y a partidos y personas físicas o morales extranjeras".<sup>63</sup>

La ley estableció límites al financiamiento privado: 1% del monto total de financiamiento a los partidos para una persona física, y 5% para una persona moral. Se mantuvo la fórmula de distribución del financiamiento: 90% proporcional y 10% igualitaria. Y se introdujo una verdadera rendición de cuentas, ya que los partidos se vieron obligados a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de ingresos y de sus gastos, así como un informe de campaña cumpliendo con los topes de gasto de la misma.

Finalmente, se determinó que:

"...sería derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas, con lo cual se pretendía evitar que simpatizantes de candidatos y partidos compraran spots directamente en los medios".<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> *Idem*

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 379.

<sup>64</sup> *Idem*

Con la reforma electoral de 1996, se estableció en el artículo 41 constitucional que prevalecerán los recursos públicos de los partidos políticos sobre aquellos de origen privado.

También, esta reforma aumentó más de tres veces el monto total del financiamiento a los partidos políticos y, además, se estableció una fórmula más equitativa en la distribución del financiamiento: 70% proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30% de modo igualitario entre los partidos. Este aumento en el financiamiento, obligó a la disminución del máximo de las aportaciones privadas: .05% para personas tanto físicas como morales. Se prohibieron las aportaciones anónimas y se redujeron significativamente los topes de gasto de campaña, a la vez que se ampliaron los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado.

"(...) la reforma electoral de 1996 hizo permanente y no temporal la función de la Comisión de Consejeros encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, al tiempo que la dotó de atribuciones más allá de las estrictamente anuales".<sup>65</sup>

De esta manera, actualmente, el artículo 41 constitucional señala, en materia de financiamiento a partidos políticos, los siguientes aspectos:

- La ley garantizará que los partidos políticos cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades.
- Los partidos tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social, según las formas que establezca de la ley.
- La ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos.
- El financiamiento público a partidos políticos deberá prevalecer sobre el financiamiento privado.

---

<sup>65</sup> CORDERO, Luis Alberto, "La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica", en OROZCO Henríquez, J. Jesús, compilador., *op. cit.*, p. 381.

- Dicho financiamiento público se compondrá de: recursos destinados al sostenimiento de las actividades ordinarias, y aquellos destinados a la obtención del voto en los procesos electorales.
- El financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias se fijará cada año aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano superior del IFE, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión y el tiempo de duración de las campañas electorales.
- El 30% del monto total se distribuirá de manera igualitaria entre todos los partidos, mientras que el otro 70% se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior.
- El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales, será equivalente a una cantidad idéntica al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partidos político por las actividades ordinarias en ese año.
- Un porcentaje de los gastos anuales que realice cada partido político por concepto de actividades destinadas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales, le será reintegrado.

Finalmente, considero importante hacer mención de la obligación que tienen los partidos políticos de contar, dentro de su estructura, con un órgano encargado de la obtención y administración de sus recursos y que será el ente responsable, ante la autoridad electoral, de rendir los informes financieros que exige la ley.

Así lo establece el párrafo quinto del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo

ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine."

El establecimiento de estos órganos internos encargados de las finanzas de los partidos políticos deberá estar contemplado en los estatutos de cada partido, tal y como lo señala el artículo 27, párrafo 1, inciso c), fracción IV:

"1. Los estatutos establecerán:

c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código."

Estos órganos internos encargados de las finanzas, constituyen una pieza fundamental en el manejo del dinero proveniente del financiamiento público y privado, y juegan, al mismo tiempo, un papel muy importante en el procedimiento de fiscalización, que sobre los recursos de los partidos políticos, lleva a cabo la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral.

## CAPÍTULO II

### FACULTADES DE FISCALIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

#### I. Marco conceptual de la fiscalización.

Para comenzar, será necesario precisar el significado del término *rendición de cuentas*, ya que el mismo es un concepto amplio que comprende dentro de sí al de *fiscalización*.

Válidamente puede decirse, que la rendición de cuentas nace con las ideas de la soberanía popular de Rousseau, la democracia representativa, y el sistema de pesos y contrapesos, diseñado en sus primeras formas por Locke y Montesquieu, y plasmado en la Constitución Norteamericana 1789 a instancias de Hamilton, Madison y Jay. Sin embargo, en América Latina, no es si no hasta el avènement de la democracia, la competitividad electoral, los gobiernos divididos y la alternancia en el poder, cuando rendir cuentas se ha vuelto una obligación de los gobiernos y un reclamo de la sociedad.

La rendición de cuentas, como concepto global, acepta clasificaciones de acuerdo a diversos criterios. Una de las clasificaciones más aceptadas sobre rendición de cuentas es la de Guillermo O'Donnell, que la divide e horizontal y vertical.

*La rendición de cuentas horizontal* se refiere a "la existencia de agencias estatales con autoridad legal (...) para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado".<sup>1</sup> Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de todos los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización.

*La rendición de cuentas vertical* describe una relación entre desiguales, por una parte se encuentra la rendición de cuentas burocrática, en la que un superior jerárquico delega obligaciones a sus subordinados y les pide cuentas. Sin embargo, la estructura piramidal del gobierno termina por depositar en una sola persona el control final. Surge entonces la pregunta sobre ¿quién vigila al vigilante?. La respuesta, en lo que toca a la rendición de cuentas vertical, se encuentra en el electorado y la opinión pública.

Las elecciones son un mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos. No obstante que el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña, sirve para advertir que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias.

La vertiente del control por parte de la opinión pública o *social vertical* como también se le ha llamado, descansa principalmente sobre los medios de comunicación. Se trata de medidas basadas en la crítica y la exhibición pública, descalificar al servidor público que ha faltado a la honestidad o a la transparencia constituye el cuerpo de la sanción, ello se puede transformar en un castigo en las urnas, o bien, puede detonar en procesos de fiscalización propios de la rendición de cuentas horizontal, hasta concluir incluso en una sanción penal o administrativa.

Luego entonces, Luis Carlos Ugalde define a la rendición de cuentas de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> Guillermo O'Donnell, *further "Thoughts on Horizontal Accountability"* en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, (citado en UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México 2002, p. 27).



"La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandantes o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna"<sup>2</sup>.

En palabras de Arturo del Castillo,

"La noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con las ideas de obligatoriedad y parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de responsabilidad frente al ente del que dependen legalmente. Al decir responsable se entiende también que existe una condición de castigo en caso de que exista un incumplimiento o desviación en el ejercicio de la autoridad delegada"<sup>3</sup>.

Ahora bien, cabe señalar que, hoy en día, la falta de rigor analítico en el uso del concepto *rendición de cuentas* provoca se entienda como sinónimo de algunas otras nociones con las que guarda estrecha relación pero que son diferentes, en ese sentido es pertinente distinguir que los conceptos *control* y *fiscalización* son mecanismos para supervisar los actos de gobierno que no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. En ocasiones, el órgano fiscalizador inicia *mutuo proprio* el proceso de revisión de cuentas y la única obligación del ente que está siendo escudriñado es contestar a lo que le estén solicitando, lo que convierte a la fiscalización en un proceso unidireccional. Por ello, el control y la fiscalización deben ser vistos como algunos de los varios mecanismos con los que cuenta un sistema de rendición de cuentas.

De acuerdo al Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. la palabra *fiscalización* es un galicismo de uso frecuente en la terminología administrativa, que sirve para denotar la función de control que las autoridades ejercen en una materia

<sup>2</sup> UGALDE, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 14.

<sup>3</sup> DEL CASTILLO, Arturo. *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. México. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la rendición de cuentas. Núm. 5, 2003, p. 12.

determinada.<sup>4</sup> Una de las acepciones que la Real Academia Española le atribuye al verbo fiscalizar es la de "criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien".<sup>5</sup>

La finalidad última de la fiscalización es fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover sanas prácticas administrativas en todas las instituciones de un Estado.

Por su parte la palabra control, deriva del francés *contrôle* y puede ser utilizada como sinónimo de "comprobación, inspección, intervención y fiscalización". De ella derivan los términos *contraloría* y *contralor*, que son los órganos y los funcionarios (respectivamente) encargados de examinar las cuentas y la legalidad de los gastos oficiales.

Otro término que se ha asociado con los anteriores es la palabra *auditoria*, que en estricto sentido es el proceso de revisión de las contabilidad de una organización, por regla general, es un tipo de control que se ejerce *a posteriori*, es decir, una vez que concluyó la actividad del ente fiscalizado, pero que en su sentido más amplio, la *auditoria integral*, da como resultado una visión completa de la organización en todos los campos y momentos de su actividad.

## II. Fiscalización sobre el financiamiento a los partidos políticos.

Iniciamos este tema partiendo de dos realidades indudables: en primer lugar, los partidos políticos son entidades de interés público en todas las democracias contemporáneas y, en segundo lugar, los ingresos y gastos de los mismos pueden y deben transparentarse a través de una normatividad específica, además de crearse condiciones equitativas para la competencia electoral. Por ello, es necesario contar con mecanismos de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, acompañados de las sanciones correspondientes en caso de infracción.

<sup>4</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-UNAM, México, 2000, p. 1708.

<sup>5</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª edición, Madrid, 2001, p. 1062

La fiscalización sobre el financiamiento a partidos políticos comprende tres aspectos básicos: a) Las vías a través de las cuales se lleva a cabo la fiscalización; b) el órgano fiscalizador; c) Las sanciones por el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento.

En lo que se refiere a las vías a través de las cuales se lleva a cabo la fiscalización, María de la Luz Mijangos Borja<sup>6</sup> menciona dos: la publicidad sobre los ingresos de los partidos políticos, y el control sobre el financiamiento público indirecto, el cual realiza el Estado cuando concede a los partidos exenciones fiscales, franquicias postales o telegráficas y el empleo gratuito de los medios de comunicación masiva.

Por otro lado, las muy variadas experiencias internacionales indican que "la fiscalización suele hacerse por la autoridad electoral nacional, por el órgano encargado de la contraloría de los gastos del país, o por ambos órganos en distintas instancias."<sup>7</sup> Lo cual, nos permite llegar a la conclusión de que la fiscalización debe ser realizada por un órgano independiente del Poder Ejecutivo y de los partidos políticos. Además, no podemos olvidar que la autoridad encargada de la fiscalización debe contar con los suficientes recursos legales, económicos, técnicos, humanos y profesionales para tener un sistema eficaz, que tenga la capacidad de imponer las sanciones y hacerlas cumplir.

Tal y como lo señala José Woldenberg:

"La relación entre dinero y contienda político electoral se hace más compleja en el ámbito de los recursos que tienen origen particular, de forma que es en el financiamiento privado donde se encuentran los mayores retos de control en la actividad de fiscalización electoral. Un ejemplo son los llamados *gastos independientes*, es decir aquellos que en forma paralela a las finanzas de los partidos políticos, realizan ciudadanos o grupos a favor o en contra de algún

<sup>6</sup> MIGANJOS Borja, María de la Luz. "El control sobre el financiamiento a los partidos políticos", en *Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1993, p. 200.

<sup>7</sup> WOLDENBERG, José, "El financiamiento a la política", en HERNÁNDEZ, María del Pilar, coordinadora. *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2002, p. 309.

candidato. El problema es este: los gastos independientes no constituyen un ingreso, en su sentido contable, para los partidos políticos; sin embargo, en los hechos son un beneficio que éstos reciben y que no está sujeto a registro o control alguno."<sup>8</sup>

Y en relación con el tema de las sanciones, éstas resultan necesarias para evitar que la norma jurídica se convierta en letra muerta. El tipo de sanciones puede ser variado: desde la imposición de penas administrativas de tipo económico, "hasta la pérdida del registro de los partidos o la inhabilitación de candidatos cuando se trate de infracciones graves o recurrentes."<sup>9</sup>

En México, la historia de la fiscalización a los partidos y agrupaciones políticas es reciente. Su regulación legal tiene, aproximadamente, quince años, y su aplicación efectiva se lleva a cabo desde 1997. El Código Federal Electoral de 1987 señalaba en su artículo 61, fracción VIII, que los partidos políticos justificarían anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público. Posteriormente, con la reforma electoral de 1993, se definieron aportaciones prohibidas, se fijaron topes de financiamiento privado y a las aportaciones anónimas, se obligó a los partidos políticos a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos (públicos y privados) y de sus gastos totales, a la vez que se regulaba un informe de campaña para verificar el cumplimiento de los topes de gastos de las mismas. También se creó, con esta reforma, una Comisión de Consejeros con atribuciones de proponer al Consejo General la aprobación de disposiciones reglamentarias referentes a la contabilidad de los partidos y en la presentación de sus informes. Pero esta reforma no pudo ser aplicada debido a la reforma electoral de 1994.

En 1996 se dio una reforma constitucional y legal con la cual, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas cobró la

---

<sup>8</sup> WOLDENBERG, José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en CARRILLO, Manuel, et al, coordinadores. *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2003, p. 28.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 29.

importancia que ahora tiene en la revisión de los ingresos, egresos y patrimonio de los partidos políticos, así como en el uso y destino de sus recursos.

El artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula las comisiones que se crean por disposición de ley y, en él, destaca, en primer lugar, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, la cual, a partir de 1997, tuvo un importantísimo y creciente papel.

"La primera sanción de magnitud considerable se dio en la revisión del Informe Anual de 1996, en donde el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 30 de mayo de 1997, sancionó al Partido Revolucionario Institucional con una multa de más de cinco millones de pesos."<sup>10</sup>

Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales desarrollan el marco jurídico de la fiscalización en nuestro país. La Constitución, en su artículo 41, fracción II, último párrafo, señala:

"La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuente, y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones."

El artículo 116, fracción IV, inciso *h* de la norma fundamental establece, respecto a la fiscalización de los partidos, lo siguiente:

"Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan

---

<sup>10</sup> CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004, p. 8.

las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias."

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales recoge, en dos artículos (49-A y 49-B), las principales reglas y procedimientos en materia de fiscalización. Pero el análisis de dichos preceptos legales se hará más adelante, en el tópico relativo a la facultad de fiscalización del Instituto Federal Electoral.

"En México la fiscalización de los recursos de los partidos políticos corre a cargo del Instituto Federal Electoral; las violaciones al Código Penal en materia electoral son perseguidas por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales; la SECODAM fiscaliza a las dependencias del gobierno federal, a las paraestatales y a los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo federal; la Auditoría Superior de la Federación, órgano adscrito a la Cámara de Diputados audita y revisa el conjunto de informes de la cuenta pública federal y su buen ejercicio, y la Procuraduría General de la República está a cargo de las investigaciones de los presuntos ilícitos de orden federal."<sup>11</sup>

En la tarea de fiscalización, el Instituto Federal Electoral tiene la misión de velar por la transparencia y la legalidad, además de actuar de acuerdo con los principios que la propia Constitución señala: certeza, independencia e imparcialidad. "La calidad de la democracia se ve debilitada si corren recursos de manera ilegal y fraudulenta a alguno de los partidos."<sup>12</sup>

Finalmente, y siguiendo a José Woldenberg<sup>13</sup>, es importante señalar que la fiscalización sobre el financiamiento a partidos políticos es una parte muy importante de la legitimación de estos últimos y de los sistemas democráticos. Esto comprende la relación entre dinero y contienda político-electoral y sus interrogantes más recurrentes:

<sup>11</sup> WOLDENBERG, José, "El financiamiento a la política", en HERNÁNDEZ, María del Pilar, *op. cit.*, p. 309.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 310.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 311.

¿cuáles son las fuentes de ingresos de los partidos? ¿cuál es el destino de sus recursos? ¿cuánto dinero, legítimamente, pueden gastar los partidos sin superar los límites que alteren un marco mínimo de equidad en las condiciones de la contienda? ¿cómo se ejerce el control sobre sus finanzas? ¿a qué clase de sanciones están sujetos los partidos?

### III. Autoridades electorales.

Tal y como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México es un Estado federal, "(...) compuesto por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación (...) "<sup>14</sup>. Además, el municipio libre es "(...) la base de la división territorial y la organización política y administrativa (...) "<sup>15</sup> de los estados. Es por esto que nuestro país cuenta con autoridades en tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

La materia electoral no escapa a esta condición. Existen autoridades electorales tanto en el ámbito federal como en el estatal. Y consideramos necesario señalar que el esquema de distribución de competencias en esta materia tiene dos componentes:

- En primer lugar, tanto la Federación como las 32 entidades federativas cuentan con sus propias normas, instituciones y procedimientos en materia electoral, es decir, existe una clara diferenciación y deslinde de competencias en materia normativa y orgánico-funcional.
- En segundo lugar, las funciones administrativas (preparar, organizar y conducir las elecciones) y las jurisdiccionales (resolver controversias y aplicar la justicia electoral), están claramente diferenciadas y se le confieren a organismos distintos para cada nivel de gobierno.

---

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>15</sup> *Ibidem*, artículo 115.

En el ámbito federal, las atribuciones administrativas le corresponden al Instituto Federal Electoral, mientras que las jurisdiccionales le corresponden al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el ámbito estatal, las atribuciones administrativas y jurisdiccionales en materia electoral, le corresponden a los organismos electorales de las diversas entidades federativas.

De esta manera, nosotros haremos referencia, en el presente capítulo, a las autoridades electorales tanto federales como estatales, analizando su naturaleza jurídica, su estructura, su integración, la competencia y, fundamentalmente, las facultades de cada una de ellas, haciendo especial énfasis en la facultad de fiscalización.

## 1. Instituto Federal Electoral

### A. Antecedentes

Los organismos encargados de preparar, realizar y vigilar los procedimientos electorales, ya sean ordinarios o extraordinarios, indispensables para la renovación de los titulares del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la Federación, revisten una gran importancia. Es por ello que resulta de gran interés el análisis de su integración y su naturaleza jurídica.

"El motivo y fin de la creación de los organismos electorales consiste en posibilitar y fomentar la participación inmediata y directa de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, en la vida democrática del país y, por ende, en los (...) procedimientos electorales federales, sujetando su actuación a lo previsto en los respectivos ordenamientos jurídicos que han sido considerados, formal y materialmente, como de interés público."<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> GALVÁN Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2002, p. 3.



A continuación, siguiendo al Dr. Flavio Galván Rivera<sup>17</sup>, haremos una breve referencia a los organismos electorales federales de México que han sido instituidos a partir de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

#### a. Legislación de 1946

Por un decreto de 1945, fue expedida la Ley Electoral Federal que estableció por primera vez la existencia de los organismos electorales federales en México. Estos organismos electorales fueron: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales, los comités electorales distritales y las mesas directivas de casilla.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral tuvo una integración tripartita: dos miembros representantes del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete); dos miembros representantes del Poder Legislativo (un senador y un diputado); y, dos miembros representantes de los partidos políticos nacionales.

Esta ley, contempló la existencia de una comisión local electoral en cada entidad y territorio de la Federación, así como en el Distrito Federal. También contempló el establecimiento de un comité en cada uno de los distritos en que se dividían, para efectos electorales, los estados, el Distrito Federal y los territorios electorales.

Del mismo modo, la ley previó la existencia de mesas directivas de casilla, para cuya integración el comité distrital electoral convocaba a los partidos políticos con la finalidad de que propusieran ciudadanos para ocupar los cargos de presidente, secretario y escrutadores en dichas mesas.

Esta ley instituyó el Consejo del Padrón Electoral, calificado legalmente como cuerpo técnico, con autonomía administrativa y encargado de la división territorial en distritos, así como de la formación del padrón electoral y de las listas electorales.

---

<sup>17</sup> Véase GALVÁN Rivera, Flavio, *op. cit.*, pp. 4-18.

#### b. Legislación de 1951

Mediante un decreto de 3 de diciembre de 1951, se expidió una nueva Ley Electoral Federal, que abrogó a la anterior ley de 1946.

Esta nueva ley modificó la estructura, integración y denominación de los organismos electorales.

La ahora denominada Comisión Federal Electoral, se integraba con un representante del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación), dos representantes del Poder Legislativo (un senador y un diputado), y, tres representantes de los partidos políticos nacionales.

Las comisiones locales electorales se integraban con tres miembros nombrados por la Comisión Federal Electoral.

Los partidos políticos nacionales estaban facultados, en esta ley, para nombrar representantes ante las comisiones locales. Aunque hay que mencionar que estos representantes intervenían en las sesiones con derecho a voz pero no a voto.

Por su parte, los comités distritales contaban con miembros designados por la Comisión Federal Electoral.

Para la constitución de las mesas directivas de casilla se conservaron las reglas vigentes en la ley de 1945.

Y, por única ocasión, se otorgó al Registro Nacional de Electores la naturaleza jurídica de organismo electoral, al cual se le concedió autonomía administrativa, sin embargo, quedó sometido a las normas que emitiera la Comisión Federal Electoral.

### c. Legislación de 1973

En 1973 se expidió, por un decreto del 30 de diciembre de 1972, la Ley Federal Electoral que abrogó a la de 1951.

En la nueva Ley Federal Electoral, se señala expresamente que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales son corresponsables de la preparación, vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral.

La Comisión Federal Electoral estaba integrada por un comisionado del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación), dos comisionados del Poder Legislativo (un senador y un diputado), y, además, un comisionado por cada partido político nacional, estableciéndose así, el derecho de todos los partidos políticos nacionales de concurrir, a través de un representante, a la conformación de los organismos electorales.

Se dispuso, por primera vez, que todos los comisionados concurrirían a las sesiones de los organismos electorales, con derecho a voz y voto.

Los organismos locales electorales estaban integrados por tres comisionados designados por la Comisión Federal Electoral y un representante de cada partido político nacional.

Los comités distritales se integraban de la misma forma que las comisiones locales, con la salvedad de que éstas proponían a los tres comisionados nombrados por el organismo electoral federal.

Las mesas directivas de casilla se integraban siguiendo las mismas reglas vigentes en las leyes anteriores.

Y por último, al igual que en la ley anterior, se concedió autonomía administrativa al Registro Nacional de Electores, sometiéndolo, no obstante, a las normas que dictara el organismo electoral federal.

#### d. Legislación de 1977

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales expedida por decreto de 27 de diciembre de 1977, le otorgó a la Comisión Federal Electoral la función de vigilar el exacto cumplimiento de las normas legales y constitucionales que se refieren al derecho que tienen los ciudadanos de organizarse con fines políticos. Y, al mismo tiempo, atribuyó a la Comisión Federal Electoral, a los ciudadanos y a los partidos políticos, una responsabilidad compartida de preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral.

La Comisión Federal Electoral tuvo la misma integración que señalaba la ley anterior de 1972.

En esta ley se instituyó la existencia de partidos políticos con registro condicionado, los cuales, podían acreditar un representante ante la Comisión Federal Electoral, que concurría a las sesiones solamente con derecho a voz, sin poder votar.

Se creó una Secretaría Técnica con funciones técnico-administrativas, que fue confiada a la responsabilidad de un funcionario de la Secretaría de Gobernación.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales tenían la siguiente integración: un presidente, un secretario y dos vocales, designados todos por la Comisión Federal Electoral. Además, había un representante por cada partido político nacional.

En relación con la integración de las mesas directivas de casilla, el comité distrital designaba, con base en la lista de ciudadanos que le proporcionaba la delegación distrital del Registro Nacional de Electores, un presidente, un secretario y dos escrutadores.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales concedió a los representantes de los partidos políticos el derecho de impugnar estos nombramientos,

imponiendo a los comités distritales electorales la obligación de resolver por escrito en un plazo de tres días.

Por último, esta ley le concedió al Registro Nacional de Electores la facultad de administrarse internamente y disponer de sus recursos materiales, de acuerdo con lo establecido en el reglamento interno expedido por la Comisión Federal Electoral.

#### e. Legislación de 1986-1987

Mediante el decreto de 11 de diciembre de 1986 se reformó el artículo 60 constitucional, incorporando en su texto, la existencia de los organismos electorales.

Como consecuencia de lo anterior, el 12 de febrero de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Código Federal Electoral. Este código se caracterizó por acentuar la naturaleza colegiada de los organismos electorales (nacionales, estatales y distritales), además de conceder una mayor importancia a la participación de los ciudadanos y los partidos políticos en la función electoral.

La Comisión Federal Electoral se integró de la siguiente manera: conservó la representación del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y en cuanto a los representantes de los partidos políticos, su número se determinaría de acuerdo con la fuerza político-electoral de cada uno de ellos.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales se integraban con un presidente y un secretario designados por la Comisión Federal Electoral, y los representantes de los partidos políticos quedaban acreditados con el porcentaje de votación obtenida en la elección anterior.

Por último, el Registro Nacional de Electores permaneció como dependencia de la Comisión Federal Electoral, pero se le otorgó la calidad de un organismo técnico.

#### f. Legislación de 1990 y sus reformas

Después de la controvertida elección de 1988, los ciudadanos, los partidos y agrupaciones políticas, así como las instituciones relacionadas con la materia electoral, se cuestionaron sobre la necesidad de elaborar un nuevo ordenamiento jurídico que coadyuvara al perfeccionamiento de la democracia y a despejar todas las dudas sobre la legitimidad de las elecciones.

En enero de 1989, la Comisión Federal Electoral emitió un acuerdo para establecer un foro nacional de consulta pública sobre la reforma electoral, y para organizar ese foro se creó la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, responsable de convocar a los ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas para que expresen sus ideas y propuestas.

Concluida la consulta, la comisión debía informar los trabajos realizados a la Comisión Federal Electoral, al C. Presidente de la República, al H. Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados, y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los resultados y conclusiones de la consulta realizada fueron recogidas por una subcomisión de la Cámara de Diputados, que formuló un proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones.

A partir de la legislación de 1990, conviene señalar cuáles fueron las adiciones y las reformas efectuadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la legislación en materia electoral:

<b>Legislación Constitucional</b>	<b>Legislación Ordinaria</b>
<p>*En 1990, se aprobó el proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones, por el cual se reformó el artículo 60 y se adicionó el numeral 41. Por medio de estas reformas y adiciones, a la organización y realización de los procedimientos electorales se le otorgó constitucionalmente, por primera vez, la naturaleza de función estatal.</p>	<p>*Por decreto de agosto de 1990, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual, estableció la denominación del organismo electoral: Instituto Federal Electoral, y que además, determinó su estructura y competencia.</p>
<p>*Mediante decreto de 2 de septiembre de 1993, el Poder Constituyente Permanente reformó y adicionó el artículo 41 de la Constitución.</p>	<p>*Por decreto de 17 de septiembre de 1993, se reformó el Código de la materia para adecuarlo a las precedentes reformas y adiciones constitucionales.</p>
<p>*Por decreto de abril de 1994, el Poder Constituyente Permanente reformó otra vez el artículo 41 constitucional. Esta reforma reiteró la naturaleza jurídica atribuida por la reforma de 1990 a la organización y realización de las elecciones, pero también encargó expresamente su ejecución al organismo público autónomo previsto en la propia Carta Magna, dejando de ser una función estatal ejercida por los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación.</p>	<p>*Por decreto de mayo de 1994, se reformaron diversos numerales del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se refieren a la denominación, competencia y estructura del Instituto Federal Electoral.</p>

<p>*El movimiento reformador cristalizó en un nuevo decreto de reformas constitucionales de fecha 21 de agosto de 1996. En esta reforma, se incorpora al texto constitucional la denominación misma del organismo público encargado de realizar la función estatal electoral, y además, se asienta en la Constitución el principio de independencia que rige la actuación del Instituto Federal Electoral, derivado fundamentalmente de la ausencia del Poder Ejecutivo en la integración del Instituto.</p>	<p>*Por último, se expidió el decreto de 19 de noviembre de 1996 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.</p>
--	--

#### B. Naturaleza jurídica, estructura e integración.

El artículo 41 de la Constitución Federal ha definido, en su texto, al Instituto Federal Electoral como "(...) un organismo público autónomo (...) dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (...)". Además, señala que "El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia (...)".

Tanto los preceptos constitucionales como los legales, señalan, indubitablemente, que el Instituto Federal Electoral tiene personalidad jurídica, que es un organismo público autónomo y que es autoridad en materia electoral federal. En consecuencia, la naturaleza jurídica del Instituto debe ser estudiada desde un triple punto de vista: a) como persona; b) como organismo público autónomo y c) como autoridad electoral.



a) El Instituto Federal Electoral es una persona de derecho público reconocida y creada por una disposición constitucional expresa, con la naturaleza jurídica de organismo público, caracterizado por su autonomía, permanencia e independencia, y con...

"(...) un fin específico: el cumplimiento de la función estatal de organizar, desarrollar y calificar las elecciones para la renovación periódica de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, salvo la calificación de la elección para presidente de la República."<sup>18</sup>

b) Podemos afirmar que el Instituto es un organismo público independiente de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que ha sido creado expresamente para llevar a cabo la función estatal electoral.

Se trata de un organismo cuya constitucionalidad es evidente,...

"(...) aun cuando no quede inscrito de manera especial o rigurosa en el ámbito de competencia de alguno de los tres Poderes. El Instituto goza de personalidad jurídica y autonomía financiera, pero fundamentalmente orgánica y funcional, que le permite (...) tomar independientemente sus decisiones, en la esfera de sus atribuciones, sino además oponer esta autonomía e independencia frente al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial, que tienen el deber jurídico de respetarlas (...)"<sup>19</sup>

c) Conforme al criterio formal, es evidente que tanto la Constitución como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales disponen expresamente que el Instituto es una autoridad electoral. Y en términos del criterio material, también podemos afirmar que el Instituto es una autoridad electoral, por su esencia misma, por su actuación y por la naturaleza intrínseca de sus actos.

El Instituto Federal Electoral...

<sup>18</sup> GALVÁN Rivera, Flavio, *op. cit.*, p. 28.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 34.

"(...) goza de imperium, puede tomar decisiones y las puede ejecutar, incluso contra la voluntad de los sujetos de Derecho Electoral – ciudadanos, partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas, así como candidatos a cargos de elección popular -, sin necesitar el agotamiento previo de un procedimiento jurisdiccional."<sup>20</sup>

En cuanto a su estructura, el Instituto tiene, conforme a una estricta división de funciones, tres clases de órganos:

- de dirección
- ejecutivos y técnicos
- de vigilancia

Los *órganos de dirección* son aquellos cuyo objeto principal es determinar "los lineamientos (...) de actuación del Instituto, así como emitir las resoluciones esenciales a los diversos ámbitos de su competencia."<sup>21</sup> Los órganos de dirección del Instituto son: el Consejo General, los consejos locales y los consejos distritales.

Los *órganos ejecutivos y técnicos* son los encargados de llevar a cabo tareas administrativas y técnicas con la finalidad de lograr un desarrollo adecuado de los procedimientos electorales. Los órganos ejecutivos y técnicos son: la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, las juntas locales ejecutivas y las juntas distritales ejecutivas.

Los *órganos de vigilancia* son aquellos que tienen como función principal coadyuvar en todo lo relativo al servicio inherente al Registro Federal de Electores, por ello, no son verdaderamente órganos de autoridad sino simplemente órganos auxiliares.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 43.

La existencia de estos órganos obedece al principio de desconcentración regional, que constituye el eje central de la organización administrativa del Instituto Federal Electoral<sup>22</sup>.

De acuerdo con este principio de desconcentración regional, los órganos del Instituto se clasifican en: centrales y desconcentrados, y estos últimos, a su vez, se dividen en: estatales, distritales, municipales y seccionales.

Los *órganos centrales* son: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. "Además, tiene esta naturaleza jurídica la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, aun cuando no haya texto expreso que así lo disponga."<sup>23</sup>

Los *órganos desconcentrados* son:

- A nivel estatal (delegaciones), la junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local, cuya sede es la capital de cada entidad federativa, así como el Distrito Federal. Además, existe una comisión local de vigilancia del Registro Federal de Electores.
- A nivel distrital (subdelegaciones), encontramos una junta distrital ejecutiva, un vocal ejecutivo y un consejo distrital, cuya sede es cada uno de los 300 distritos electorales federales uninominales. Además, también existe una comisión distrital de vigilancia del Registro Federal de Electores.
- Finalmente, encontramos a las mesas directivas de casilla, que se instalan en cada una de las secciones electorales que conforman un distrito.

Y en lo que se refiere a la integración de los órganos del Instituto Federal Electoral, basta con recordar lo que el artículo 41 constitucional señala, en su base III, al respecto:

---

<sup>22</sup> CHUAYFFET Chemor, Emilio. *El Instituto Federal Electoral, en Memoria del Seminario de Divulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral, Sala Regional de Toluca, Colegio de Abogados del Estado de México y Barra de Abogados del Estado de México. Toluca, México, 1991, p. 20. (citado en GALVÁN Rivera, Flavio, *op. cit.*, p. 44)

<sup>23</sup> GALVÁN Rivera, Flavio, *op. cit.*, p. 44.

"La organización de las elecciones federales (...) se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (...) en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley (...)"<sup>24</sup>

De la lectura de este precepto constitucional, se desprende que los órganos del Instituto están integrados por: a) representantes del Poder Legislativo de la Unión, b) representantes de los partidos políticos y, c) representantes de la ciudadanía.

### C. Atribuciones, facultades y competencia.

Una vez descrita la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral, así como su estructura orgánica y su integración, se plantea la necesidad de referirnos a sus atribuciones.

De acuerdo con el Dr. Flavio Galván Rivera<sup>25</sup>, podemos precisar dos competencias del Instituto Federal Electoral: la genérica y la específica. Así, la competencia genérica la encontramos en el párrafo octavo de la base III del artículo 41 constitucional, que establece lo siguiente:

"El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la

---

<sup>24</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 41.

<sup>25</sup> GALVÁN Rivera, Flavio, *op. cit.*, p. 60.

regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales (...)»<sup>26</sup>

Ahora bien, en cuanto a la competencia específica, para poder describirla es necesario recurrir a los preceptos legales -del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales- que establecen de manera ejemplificativa, las atribuciones de cada uno de los órganos centrales<sup>27</sup> que conforman el Instituto Federal Electoral.

De esta manera, y de acuerdo con el artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalaremos las atribuciones del *Consejo General*, que es el órgano superior de dirección del IFE:

- 1) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- 2) Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- 3) Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente;
- 4) Designar en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión;
- 5) Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presente el Consejero Presidente;
- 6) Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes;
- 7) Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el

<sup>26</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41.

<sup>27</sup> Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son: a) El Consejo General; b) La Presidencia del Consejo General; c) La Junta General Ejecutiva; y d) La Secretaría Ejecutiva. (artículo 72 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

- consejero Presidente y los consejeros electorales de los Consejos Locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 102 de este código;
- 8) Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebre los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;
  - 9) 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;
  - 10) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a este código, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General;
  - 11) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;
  - 12) Resolver, en los términos de este código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos e) al h) del párrafo uno del artículo 66 y c) al f) del párrafo 13 del artículo 35, respectivamente, de este código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
  - 13) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, del ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas;
  - 14) Aprobar el modelo de la Credencial para votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;
  - 15) Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, de conformidad con el artículo 182-A de este código;
  - 16) Registrar la plataforma que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este código;

- 17) Expedir el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto;
- 18) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los Consejos Locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;
- 19) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa;
- 20) Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;
- 21) Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos;
- 22) Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Secretario Ejecutivo del Instituto;
- 23) Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;
- 24) Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia;
- 25) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación;
- 26) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley;

- 27) Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva;
- 28) Nombrar entre los consejeros electorales propietarios del Consejo General, a quien deba sustituir provisionalmente al consejero Presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para los efectos conducentes; y
- 29) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este código.

A la Presidencia del Consejo General le corresponden las atribuciones señaladas en el artículo 83 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

- 1) Velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto Federal Electoral;
- 2) Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto;
- 3) Convocar y conducir las sesiones del Consejo;
- 4) Vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo;
- 5) Proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario Ejecutivo y de los directores ejecutivos del Instituto, en términos de los incisos c) y d), respectivamente, del párrafo I del artículo 82 de este código;
- 6) Designar de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva a quien sustanciará en términos de la ley de la materia, el medio de impugnación que se interponga en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo;
- 7) Proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación;
- 8) Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia;
- 9) Recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo General para su registro;



- 10) Presidir la Junta General Ejecutiva e informar al Consejo General de los trabajos de la misma;
- 11) Ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos cuando así lo autorice el Consejo General;
- 12) Dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral;
- 13) Convenir con las autoridades competentes la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;
- 14) Someter al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto;
- 15) Ordenar, en su caso, la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los acuerdos y resoluciones que pronuncie el Consejo General; y
- 16) Las demás que le confiera este código.

La Junta General Ejecutiva, órgano ejecutivo y técnico superior, tiene, de acuerdo con el artículo 86 del código mencionado, las siguientes atribuciones:

- 1) Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto;
- 2) Fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto;
- 3) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores;
- 4) Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas y las prerrogativas de ambos;
- 5) Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral;
- 6) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto;
- 7) Proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal;

- 8) Desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este código;
- 9) Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro del partido político que se encuentre en cualquiera de los supuestos de los incisos e) al h) del artículo 66 de este código, a más tardar el último día del mes siguiente a aquel en que concluya el proceso electoral;
- 10) Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro de la agrupación política que se encuentre en cualquiera de los supuestos del artículo 35 de este código;
- 11) Resolver los medios de impugnación que le competan, en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las juntas locales del Instituto, en los términos establecidos en la ley de la materia;
- 12) Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas, y en su caso, los de imposición de sanciones, en los términos que establece este código; y
- 13) Las demás que le encomienden este código, el Consejo General o su Presidente.

"El Secretario Ejecutivo coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto."<sup>28</sup> Sus atribuciones son:

- 1) Representar legalmente al Instituto;
- 2) Actuar como Secretario del Consejo General del Instituto, con voz pero sin voto;
- 3) Cumplir los acuerdos del Consejo General;
- 4) Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;
- 5) Orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo;
- 6) Participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos que habrá de aportar la Dirección

---

<sup>28</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 87.

Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;

- 7) (Derogado);
- 8) (Derogado);
- 9) Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;
- 10) Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- 11) Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- 12) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo I del artículo 243 de este código. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General;
- 13) Actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones;
- 14) Recibir los informes de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas y dar cuenta al Presidente del Consejo General sobre los mismos;
- 15) Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva o, en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta, en los términos de la ley de la materia;
- 16) Apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el Consejero Presidente;
- 17) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General;

- 18) Ejercer las partidas presupuestales aprobadas;
- 19) Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el Secretario Ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General;
- 20) Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, de acuerdo con las convocatorias respectivas;
- 21) Expedir las certificaciones que se requieran; y
- 22) Las demás que le encomienden el Consejo General, su Presidente, la Junta General Ejecutiva y este código.

Además del Secretario Ejecutivo y el Presidente del Consejo, existen varias Direcciones Ejecutivas que forman parte estructural de la Junta General Ejecutiva. Cada una de ellas tiene facultades específicas que no son objeto de nuestro estudio, a excepción de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, cuyas atribuciones serán analizadas más adelante, sin embargo, mencionaremos cuáles son esas Direcciones que forman parte del órgano ejecutivo y técnico superior:

- Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.
- Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.
- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Dirección Ejecutiva de Administración.

Por su parte, la Comisión Nacional de Vigilancia tiene, al igual que las comisiones locales y distritales y de conformidad con el artículo 166 del código en comento, las siguientes atribuciones:

- 1) Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos en este código;

- 2) Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;
- 3) Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores;
- 4) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral; y
- 5) Las demás que les confiera el presente código.

#### D. Facultad de fiscalización.

Recapitulando algunas cuestiones que ya hemos señalado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en la fracción III del artículo 41, que en nuestro país la organización de las elecciones federales, mediante las cuales se renuevan los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, es realizada por un organismo público autónomo llamado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Como sabemos, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Para lo cual, la propia Constitución establece en la fracción II del artículo 41, que se garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades tendientes a alcanzar el objetivo arriba señalado. Dentro de estas garantías, entre otras prerrogativas, tienen la de recibir financiamiento público para sostener sus actividades. De igual forma, tienen derecho a recibir financiamiento de origen privado, siempre y cuando respete los límites que la ley de la materia establece.

Se debe prestar mucha atención a la cuestión del financiamiento, ya que los partidos políticos, en el afán de tener mayores oportunidades que sus contrincantes para obtener el voto, pueden cometer ilícitos en la obtención del financiamiento privado o

público y en la aplicación del mismo, con lo que se perjudicaría al sistema electoral, ya que la competencia sería desigual.

En virtud de lo anterior, el Instituto Federal Electoral, tiene la obligación, por mandato constitucional, de vigilar a los entes que participan en las elecciones para que éstos no incurran en acciones ilícitas, y si lo hacen, deben ser sancionados conforme a las leyes de la materia.

De esta manera, el Instituto Federal Electoral, a través de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, vigila el manejo de los recursos de dichas organizaciones políticas, con motivo del financiamiento que reciben. Además, el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como obligación de los partidos políticos nacionales: permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización del IFE y entregar los documentos que la misma Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.

a. Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

El fundamento legal de esta comisión lo encontramos en los artículos 49, 49-A, 49-B y 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 80 dispone que el Consejo General integrará las comisiones necesarias para poder desempeñar sus funciones. Y también señala que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, entre otras, funcionará de manera permanente y se integrará exclusivamente por consejeros electorales.

El numeral sexto del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas como el órgano competente para revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus

recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus finanzas. Esta comisión funcionará de manera permanente y se integrará exclusivamente por consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.

El artículo 49-A del mismo código señala que los partidos y agrupaciones políticas tienen la obligación de presentar a la comisión de fiscalización un informe sobre el origen, monto, aplicación y administración de los ingresos que hayan obtenido por cualquier forma de financiamiento, público o privado. Este es el fundamento legal de la obligación a cargo de los partidos políticos de llevar a cabo la rendición de cuentas. Obligación que también se encuentra contemplada en el artículo primero del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, que a la letra dice: "Tanto los ingresos en efectivo como en especie que reciban los partidos políticos por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente (...)"

En cuanto a los informes que deben presentar los partidos políticos, existen dos tipos: los anuales y los de campaña, mismos que al ser presentados por los partidos políticos, deberán seguir las siguientes reglas<sup>29</sup>:

- Al presentar los *informes anuales*, se reportarán todos los ingresos y los gastos ordinarios que hayan realizado en el año que reporta. Este informe se deberá presentar a más tardar sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte. En este informe se deberán incorporar los ingresos correspondientes a los apoyos que el Instituto Federal Electoral haya otorgado al partido político informante, para la producción de programas de radio y televisión; los gastos efectuados en actividades específicas realizadas por el partido como entidad de interés público; y, los ingresos y gastos de los partidos aplicados a los procesos

---

<sup>29</sup> Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuenta y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes. Artículos 15, 16, 17, 19, 20 y 21.

internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales y estatales.

Los informes que rindan los partidos al respecto deberán estar soportados con documentación comprobatoria fehaciente. Al mismo, deberá acompañarse lo siguiente:

I. Los estados de cuenta bancarios correspondientes al año de ejercicio de todas las cuentas que tenga el partido político, excepto las correspondientes a las campañas políticas para Presidente de la República, Senadores y Diputados, siempre y cuando no hubieran sido remitidas con anterioridad a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización.

II. Las balanzas de comprobación mensuales que el comité ejecutivo nacional de cada partido elaboró conforme a los gastos realizados por los comités estatales de cada partido, así como de sus organizaciones adherentes, fundaciones e institutos de investigación. De igual forma, se integrará a las balanzas en comento el manejo de los recursos federales que el partido haya transferido para realizar sus erogaciones en las campañas electorales locales.

La información antes referida, será aportada siempre y cuando no se haya remitido con antelación a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Al final de cada ejercicio, el órgano de finanzas de cada partido deberá elaborar, con base en las balanzas mencionadas arriba, una balanza de comprobación anual nacional, que deberá ser entregada a la autoridad electoral cuando lo solicite, en el transcurso de la revisión del informe anual correspondiente.

III. Los controles de folios que cada partido político deberá llevar de los recibos que se impriman y expidan por el comité ejecutivo nacional, los comités estatales y con motivo de las campañas electorales federales.



IV. Una relación que contenga las personas que recibieron apoyos económicos por actividades políticas por parte del comité nacional, los comités estatales y en las campañas electorales federales, donde se señale el monto total que percibió cada una de ellas durante el ejercicio que se informa.

V. Un inventario físico, el cual deberá de contener un registro contable de las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles que el partido declarante haya hecho. Este inventario deberá incluir los siguientes datos: fecha de adquisición, descripción del bien, importe, ubicación física y resguardo.

- En los *informes de campaña*, se deberá especificar el gasto que se haya realizado por el candidato, en campaña en la elección respectiva, así como el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar la campaña. Los gastos que deberán ser reportados en estos informes serán los ejercidos dentro del periodo comprendido entre la fecha de registro de los candidatos y hasta el fin de las campañas electorales, correspondientes a los rubros: a) gastos de propaganda (bardas, mantas, volantes, pancartas, renta de equipo de sonido y locales para eventos políticos, etc.); b) gastos operativos de campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, transporte, viáticos, etc.); y, c) gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

Este informe deberá ser presentado dentro de los siguientes sesenta días a partir del día en que concluye la campaña electoral de que se trate, y deberá acompañarse de la siguiente documentación:

- I. Los estatutos de cuenta bancarios de todas las cuentas señaladas en el Reglamento.
- II. Las balanzas de comprobación del comité ejecutivo nacional y de las entidades federativas de los meses que hayan durado las campañas electorales.
- III. El informe de los promocionales transmitidos en radio y televisión durante el periodo de campaña que aun no hayan sido pagados por el partido al momento de la presentación de sus informes.

IV. Los controles de folios correspondientes a los recibos que se impriman y expidan en campañas electorales federales, así como la relación de las personas que recibieron reconocimientos por actividades en las campañas electorales.

Para efecto de facilitar a los partidos el cumplimiento en tiempo de la presentación de los citados informes, el secretario Técnico de la comisión de fiscalización efectuará el cómputo de los tiempos límites e informará de ellos a los partidos políticos y lo publicará en el Diario Oficial de la Federación cuando menos diez días antes de la iniciación de los plazos.

La comisión de fiscalización, al conocer los informes señalados, contará con sesenta días para revisar el informe anual y con ciento veinte para revisar el informe de campaña, teniendo en todo momento la facultad de solicitar a los entes informantes la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los referidos informes. La comisión de fiscalización, al realizar las funciones que tiene encomendadas, será apoyada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Si durante la revisión de los informes, la comisión de fiscalización encontrara errores u omisiones técnicas, notificará al ente responsable para que en un plazo de diez días subsane el error u omisión, y en caso de que no lo haga, la comisión, en un plazo de veinte días, elaborará un dictamen que deberá presentar al Consejo General del Instituto Federal Electoral, donde se señalarán los errores o anomalías cometidos por los partidos o agrupaciones políticas. Una vez hecho esto, el Consejo General, si así procede legalmente, impondrá las sanciones que correspondan. Los partidos o agrupaciones políticas podrán acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuando no estén conformes con las decisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral. ·

De manera específica, las atribuciones que le corresponden a la comisión de fiscalización sobre los partidos y agrupaciones políticas, las encontramos en el artículo

49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y son las siguientes:

- a) Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;
- b) Establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;
- c) Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
- d) Solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;
- e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;
- f) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
- g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- h) Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;
- i) Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos y las agrupaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

- j) Proporcionar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo; y
- k) Las demás que le confiera este Código.

Cuando se presente una queja respecto del origen y aplicación de los recursos que hagan los partidos y agrupaciones políticas, ésta será presentada ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien deberá turnarla a la comisión de fiscalización, a efecto de que haga lo conducente.

Ahora bien, para precisar el ámbito de injerencia de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas conviene señalar lo que una tesis emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nos dice al respecto:

**FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES FEDERALES.-** "De acuerdo con el artículo 41, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad electoral federal tiene la facultad de control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. La manera en que debe ser entendido el concepto todos, utilizado en dicho precepto constitucional, es en el sentido de que comprende solamente el universo del financiamiento en el ámbito federal, ya que en términos del artículo 116, fracción IV, inciso h), constitucional, a las autoridades electorales estatales les corresponde, en el ámbito estatal, el control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos (...)"<sup>30</sup>

Lo que quiere decir que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas no tiene injerencia en los estados de la República, sino exclusivamente en el ámbito federal, ya que cada entidad federativa deberá contar con

<sup>30</sup> Véase tesis: TRE-035-1998.

un órgano que cumpla con las funciones que lleva a cabo la comisión de fiscalización, pero a nivel local.

b. Órganos auxiliares de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas

Existen dos órganos encargados de apoyar a la comisión en sus tareas de fiscalización: la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral y la Dirección de Análisis de Informes Anuales y Gastos de Campaña.

El fundamento legal del apoyo que debe brindar la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, lo encontramos en el artículo 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El titular de esta Dirección será el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización.

El artículo 93 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala cuáles son las atribuciones de dicha Dirección:

- a) Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes;
- b) Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos en este Código para constituirse como partido político o como agrupación política, e integrar el expediente respectivo para que el Secretario Ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General;
- c) Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación;
- d) Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en este Código;

- e) Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden;
- f) Apoyar las gestiones de los partidos políticos y las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal;
- g) Realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión, en los términos de este Código;
- h) Presidir la Comisión de Radidifusión;
- i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas;
- j) Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular;
- k) Acordar con el Secretario Ejecutivo del Instituto, los asuntos de su competencia;
- l) Actuar como Secretario Técnico de la comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 y de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión prevista en el párrafo 2 del artículo 80 de este Código; y
- m) Las demás que le confiera este Código.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, coadyuva al fortalecimiento del régimen de partidos y agrupaciones políticas nacionales a través del respaldo en las gestiones correspondientes para hacer efectivas las prerrogativas que la ley les confiere a los partidos políticos y coordina la entrega oportuna de los recursos y aportaciones que les corresponde por ley.

Otra facultad que tiene esta Dirección, actuando como Secretaría Técnica respecto de las aportaciones que reciben los partidos políticos, está señalada en el artículo tercero de su Reglamento:

"3.3. La Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización llevará un registro de las organizaciones sociales que cada partido político declare como adherentes, o instituciones similares, que serán las únicas facultadas para realizar aportaciones a los partidos políticos en los términos del presente artículo. Cualquier modificación al

listado deberá ser notificada por el partido político interesado dentro de los treinta días siguientes a que se produzca."

En resumen, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral es apoyo y soporte de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, funge como secretaria técnica de dicha comisión y es indispensable para el mejor control y registro del financiamiento y la fiscalización de partidos y agrupaciones políticas nacionales.

En segundo lugar, tenemos, como órgano auxiliar de la comisión de fiscalización, a la Dirección de Análisis de Informes Anuales y Gastos de Campaña, la cual depende directamente de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y es la encargada de revisar la rendición de cuentas que llevan a cabo los partidos políticos.

Esta dirección emite procedimientos conocidos como "procedimientos de revisión de informes anuales y de campaña", previstos en el párrafo 2 del artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Estos procedimientos se refieren, exclusivamente, a aquellos casos en los que con motivo de la presentación de los informes anuales y de campaña que están obligados a rendir los partidos y agrupaciones políticas, se encontraran irregularidades en materia de financiamiento. Estos procedimientos no son presentados a través de una queja o denuncia, sino que proceden de oficio.

El procedimiento del que se encarga la dirección de análisis es, en otras palabras, el procedimiento de fiscalización que veremos a continuación.

### c. Procedimiento de fiscalización

El Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el registro de sus Ingresos y Egresos y en la presentación de sus Informes, publicado en

el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2003, señala el siguiente procedimiento de revisión de las cuentas que rinden los partidos políticos.

Los partidos políticos deberán entregar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a través de su Secretaría Técnica, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, dentro de los tiempos anteriormente señalados (informe anual: dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año que se reporte; informe de campaña: dentro de los sesenta días siguientes al último día de campaña).

Los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos deberán estar respaldados por las correspondientes balanzas de comprobación y demás documentos contables, los cuales se presentarán en medios impresos y magnéticos por el responsable del órgano de finanzas del partido.

Dichos informes deberán basarse en todos los instrumentos de la contabilidad que realice el partido a lo largo del ejercicio correspondiente. Los resultados de las balanzas de comprobación, el contenido de los auxiliares contables, las conciliaciones bancarias y los demás documentos contables deberán coincidir con el contenido de los informes presentados. Una vez presentados los informes a la comisión, ésta contará con 60 días para revisar los informes anuales y con 120 días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos, teniendo en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables de las finanzas de cada partido político que ponga a su disposición la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

Durante esta etapa, se deberá realizar una revisión denominada de gabinete, que es donde se detectan errores y omisiones de carácter técnico que presenten los informes de los partidos políticos, a fin de solicitar a los mismos las aclaraciones correspondientes.



Las únicas modificaciones que los partidos políticos podrán realizar a su contabilidad y a sus informes, serán aquellas que se produzcan conforme a lo siguiente:

- Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, lo notificará al partido político que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.
- Los escritos de aclaración o rectificación deberán presentarse en medios impresos y magnéticos, a los cuales deberá anexarse una relación pormenorizada de la documentación entregada a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, con la finalidad de facilitar el cotejo correspondiente y se elaborará un acta de entrega-recepción que deberá firmarse por el personal del partido político que realiza la entrega y por el personal comisionado que recibe la documentación.
- En los escritos por los que se responda a las solicitudes de aclaración de la comisión, los partidos políticos podrán exponer lo que a su derecho convenga para aclarar y rectificar lo solicitado, aportar la información que se les solicite, ofrecer pruebas que respalden sus afirmaciones y presentar alegatos. En caso de que un partido político ofrezca la pericial contable, remitirá junto con su escrito de respuesta el dictamen de su perito, la copia certificada ante notario público de la cédula profesional que lo acredite como contador público titulado, y un escrito por el cual haya aceptado el cargo y rendido protesta de su legal desempeño. De no cumplir con estos requisitos, la prueba será desechada. El secretario técnico de la Comisión podrá llamar al perito para solicitarle todas las aclaraciones que estime conducentes.
- Para la valoración de las pruebas aportadas por los partidos políticos se estará a lo dispuesto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al vencimiento del plazo para la revisión de los informes, o bien para la rectificación de errores u omisiones, la comisión de Fiscalización dispondrá de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado respecto de la verificación del informe de cada

partido, dictamen que deberá ser presentado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Este dictamen puede ser en dos sentidos: uno, que sea de tal conformación que amerite que el partido político revisado sea sancionado; y dos, que sólo sea de trámite, donde se compruebe que el partido político recibió, administró y aplicó correctamente los recursos públicos y privados.

El dictamen consolidado deberá contener: a) los procedimientos y formas de revisión aplicados; b) el resultado y las conclusiones de la revisión realizada; c) los resultados de todas las auditorías realizadas en relación con lo reportado en los informes; y, d) en su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los informes.

En este último supuesto, la comisión presentará ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, junto con el dictamen consolidado, un proyecto de resolución en el que proponga las sanciones que a su juicio procedan en contra del partido político que haya incurrido en irregularidades.

Si en la revisión, la comisión hubiese detectado posibles violaciones a disposiciones legales competencia de una autoridad distinta de la electoral, lo incluirá en el dictamen consolidado y lo notificará al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral para que dé parte a la autoridad competente.

Una vez presentados el dictamen consolidado y el proyecto de resolución ante el Consejo General, se procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes, tomando en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta.

Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la forma y términos previstos en la ley de la materia.

## 2. Autoridades electorales administrativas de las entidades federativas.

Una vez que hemos analizado a la máxima autoridad electoral administrativa a nivel federal, veremos cuál es la estructura, organización y funcionamiento de las autoridades electorales de las entidades federativas.

### A. Órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral

De conformidad con el principio de desconcentración que constituye la base de la organización estructural del Instituto Federal Electoral, haremos mención a las autoridades electorales administrativas de las entidades federativas.

Estas autoridades electorales de los estados se encuentran reguladas en el título tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ("De los órganos en las Delegaciones"). De esta manera, el artículo 98 del mencionado código establece lo siguiente:

1. En cada una de las entidades federativas el Instituto contará con una delegación integrada por:
  - a) La junta local ejecutiva,
  - b) El vocal ejecutivo,
  - c) El consejo local.
2. Los órganos mencionados en el párrafo anterior tendrán su sede en el Distrito Federal y en cada una de las capitales de los estados.

"Los consejos locales, que deberán ser los pares en los estados, del Consejo General Federal"<sup>31</sup> solamente funcionan durante el proceso electoral federal y su integración se

---

<sup>31</sup> ARRANZ Lara, Nuria, "Relaciones entre los órganos electorales federales y los órganos electorales estatales en la normatividad mexicana", en OROZCO Henríquez, J. Jesús. *Administración y Financiamiento de las Elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1999, p 421.

encuentra establecida en el artículo 102 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dice:

...se integrará con un consejero Presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 82, párrafo 1, inciso e), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo; seis consejeros electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

En cuanto a la composición del Consejo General Federal con respecto a la de los consejos locales, encontramos diferencias relacionadas con el número de consejeros electorales, la inclusión en el Consejo General Federal de consejeros del Poder Legislativo, etcétera.

Como ya lo señalamos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su título tercero ("De los órganos en las Delegaciones") cuáles son las atribuciones de los órganos que integran a las Delegaciones.

Tal y como lo señala el artículo 105 del COFIPE, los Consejos Locales cuentan con las atribuciones, siguientes:

- a) Vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;
- b) Vigilar que los Consejos Distritales se instalen en la entidad en los mismos términos de este Código;
- c) Designar en el mes de diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 113 de este Código, con base en las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los propios consejeros electorales locales;
- d) Resolver los medios de impugnación que les competan en los términos de la ley de la materia;

- e) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 3 del artículo 5 de este Código;
- f) Publicar la integración de los Consejos Distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad;
- g) Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla en el caso previsto en el párrafo 3 del artículo 203 de este Código;
- h) Registrar las fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa;
- i) Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto del Libro Quinto de este Código;
- j) Efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto del Libro Quinto de este Código;
- k) Designar, en caso de ausencia del Secretario, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como Secretario en la sesión;
- l) Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral;
- m) Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde; y
- n) Las demás que les confiera este Código.

A su vez, las Juntas Locales Ejecutivas tienen, de acuerdo con el artículo 100 del COFIPE, las siguientes atribuciones:

- a) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales;
- b) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- c) Informar mensualmente al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades;
- d) Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales, en los términos establecidos en la ley de la materia; y
- e) Las demás que les confiera este Código.

Los Vocales Ejecutivos tienen las atribuciones que el artículo 101 del COFIPE señala:

- a) Presidir la Junta Local Ejecutiva y, durante el proceso electoral, el Consejo Local;
- b) Coordinar los trabajos de los Vocales de la Junta y distribuir entre ellas los asuntos de su competencia;
- c) Someter a la aprobación del Consejo Local los asuntos de su competencia;
- d) Cumplir los programas relativos al Registro Federal de Electores;
- e) Ordenar al Vocal Secretario que expida las certificaciones que le soliciten los partidos políticos;
- f) Proveer a las Juntas Distritales Ejecutivas y a los Consejos Distritales los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- g) Llevar la estadística de las elecciones federales;
- h) Ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica; e
- i) Las demás que les señale este Código.

## B. Órganos electorales locales

México es un estado federal conformado por 31 entidades federativas y un Distrito Federal. Cada una de las entidades federativas, de acuerdo con el artículo 116 constitucional, organizará su gobierno conforme a la Constitución de cada uno de ellas, y garantizará, en materia electoral, la existencia de autoridades autónomas que tengan a su cargo la organización de las elecciones.

De tal suerte que los códigos electorales de cada una de las entidades federativas, regulan, de manera específica, la estructura y organización de la autoridad estatal electoral de que se trate, así como sus órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, y de vigilancia, estableciendo su integración y sus atribuciones, a similitud del Instituto Federal Electoral.

A continuación, mencionaremos cuáles son las autoridades electorales administrativas de las entidades federativas:

- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes
- Instituto Estatal Electoral de Chiapas
- Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
- Instituto Electoral del Estado de Colima
- Instituto Electoral del Distrito Federal
- Instituto Estatal Electoral del Estado de Durango
- Instituto Electoral del Estado de México
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
- Consejo Estatal Electoral del Estado de Guerrero
- Instituto Electoral del Estado de Jalisco
- Instituto Electoral de Michoacán
- Instituto Estatal Electoral de Morelos
- Comisión Estatal Electoral de Nuevo León
- Instituto Estatal Electoral de Oaxaca
- Instituto Electoral del Estado de Puebla

- Instituto Electoral del Estado de Querétaro
- Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí
- Consejo Estatal Electoral de Sinaloa
- Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora
- Instituto Electoral de Tabasco
- Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas
- Instituto Electoral de Tlaxcala
- Instituto Estatal Electoral del Estado de Veracruz
- Instituto Electoral del Estado de Yucatán
- Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

a. Facultad de fiscalización.

Las autoridades electorales administrativas de los estados tienen, al igual que el Instituto Federal Electoral, la facultad de revisar el origen y destino de los recursos anuales y de campaña de los partidos políticos, y para ello, cuentan con una comisión de fiscalización que recibe diversos nombres en cada una de las entidades federativas, y que realiza funciones de fiscalización en el ámbito local de su competencia.

Esta comisión de fiscalización forma parte del Consejo General de la autoridad electoral local y tiene carácter permanente. Se integrará de acuerdo con lo que disponga cada legislación estatal electoral.

Las atribuciones con que cuenta la comisión de fiscalización en cada entidad federativa, se encuentran establecidas, de igual manera, en el código electoral del estado correspondiente, sin embargo, todas ellas son muy similares a las atribuciones que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala para la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y que ya mencionamos con antelación.



Y, correlativa a esta facultad de fiscalización de las autoridades electorales administrativas de las entidades federativas en su ámbito local de competencia, los partidos y agrupaciones políticas tienen la obligación, establecida igualmente en los códigos electorales de los estados, de rendir "(...) informes del origen, destino y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación (...)"<sup>32</sup>. Para tales efectos, los partidos entregarán informes anuales y de campaña.

El procedimiento de fiscalización en las entidades federativas, lo establece la legislación electoral local que corresponda a cada estado, sin olvidar que, en términos generales, se toma como base el procedimiento establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

---

<sup>32</sup> *Código Electoral del Distrito Federal.*

## CAPÍTULO III

### TELEOLOGÍA DEL SECRETO BANCARIO A LA LUZ DE SU REGULACIÓN LEGAL

#### I. Antecedentes

Desde la antigüedad, el secreto bancario ha sido parte de la actividad de los banqueros. En sus orígenes, los depósitos de dinero se hacían en los templos y por lo tanto, las operaciones bancarias estaban caracterizadas por la discreción y "(...) el misterio de lo desconocido, la magia y la religión, que fueron configurando una especie de secreto profesional entre quienes practicaban los depósitos".<sup>1</sup>

En la Edad Media, el secreto bancario formaba parte de la ética de todas las actividades relacionadas con la Banca, que eran realizadas, principalmente, por Órdenes religiosas y de caballería.

Al hablar de los orígenes del secreto bancario, Miguel Acosta Romero nos remite a la legislación francesa, y señala al primer texto francés que menciona el secreto bancario: se trata de una disposición administrativa de 1639 relativa a la Bolsa de París y que

---

<sup>1</sup> ACOSTA Romero, Miguel. *Derecho Bancario*. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1991, p. 407.

establecía que los asuntos de la Bolsa "no sean conocidos más que por aquellos que negocien en la misma".<sup>2</sup>

Otras disposiciones legales francesas que mencionan al secreto bancario son:

1) La Gran Ordenanza de Comercio de Colbert establecía el secreto de los libros de los comerciantes en general.

2) Un reglamento de 1706 establecía, del mismo modo, el secreto en los negocios de banca, cambio, comercio y finanzas.

3) También, existen disposiciones del Consejo del Estado Francés, de los años de 1720 y 1724, que hacen referencia al secreto bancario.

Y no sólo la legislación francesa contempla al secreto bancario, también la doctrina de aquel país lo considera y lo justifica como plenamente protegido tanto en las actividades de cambio, como en las de banca. El secreto bancario deriva de la confianza que el público tiene en los banqueros, por lo cual, su revelación sería un abuso a esa confianza.

El artículo 378 del Código Penal Francés constituye la base del principio general del secreto profesional, que "(...) se ha hecho extensivo no sólo a médicos, cirujanos y otra clase de profesionistas, sino también a los banqueros".<sup>3</sup>

Por último, debemos mencionar a la reglamentación bancaria de 1941-1945, que también hace referencia al secreto bancario.

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Ibidem.*

## 1. Trayectoria del secreto bancario en la legislación mexicana.

En México, el secreto bancario no se conoció sino hasta 1897. El 19 de marzo de este año, se expide la Ley General de Instituciones de Crédito, la cual, no contempló la figura del Secreto Bancario tal y como se conoce en la actualidad, sin embargo, sí vislumbró la necesidad de tener cuidado con el acceso a la información delicada. De esta manera, el artículo 115 señalaba lo siguiente:

“Está estrictamente prohibido a los interventores ( encargados por la Secretaría de Hacienda de la vigilancia de las Instituciones de Crédito)...

II. Comunicar, a quien quiera que sea, datos e informes respecto de los asuntos del banco, debiendo limitarse a consignar por escrito lo que tuviere que participar a la Secretaría de Hacienda en cumplimiento de su encargo”.

El artículo 116 de esta misma ley, contempla sanciones para los infractores.

Después de la Revolución Mexicana de 1910, el legislador mexicano intenta crear una nueva legislación para regular la actividad bancaria. Y es aquí donde aparece el Secreto Bancario, en el artículo 72 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 24 de diciembre de 1924.

“Los establecimientos bancarios no darán noticia sobre el importe de la cantidad que tengan en depósito de persona, compañía o empresa alguna, sino al depositante, a su representante legal, o a la autoridad judicial que la pidiere en virtud de providencia dictada en juicio.”

Esta disposición se aplicó “no sólo a los bancos de depósito, sino también a todas las Instituciones de Crédito, Establecimientos Bancarios, Agencias o Sucursales de la Banca Extranjera y demás establecimientos asimilados por la Ley.”<sup>4</sup>

Esta Ley también incluyó sanciones por la violación de los artículos que establecen la obligatoriedad de guardar el secreto bancario.

---

<sup>4</sup> MÉJAN, Luis Manuel C. *El secreto bancario*. 3ª edición. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 23.

En agosto de 1925 se llevaron a cabo reformas a la Ley en comento, esto, con motivo de la creación de la Comisión Nacional Bancaria como órgano de control y vigilancia. La reforma se hizo con el fin de facultar a la Comisión Nacional Bancaria para solicitar información e incluso obligar a proporcionarla en casos de inspección.

También se añade **la facultad de las autoridades fiscales para recabar la información en los términos que determinen las leyes que rigen la actividad de dichas autoridades.**

La redacción del artículo 71 fue la siguiente:

“Los bancos sólo darán noticia del importe de la cantidad que tengan en depósito de alguna persona, compañía o empresa, al depositante, a su representante legal, a la Comisión Nacional Bancaria, a las autoridades fiscales en la forma que determinen las leyes relativas, o a la autoridad judicial que la pidiere en virtud de providencia dictada en juicio.”

A su vez, el artículo 101 señalaba lo siguiente:

“Los Inspectores de la Secretaría de Hacienda tendrán las mismas facultades que las leyes y los estatutos de los Bancos otorgan a los Comisarios de las sociedades anónimas. Al revisar los balances, harán la comprobación de las partidas que los formen, comparando con los libros los saldos de las cuentas, y **siempre que para mejor ejercer su vigilancia creyeren necesario acudir al pormenor de las cuentas, a la correspondencia, actas, escrituras y papeles del Banco, solicitarán por escrito del Gerente del establecimiento, que se les muestren y en caso de negárseles, acudirán a la Comisión Nacional Bancaria precisando lo que desearan examinar y el monto de la investigación, a fin de que si la Comisión lo estima justificado, requiera al Banco con apercibimiento de serle aplicada la suspensión total o parcial de operaciones a que se refiere el artículo 96, para que muestre al inspector la cuenta, libros o documentos de que se trate.**”

En 1926, con la creación de instituciones especializadas para practicar la operación fiduciaria, aparece en escena la Ley de Bancos de Fideicomiso, y da origen,

igualmente, a la especial figura del secreto bancario en materia fiduciaria, mejor conocida como secreto fiduciario. Los artículos 46 y 86 de la Ley que se comenta, hacen referencia a la obligación que tenían los bancos de fideicomiso de no publicar ni dar informes privados acerca de las operaciones que realizaren, sino en el caso de que existiere una orden judicial.

En ese mismo año, surge la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del 31 de agosto de 1926, la cual, concentró todas las legislaciones existentes hasta ese momento en materia de bancos, e incluso reglamentó sustantivamente diversas operaciones que posteriormente aparecieron reguladas en otros códigos. Esta ley hace referencia al secreto bancario en los mismos términos que las leyes anteriores.

El 28 de junio de 1932, surge la Ley General de Instituciones de Crédito que presentó importantes reformas en lo referente al secreto bancario. Luis Manuel C. Méjan<sup>5</sup> señala las siguientes modificaciones:

- En primer lugar, el secreto bancario resulta aplicable sólo a los depósitos a la vista y sólo a Instituciones de Crédito, dejando fuera a los Establecimientos Bancarios, a las Organizaciones Auxiliares, etcétera.
- En segundo lugar, se elimina la facultad de las Autoridades Fiscales para solicitar información.
- Y, por último, queda eliminado el secreto fiduciario.

En esta misma ley, se establece que la Comisión Nacional Bancaria tiene la función de concentrar y proporcionar la información sobre los créditos concedidos. Al mismo tiempo, los delegados, inspectores o visitadores de la Comisión, tienen plena facultad de acceso a la información de las instituciones sujetas a inspección.

En 1934 se llevaron a cabo varias reformas a la Ley, precisando las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y enmendando algunas omisiones. Por ejemplo, se señaló

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 25.

que la obligación de guardar el secreto bancario era aplicable, también, a las Instituciones Auxiliares: las Financieras, los Almacenes Generales de Depósito, las Cámaras de Compensación, Bolsas de Valores y Uniones de Crédito.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, del 3 de mayo de 1941, a pesar de las múltiples reformas que se hicieron con posterioridad, "ha sido la legislación bancaria que se ha mantenido en vigor durante más tiempo (más de 40 años)."<sup>6</sup>

Los aspectos más relevantes de esta ley son los siguientes:

- La función concentradora de la información sobre créditos otorgados por la banca, corresponde ahora al Banco de México, y no a la Comisión Nacional Bancaria (artículo 14).
- Las facultades de los inspectores de la Comisión Nacional Bancaria se mantienen amplias, y se establecen con mayor precisión en su artículo 168.
- Regresa la figura del secreto fiduciario (artículo 45, fracción X).
- El artículo 105 establece la obligación general del sigilo:

"Las instituciones depositarias no podrán dar noticias de los depósitos y demás operaciones, sino al depositante, deudor o beneficiario, a sus representantes legales o a quien tenga poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación; salvo cuando lo pidiera la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el depositante sea parte o acusado. Los funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables en los términos de la Ley por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación de secreto a reparar los daños y perjuicios que se causen."

Como podemos ver, esta Ley omitió considerar al fisco como facultado para solicitar información a los bancos para fines fiscales. Por ello, el Ejecutivo, en ejercicio de sus facultades extraordinarias, decretó la reforma de 15 de junio de 1943, añadiendo al artículo 105 de la Ley, lo siguiente:

---

<sup>6</sup>*Ibidem*, p. 27.

“(…) salvo cuando lo pidiera la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el depositante sea parte o acusado y **las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales** (…)”

El 29 de diciembre de 1956, se lleva a cabo otra reforma en la que “el Congreso adiciona a la disposición sobre secreto fiduciario la facultad de la Comisión Nacional Bancaria para solicitar información.”<sup>7</sup>

Las reformas del 31 de diciembre de 1973, contienen las siguientes adiciones:

- El nuevo nombre de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- El hecho de que proporcionar información y documentos a la Comisión, que en ejercicio de sus funciones de inspección solicite, no supone violación al secreto bancario.

Nueve años después, el 31 de diciembre de 1982, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que entró en vigor el 1º de enero de 1983. Esta Ley se expidió como reglamentaria del artículo 28 constitucional que fue adicionado estableciendo como monopolio del Estado, el servicio de Banca y Crédito.

Esta Ley contenía un capítulo denominado “De la protección de los intereses del público”, en el cual se contemplaban las figuras del secreto bancario y fiduciario:

Artículo 39. “Las sociedades nacionales de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quien tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 30.



Nacional Bancaria y de Seguros, para fines fiscales. Los funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten (...).

El 14 de enero de 1985, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que sustituyó a la anterior ley de 1983.

Tal y como lo señala Luis Manuel C. Méjan en su libro "El Secreto Bancario", la exposición de motivos de la iniciativa de la ley en comento, dice: *"En lo referente a la protección de los intereses del público, se mantienen inalterables las trascendentes figuras de los secretos bancario y fiduciario, soportes esenciales de la confianza de los usuarios del servicio (...)"*<sup>8</sup>

Posteriormente, surge la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990. Esta Ley se expidió como resultado de la reforma constitucional realizada con el fin de extraer a la Banca del régimen de ser un servicio público ejercido exclusivamente por el Estado.

En esta Ley, se regresa a la denominación de la Comisión Nacional Bancaria, ya que se creó una Comisión especial para la materia de Seguros y Fianzas. También desapareció la denominación de "servidores públicos", y se utilizó la de "funcionarios y empleados".

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 33.

El artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente en la actualidad, establece, en materia de secreto bancario, lo siguiente:

**"Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quien tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales. Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.**

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten."

Y por último, en materia de secreto fiduciario, esta Ley establece, en su artículo 118, lo siguiente:

**"Con la salvedad de toda clase de información que sea solicitada por la Comisión Nacional Bancaria, la violación del secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, incluso ante las autoridades o tribunales en juicio o reclamaciones que no sean aquellos entabladas por el fideicomitente o fideicomisario, comitente o mandante, contra la institución o viceversa, constituirá a ésta en responsabilidad civil por los daños y perjuicios ocasionados, sin perjuicio de las responsabilidades penales correspondientes."**

## II. Naturaleza jurídica

Siguiendo a Luis Manuel C. Méjan<sup>9</sup>, podemos decir que las raíces de la figura del secreto bancario las encontramos en una gran variedad de factores: psicológicos, históricos, filosófico-morales, filosófico-políticos, políticos, económicos y jurídicos.

Dentro del factor psicológico, podemos mencionar que la propia naturaleza humana se constituye de dos fuerzas opuestas: por un lado, la inclinación del hombre hacia la reserva de una parte oculta de su ser, y por otro lado, el deseo de conocer aquellas cosas secretas, que no están a su alcance.

En cuanto al aspecto histórico, tenemos que la Banca, desde sus orígenes, ha mostrado la tendencia general de exigir al banquero discreción total sobre las operaciones que realiza con sus clientes.

Por su parte, el elemento filosófico-moral del secreto bancario se refiere a la obligación de discreción que tiene todo aquél que por el ejercicio de una determinada profesión, tiene acceso a la información íntima de otra persona. El deber de guardar silencio encuentra su fundamento en la confianza que se tiene en la seriedad y discreción de la persona que conoce esta información.

El factor filosófico-político tiene su razón de ser en la necesidad de encontrar un equilibrio entre individuo y colectividad: en determinar hasta dónde llegan los derechos y prerrogativas del ser humano individual frente a la comunidad. Es aquí donde vislumbramos una combinación de ambos elementos (individual y colectivo), al prescribir la obligación del banquero de conservar ocultas las operaciones de sus clientes, y la posibilidad de revelarlas sólo en casos específicos regulados en la ley.

En lo que se refiere al elemento político, "la adopción de un sistema de secreto bancario, cuya rigidez puede recibir toda clase de matices, permite a un Estado

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 1-20.

identificarse políticamente ante la Comunidad Internacional.”<sup>10</sup> Ya que, la existencia de dicho sistema identifica a un país no totalitario, en el que existe respeto a los intereses individuales.

También debemos mencionar al factor económico, el cual reviste una gran importancia en la actualidad, ya que los poseedores de riquezas buscan mantenerlas ocultas en países que contemplan al secreto bancario como parte de su legislación, protegiendo así, los intereses particulares de los titulares de esas fortunas anónimas.

Y, por último, tenemos al elemento jurídico del secreto bancario. Dentro de este elemento jurídico, encontramos, en primer lugar, que la mayor parte de las constituciones de todos los países tienen normas que protegen la esfera íntima del ser humano, y con ello, se le da al secreto bancario una raíz Constitucional en el catálogo elemental de los Derechos Humanos.

También encontramos la cuestión del delito en la materia del secreto bancario. En el caso específico de México, la legislación establece la obligación de discreción, y se señalan sanciones para sus violadores, que van desde una multa administrativa hasta la sanción prevista por el delito de “revelación de secreto” consignado en la legislación penal.

Existe entre los científicos del derecho de varios países, una discusión respecto a si el secreto bancario debe o no ser considerado como secreto profesional. En México, el secreto bancario es una figura especial dentro de la legislación bancaria. La legislación penal incluye figuras delictivas para algunas profesiones específicas entre las que no se encuentra la Banca. Pero, como lo mencionamos en el párrafo precedente, incluye también la figura delictiva de revelación de secretos para quien sin justa causa, sin consentimiento del interesado y causándole un perjuicio revele algún secreto o comunicación reservada conocidos por motivo de su empleo, cargo o puesto. “(...) Esta dimensión que la Ley mexicana da a la revelación de secretos profesionales es tan

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 5.

amplia que no se requieren todas las elaboraciones que franceses e italianos han debido hacer para sancionar a banqueros indiscretos.”<sup>11</sup>

En suma y como conclusión cabe decir que:

“La figura del Secreto Bancario tiene una fundamentación copiosa y extensa en la cultura, arroja sus raíces en las profundidades psicológicas, éticas e ideológicas del ser humano, crece con la historia de la humanidad, se conforma al son de los avatares políticos y económicos de la sociedad y florece con toda la riqueza del Derecho, informándose de las fuentes de éste y de todas sus ramas.”<sup>12</sup>

#### 1. Ubicación del secreto bancario.

La figura jurídica del secreto bancario pertenece a la rama del Derecho Bancario, el cual, se encuentra emparentado con el Derecho Mercantil. Sin embargo, ello no significa que el secreto bancario sea una figura de Derecho Privado.

El secreto bancario es una institución de Derecho Privado porque regula operaciones entre comerciantes (típicamente mercantiles) y regula, del mismo modo, las relaciones entre clientes y bancos. Pero el secreto bancario es también una institución de Derecho Público, y esto lo podemos observar por cuanto se refiere a su ejercicio por parte del Estado, por cuanto es una actividad vigilada por un órgano desconcentrado, por cuanto entra en la esfera competencial de algunas autoridades, por cuanto supone determinadas cargas procesales y por cuanto puede llegar a caer en la esfera de lo penal.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 20.

## 2. Bien jurídico tutelado por el secreto bancario.

Para poder determinar cuál es el bien jurídico tutelado por el secreto bancario, debemos mencionar, en primer lugar, qué se entiende por bien jurídico: "Bien jurídico es el interés jurídicamente protegido... No es un bien del derecho sino un bien de los hombres reconocido y protegido por el derecho."<sup>13</sup>

En el secreto bancario encontramos dos intereses bien definidos: por una parte, el interés privado del cliente y del banco, y, por otra parte, el interés público del Estado. El interés del cliente consiste en ver protegido su derecho a la intimidad en materia financiera. El interés del banco es ejercer su función (la banca) y, para ello, debe poder brindar al cliente lo que éste desee (confidencialidad). Y, por último, el interés del Estado es controlar y manejar con eficiencia un sistema bancario que permita un adecuado desarrollo de la economía nacional.

En suma, los intereses mencionados pueden resumirse en dos palabras: seguridad patrimonial. De manera que, el bien jurídico tutelado por el secreto bancario es, precisamente, la seguridad patrimonial.

### III. Fundamento constitucional.

Existen argumentos de índole Constitucional que amparan y justifican la figura jurídica del secreto bancario. Así lo señala Luis Manuel C. Méjan:

"En la Constitución se encuentran las normas básicas para el ejercicio de la banca, para la expresión, para la protección de la esfera particular de intereses y para que las autoridades puedan dictar normas y manejar el ejercicio de la banca en el país."

En primer lugar, hablaremos del ejercicio de la actividad bancaria, la cual encuentra su fundamento constitucional en las siguientes normas:

---

<sup>13</sup> VON LISZT. *Tratado de Derecho Penal*. (citado en Enciclopedia Omeba).

Artículo 5º constitucional.- Establece que todo individuo tiene derecho a dedicarse a la actividad que más le agrade mientras sea lícita.

Artículo 9º constitucional.- Consagra la libertad de asociación y permite a los individuos asociarse para ejercer la libertad de trabajo establecida en el artículo quinto.

Artículo 25 constitucional.- Consagra la rectoría del Estado en el desarrollo del país, haciendo énfasis en lo siguiente:

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que consagra esta Constitución.”<sup>14</sup>

Por su parte, la ley reglamentaria de la materia bancaria establece la forma en que deberán organizarse las sociedades que pretendan ejercer la banca.

De esta manera, podemos decir que el marco constitucional de la actividad bancaria establece que ésta es una actividad estratégica y que podrá ser ejercida por las Instituciones que cumplan con todos los requerimientos señalados por las leyes reglamentarias de la materia.

En segundo lugar, haremos referencia a la libertad de manifestación de ideas y de publicación de las mismas.

Artículo 6º constitucional.- Establece la libertad de expresión siempre que no se ataque a la moral, al orden público o los derechos de un tercero. Además, señala que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7º constitucional.- Establece la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia sin más límite que el respeto a la moral, a la vida privada y a la paz pública.

---

<sup>14</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

De acuerdo con estos preceptos constitucionales, el derecho a la confidencialidad de la información privada de los clientes, constituye un límite para la divulgación de dicha información por parte de las Instituciones de crédito.

En tercer lugar, debemos mencionar el aspecto de la protección constitucional a la esfera particular de los individuos. De tal suerte que los artículos 14 y 16 constitucionales brindan al secreto bancario un marco de referencia cuando exigen que cualquier privación o trastorno en el libre disfrute de libertad personal y las posesiones, se produzca sólo cuando una autoridad ha juzgado sobre el particular, fundamentando su decisión en disposiciones legales previamente existentes.

En cuarto y último lugar, hablaremos de las facultades de las autoridades en materia bancaria, la cual, forma parte de la actividad económica y constituye una preocupación del Estado.

Artículo 25 constitucional.- Establece la rectoría del Estado en la actividad económica.

Artículo 73 constitucional.- Señala las facultades del Congreso de la Unión y declara como materia federal la legislación relativa a la intermediación y servicios financieros. A partir del contenido de este precepto constitucional, se encuentra legitimada la Ley de Instituciones de Crédito, aprobada por el Congreso Federal.

Artículo 89 constitucional, fracción I.- Establece a cargo del Ejecutivo Federal, la obligación de hacer cumplir las leyes emanadas del Congreso y proveer en la esfera administrativa a su eficaz cumplimiento. De esta fracción se deriva la facultad reglamentaria y la facultad de crear un órgano desconcentrado como lo es la Comisión Nacional Bancaria.



#### IV. Regulación legal.

Las disposiciones que rigen al secreto bancario se encuentran contenidas, fundamentalmente, en la Ley de Instituciones de Crédito, aunque también existen otras leyes que contienen disposiciones que completan el marco jurídico regulador del secreto bancario.

##### 1. Ley de Instituciones de Crédito

###### **Secreto Bancario**

Como lo mencionamos anteriormente, el artículo 117 de esta ley contempla la figura del secreto bancario como una obligación de las instituciones de crédito, y señala, del mismo modo, las excepciones al deber de sigilo.

###### **Secreto Fiduciario**

Por su parte, el artículo 118 de esta ley regula el secreto financiero.

##### 2. Ley de Protección al Ahorro Bancario

Esta ley, surgida a consecuencia de una crisis financiera en los años de 1995 a 1998, creó una nueva autoridad financiera que tiene la facultad de pedir información a los bancos sin que le sea oponible el secreto bancario.

Artículo 43. "Las Instituciones estarán obligadas a proporcionar al Instituto la información que éste le solicite para el cumplimiento de su objeto, incluyendo los datos que permitan estimar su situación financiera, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que ponga en riesgo su estabilidad financiera. Las instituciones no estarán sujetas a lo establecido en el primer párrafo del artículo 117 y en el artículo 118 de la Ley de Instituciones de

Crédito, por lo que hace a la obligación de entregar al Instituto la información antes señalada.

Al Instituto no le serán aplicables las disposiciones señaladas en el párrafo anterior.”

### 3. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Esta ley entró en vigor en el año de 1999, con la finalidad de crear un marco jurídico y una estructura administrativa que provea información, orientación y apoyo a los usuarios de los servicios financieros del país.

Con la promulgación de esta ley, se creó una Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros.

Artículo 11. “La Comisión Nacional está facultada para:

(...) XX. Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje a que se refiere esta Ley. Para todos los efectos legales, la sola presentación de la reclamación por parte del usuario, faculta a la Comisión Nacional para exigir la información relativa; (...)”

### 4. Ley del Banco de México

El Banco de México es el banco central del país, y la Ley que lo regula señala lo siguiente:

Artículo 58. “Al Banco de México, a los miembros de su Junta de Gobierno, así como a los funcionarios y empleados de la Institución, les serán aplicables las disposiciones relativas al secreto bancario y al fiduciario previstas en ley.”

## 5. Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia

Esta ley fue publicada en enero de 2002, y contiene varios preceptos relativos al secreto financiero:

Artículo 5º. "La prestación de servicios consistentes en la recopilación, manejo y entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, así como a operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que éstas mantengan con Entidades Financieras y Empresas Comerciales, sólo podrá llevarse a cabo por Sociedades que obtengan la autorización a que se refiere el artículo 6º de la presente Ley.

No se considerará que existe violación al Secreto Financiero cuando los Usuarios proporcionen información sobre operaciones crediticias u otras de naturaleza análoga a las Sociedades, así como cuando éstas compartan entre sí información contenida en sus bases de datos o proporcionen dicha información a la Comisión. Tampoco se considerará que existe violación al Secreto Financiero cuando las Sociedades proporcionen dicha información a sus Usuarios, en términos del Capítulo III de este Título Segundo, o cuando sea solicitada por autoridad competente, en el marco de sus atribuciones."

Artículo 18. "A las Sociedades les estará prohibido:

I. Solicitar y otorgar información distinta a la autorizada conforme a esta Ley y a las demás disposiciones aplicables; (...)"

Artículo 19. "La Secretaría, escuchando a la Sociedad afectada y oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión, podrá revocar la autorización otorgada en los casos en que la Sociedad:

II. Cometa de manera grave o reiterada violaciones al Secreto Financiero; (...)"

Artículo 38. "Con excepción de la información que las Sociedades proporcionan en los términos de esta Ley y de las disposiciones generales que se deriven de ella, serán aplicables a las Sociedades, a sus funcionarios y a sus empleados las

disposiciones legales relativas al Secreto Financiero, aún cuando los mencionados funcionarios o empleados dejen de prestar sus servicios en dichas Sociedades.

Los Usuarios de los servicios proporcionados por las Sociedades, sus funcionarios, empleados y prestadores de servicios, deberán guardar confidencialidad sobre la información contenida en los Reportes de Crédito a los que tengan acceso.”

## 6. Ley de Sociedades de Inversión

Esta Ley fue publicada en junio de 2001, y contempla, dentro de su articulado, una disposición relativa al secreto que nos ocupa:

Artículo 55. “Las sociedades de inversión y las personas que les presten los servicios a que se refiere el artículo 32 de esta Ley, en ningún caso podrán dar noticias o información de las operaciones o servicios que realicen en las que intervengan, sino al titular o beneficiario de las acciones representativas del capital social de la sociedad de inversión de que se trate, a sus representantes legales o quienes tengan otorgado poder para disponer de dichas acciones, salvo cuando las pidiere la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales por conducto de la Comisión, para fines fiscales.

Los empleados y directivos de las sociedades de inversión y de las personas que les presten los servicios a que se refiere el artículo 32 de esta Ley, serán responsables en los términos de las disposiciones aplicables, por la violación del secreto que se establece en este artículo y las sociedades y personas señaladas estarán obligadas, en caso de revelación del secreto a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior no afecta, en forma alguna, la obligación de las sociedades de inversión y personas prestadoras de los servicios a que alude el artículo 32 de esta Ley, de proporcionar a la Comisión toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren.

La Comisión estará facultada a proporcionar a las autoridades financieras del exterior, información sobre las operaciones que reciba de las sociedades de inversión y de las personas prestadoras de los servicios a que se refiere el artículo 32 de esta Ley, siempre que tenga suscritos con dichas autoridades acuerdos de intercambio de información en los que se contemple el principio de reciprocidad, debiendo en todo caso abstenerse de proporcionar la información cuando a su juicio ésta pueda ser usada para fines distintos a los de la supervisión financiera, o bien por causas de orden público, seguridad nacional o por cualquier otra causa convenida en los acuerdos respectivos.”

## 7. Ley de Ahorro y Crédito Popular

Esta Ley, también contempla disposiciones relativas a la figura jurídica del secreto bancario:

Artículo 34. “Las Entidades en ningún caso podrán dar noticia o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al Cliente, depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tenga otorgado poder para disponer de los recursos ahorrados o para intervenir en la operación o servicio, salvo en los casos en que proporcionen información a las Federaciones en términos de esta Ley, así como en los casos previstos en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.”

## 8. Ley del Mercado de Valores

Esta Ley, publicada en 1975 y reformada en varias ocasiones, contempla la figura del secreto bursátil:

Artículo 25. “Las casas de bolsa en ningún caso podrán dar noticias o información de las operaciones o servicios que realicen o en las que intervengan, sino al titular o beneficiario, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para

disponer de la cuenta o para intervenir en ellas; salvo cuando las pidiere la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para fines fiscales o en el caso de la información estadística a que se refiere la fracción I del artículo 27 de esta Ley.

Los empleados y directivos de las casas de bolsa serán responsables en los términos de las disposiciones aplicables, por la violación del secreto que se establece en este artículo y las sociedades señaladas estarán obligadas en caso de revelación del secreto a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, no afecta en forma alguna la obligación que tienen las casas de bolsa de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia e investigación, les solicite.

La citada Comisión estará facultada a proporcionar a las autoridades financieras del exterior, información sobre las operaciones, que reciba de las casas de bolsa, siempre que tenga suscritos con dichas autoridades acuerdos de intercambio de información en los que se contemple el principio de reciprocidad, debiendo en todo caso abstenerse de proporcionar la información cuando a su juicio ésta pueda ser usada para fines distintos a los de la supervisión financiera, o bien por causas de orden público, seguridad nacional o por cualquier otra causa convenida en los acuerdos respectivos.”

Artículo 72. “Las instituciones para el depósito de valores en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos y demás operaciones o servicios que realicen en las que intervengan, sino al depositante, a sus representantes legales o quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en ella; salvo cuando las pidiere la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el depositante sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para fines fiscales.

Los empleados y directivos de las instituciones para el depósito de valores serán responsables en los términos de las disposiciones aplicables, por la violación del

secreto que se establece y las propias instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones para el depósito de valores de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia e investigación, les solicite en relación con las operaciones que celebren.

La citada Comisión estará facultada a proporcionar a las autoridades financieras del exterior, información sobre las operaciones, que reciba de las instituciones para el depósito de valores, siempre que tenga suscritos con dichas autoridades acuerdos de intercambio de información en los que se contemple el principio de reciprocidad, debiendo en todo caso abstenerse de proporcionar información cuando a su juicio ésta pueda ser usada para fines distintos a los de la supervisión financiera, o bien por causas de orden público, seguridad nacional o por cualquier otra causa convenida en los acuerdos respectivos.”

## V. Concepto

Secreto proviene de “la palabra latina *sertum* (que) significa lo oculto, lo ignorado, lo escondido y es una derivación del verbo *secernere*, que significa segregar, separar, apartar.”<sup>15</sup>

El Diccionario de la Lengua Española define al secreto como: “lo que cuidadosamente se tiene reservado y oculto”<sup>16</sup>

Tal y como lo señala Miguel Acosta Romero, el secreto puede concebirse como una conducta que comprende tres aspectos:

<sup>15</sup> ACOSTA Romero, Miguel., *op. cit.*, p. 408.

<sup>16</sup> Citado en DE LA FUENTE, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Editorial Porrúa, Tomo II. México, 2002, p. 1318.

Primero.- La existencia de ciertos hechos, circunstancias, documentos o situaciones.

Segundo.- El conocimiento que de ellos tiene uno o varios individuos.

Tercero.- La obligación que tienen esos individuos, de no transmitir ese conocimiento a terceros, fuera de los casos señalados en la ley.

El secreto cuenta con numerosos antecedentes en el Derecho Romano y en el Derecho Español. Tenemos, principalmente, al secreto profesional, que se refiere a la existencia de personas que, en virtud de sus actividades profesionales, conocen hechos o datos que les son confiados por sus clientes.

Para Manzini, el secreto profesional es un concepto de relación que indica:

"El límite interpuesto por una voluntad jurídicamente autorizada a la cognoscibilidad de un hecho o una cosa, de modo que estén destinados a permanecer ocultos a toda persona distinta del depositario, o al menos, de aquellos a quienes no lo revele el que tiene poder de hacer desaparecer las limitaciones"<sup>17</sup>

El secreto profesional se basa, en primer lugar, en la ética profesional de quien tiene conocimiento de los hechos confiados por sus clientes y, en segundo lugar, se basa en las reglas de orden público establecidas por la sociedad, con la finalidad de proteger "(...) la vida privada o la seguridad jurídica de las personas que han puesto en conocimiento de los profesionistas, esos hechos o datos."<sup>18</sup>

El secreto profesional puede tener como objeto la protección de:

- la vida privada,
- derechos reales,
- el honor,
- la tranquilidad de las personas,

---

<sup>17</sup> FERNÁNDEZ Serrano, Antonio. *El Secreto Profesional de los Abogados*. Gráficas Alpinas, Madrid, 1953, p. 7 (citado en DE LA FUENTE, Jesús, *op. cit.*, p. 1318).

<sup>18</sup> ACOSTA Romero, Miguel., *op. cit.*, p. 409.



- procedimientos técnicos o industriales,
- inventos,
- derechos de autor,
- etcétera.

Ahora bien, en lo que se refiere al secreto bancario, la doctrina no es uniforme en un concepto del mismo, ya que existen diversas opiniones en cuanto a considerarlo como un deber o como una obligación.

A continuación enunciaremos algunas definiciones de secreto bancario:

Jorge Labanca señala que secreto bancario es

"(...) un deber de silencio a cargo de los bancos respecto de hechos vinculados a las personas con que mantienen relaciones comerciales."<sup>19</sup>

Octavio A. Hernández define al secreto bancario como

"El deber jurídico que tienen las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares y sus empleados de no revelar ni directa ni indirectamente los datos que lleguen a su conocimiento, por razón o con motivo de la actividad a la que están dedicados."<sup>20</sup>

Juan Carlos Malagarriga nos dice que el secreto bancario es

"La obligación impuesta a los bancos de no revelar a terceros, sin causa justificada los datos referentes a sus clientes que lleguen a su conocimiento como consecuencia de las relaciones jurídicas que los vinculan."<sup>21</sup>

Alfonso de la Espriella Ossio dice que

<sup>19</sup> LABANCA, Jorge. *El Secreto Bancario y Otros Estudios*. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1968, p. 9. (citado en DE LA FUENTE, Jesús., *op. cit.*, p. 1324).

<sup>20</sup> HERNÁNDEZ, Octavio. *Derecho Bancario Mexicano*. Tomo I, Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, México, 1958, p. 130. (citado en DE LA FUENTE, Jesús., *op. cit.*, p. 1325).

<sup>21</sup> MALAGARRIGA, Juan Carlos. *El Secreto Bancario*. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1970, p. 15. (citado en DE LA FUENTE, Jesús., *op. cit.*, p. 1325).

"El secreto bancario está fundamentado en la obligación profesional que tienen tanto la persona jurídica en su calidad de órgano colectivo, como la dirección, la administración y los empleados individualmente, de no revelar ni indirectamente las informaciones y datos que lleguen a su conocimiento en virtud de la actividad a que están dedicados."

Jesús de la Fuente, por su parte, define al secreto bancario como

"(...) el deber jurídico que tienen las instituciones de crédito, sus órganos, funcionarios, empleados y personas en relación directa con ellas, de observar discreción sobre cualquier tipo de operaciones que celebra con los usuarios; salvo en los casos en que así lo disponga la ley en la materia, o lo faculte el mismo cliente o en los casos de excepción que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."<sup>22</sup>

#### VI. Secreto financiero: bancario, fiduciario y bursátil.

El secreto financiero abarca tres especies:

- secreto bancario
- secreto fiduciario
- secreto bursátil

El secreto bancario ya ha quedado definido en los párrafos precedentes. Ahora señalaremos qué es el secreto fiduciario y qué es el secreto bursátil.

El **secreto fiduciario** lo podemos definir, según lo señala Jesús de la Fuente, en términos similares al secreto bancario. De esta manera, diremos que el secreto fiduciario es el deber jurídico que tienen las instituciones de crédito, sus órganos, funcionarios, empleados y personas en relación directa con ellas, de observar discreción sobre las operaciones de fideicomiso, mandatos y comisiones; salvo en los

---

<sup>22</sup> DE LA FUENTE, Jesús., *op. cit.*, p.1325.

casos en que así lo disponga la ley de la materia, o lo faculte el mismo cliente o en los casos de excepción que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el **secreto bursátil** se define como:

“El deber que tienen las casas de bolsa, las instituciones para el depósito de valores, sus órganos, empleados y personas en relación directa con dichas entidades, de observar reserva respectivamente sobre:

Operaciones que realicen o en las que intervengan; y

Sobre los depósitos y demás operaciones, salvo en los casos que expresamente lo permita la ley.”<sup>23</sup>

## VII. Finalidad del secreto bancario.

El legislador, al establecer la figura jurídica del secreto bancario, perseguía varias finalidades:

- En primer lugar, podemos mencionar que se busca resguardar el respeto y la protección de la vida privada de las personas, esto, con la finalidad de que se tenga la confianza en los bancos para que los clientes puedan proporcionarles todos los datos e información que ellos requieran. De esto se desprende que la confianza es una de las bases fundamentales del secreto bancario.
- En segundo lugar, el secreto bancario tiene como finalidad permitir la estabilidad de los sistemas bancarios y de todo el sistema financiero, ya que para que éste se desarrolle en forma adecuada, es necesario establecer la más amplia confianza del público en las entidades financieras. Confianza que no existiría si las instituciones pudieran divulgar las operaciones que celebran con su clientela. Además, sólo

---

<sup>23</sup> *Idem.*

existiendo esta confianza, el sistema bancario puede captar un mayor volumen de ingresos.

- En tercer lugar, también se considera como finalidad del secreto bancario, el ser utilizado "como un medio eficaz para atraer capitales y de esa manera fortalecer la economía de cada país, y como parte de la estrategia de política monetaria dirigida, fundamentalmente, a dar garantías a los depósitos bancarios."<sup>24</sup>
- Y por último, el secreto bancario forma parte, también, del sistema de captación de ahorro externo de un determinado sistema bancario. Miguel Acosta Romero explica esto mediante dos ejemplos: Suiza y Líbano, países que por contar con el secreto bancario, han captado un importante ahorro proveniente del extranjero.

#### VIII. Personas obligadas a guardar el secreto bancario.

Si tomamos el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, podemos ver que el único sujeto obligado a guardar el secreto bancario es la propia institución de crédito (banco). Sin embargo, la voluntad del legislador mexicano va "(...) en el sentido de que la figura es válida para todas las Instituciones con extensión a otras entidades del sistema financiero."<sup>25</sup> Lo que quiere decir, que la obligación de sigilo compete, también, a las casas de bolsa, a las instituciones para el depósito de valores, a las sociedades de inversión, a las sociedades de información crediticia, etcétera.

Ahora bien, cuando se dice que el obligado a guardar el secreto es una institución de crédito, estamos en presencia de una persona moral que resentirá una serie de consecuencias (sanciones) en caso de violar el secreto bancario. Queda claro que una persona moral no puede actuar más que por medio de sus órganos, de manera que esta obligación de sigilo le corresponde a todas aquellas personas físicas cuyo actuar puede interpretarse como el actuar de la propia persona moral.

---

<sup>24</sup> ACOSTA Romero, Miguel., *op. cit.*, p. 418.

<sup>25</sup> MÉJAN, Luis Manuel C., *op. cit.*, p. 110.

Los clientes deben estar conscientes de que los bancos, las casas de bolsa y las instituciones para el depósito de valores no pueden realizar solos todos sus asuntos, sino que los llevan a cabo a través de sus empleados y funcionarios, a quienes la ley les impone la obligación de guardar secreto respecto de las operaciones y datos personales de los clientes.

Otras personas que también deben guardar los secretos bancario, fiduciario y bursátil son: los liquidadores (encargados de liquidar un banco); los comisarios y auditores externos de las instituciones de crédito; y las sociedades de información crediticia.

Podemos decir, por tanto, que los sujetos obligados a la guarda del sigilo son:

- empleados
- funcionarios
- liquidadores
- comisarios
- auditores externos
- sociedades de información crediticia
- otros

#### IX. Operaciones que protege el secreto bancario

El secreto bancario nació para proteger las operaciones de depósito y se ha extendido a todas las operaciones activas, pasivas y neutras celebradas por una institución de crédito. Además, la obligación de sigilo se ha ido extendiendo a otras formas de operaciones financieras (fiduciarias y bursátiles).

La materia cubierta por el secreto son las operaciones: "cualquier tipo de operaciones", señala la ley. Por tales operaciones debe entenderse su totalidad, sin que puedan ser descompuestas en elementos. Esto significa que el secreto ampara: a) el nombre del cliente; b) el tipo de operación; c) el monto de la misma; d) la información producida

como preparativa a la operación; e) la información producida como consecuencia de la operación; etcétera.

Las operaciones protegidas por el secreto bancario, fiduciario y bursátil son las que se mencionan en el cuadro de la siguiente página:

<b>Secreto Bancario</b>	<b>Secreto Fiduciario</b>	<b>Secreto Bursátil</b>
1. Depósitos	1. Fideicomisos	1. Operaciones o servicios que realicen o intervengan las casas de bolsa
2. Servicios	2. Mandatos	2. Depósitos y demás operaciones y servicios efectuadas ante instituciones para el depósito de valores
3. Cualquier tipo de operación	3. Comisiones	

#### X. Autoridades facultadas para solicitar directamente información protegida por el secreto bancario

Existen ciertos casos en los que el secreto bancario no puede impedir, por ejemplo, la investigación criminal, las cuestiones fiscales, las herencias y legados, los informes a las autoridades judiciales cuando los depositantes o los bancos sean parte en un juicio, etcétera. Estos son los llamados casos de excepción al secreto bancario.

Estas excepciones están previstas en diversas disposiciones legales, las cuales autorizan la revelación del secreto bancario en los siguientes casos<sup>26</sup>:

<sup>26</sup> MÉJAN, Luis Manuel., *op. cit.*, p. 140.

- Cuando el cliente lo autoriza;
- Cuando una autoridad jurisdiccional lo ordena, normalmente a petición de una parte interesada y versando la litis sobre asuntos económicos manejados por la banca y pertenecientes a la contraparte en el procedimiento jurisdiccional respectivo;
- En procedimientos federales de investigación de delitos;
- En los casos en que la Comisión Nacional Bancaria acepta la solicitud de autoridades hacendarias federales para efectos fiscales; y
- En los casos de representación legal.

Según lo señala Jesús de la Fuente<sup>27</sup>, existen ciertos casos en los que los secretos bancario, fiduciario o bursátil no deben representar un obstáculo para la persecución de delitos o para la supervisión de las entidades financieras, etc. Es por ello que, ciertas autoridades tienen la facultad de recabar directamente de las Instituciones de Crédito y para el Depósito de Valores, así como de las Casas de Bolsa, información amparada por el secreto bancario, fiduciario o bursátil. Entre ellas tenemos a las siguientes:

#### 1. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

De acuerdo con lo establecido en los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como el artículo 72 de la Ley del Mercado de Valores, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, está facultada para solicitar toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia, investigación y regulación, requiera a las instituciones financieras y para el depósito de valores, en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.

En caso de no cumplir con este requerimiento por parte de la Comisión, los bancos serían sancionados con una multa por violar las disposiciones de la Ley.

---

<sup>27</sup> DE LA FUENTE, Jesús., *op. cit.*, p. 1337.

## 2. Autoridades Judiciales

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece cuáles son las autoridades judiciales federales:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- Los Tribunales Colegiados de Circuito;
- Los Tribunales Unitarios de Circuito;
- Los Juzgados de Distrito; y
- El Jurado Popular Federal.

Del mismo modo, las Leyes Orgánicas de los Tribunales Locales establecen cuáles son las autoridades judiciales locales.

Las autoridades judiciales, tanto federales como locales, están facultadas para solicitar información directamente de las instituciones de crédito, para el depósito de valores y casas de bolsa, siempre que se cumplan todos los requisitos señalados en la Ley: que la autoridad dicte providencia en juicio en el que el titular, depositante o beneficiario, sea parte o acusado.

## 3. Procuraduría General de la República

A pesar de que ni la Ley de Instituciones de Crédito ni la Ley del Mercado de Valores contemplan en su articulado a la Procuraduría General de la República, esta dependencia tiene facultades para solicitar directamente de las instituciones de crédito, para el depósito de valores y casas de bolsa, la información que necesite para integrar las averiguaciones penales correspondientes y la comprobación de los delitos que tenga encomendados.

Y para proteger el sigilo necesario en las operaciones de crédito,



"(...) el Procurador General de la República estableció que los Agentes del Ministerio Público Federal, deberán contar con el visto bueno, ya sea por parte del Procurador, Subprocurador, Director General de Averiguaciones Previas o el Director General de Control de Procesos y Consulta en el ejercicio de la acción penal, para recabar datos de las instituciones de crédito."<sup>28</sup>

XI. Autoridades que por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores pueden solicitar información protegida por el secreto bancario

Existen varias autoridades que, a pesar de no encontrarse mencionadas en la Ley de Instituciones de Crédito ni en la Ley del Mercado de Valores, a través de diversas interpretaciones y acuerdos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha establecido que pueden solicitar información de las instituciones de crédito a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Entre estas autoridades encontramos a las siguientes<sup>29</sup>:

#### 1. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

A pesar de no estar contemplado en la Ley Bancaria, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene facultades para solicitar información a las Instituciones de Crédito. El fundamento legal de esta facultad lo encontramos en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1º y 21 de su Reglamento Interior, y 16 y 61 de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.

Tomando en cuenta estos preceptos legales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolvió en oficio 305-III-4-S-89 del 4 de enero de 1978, que la Secretaría de Contraloría sí puede solicitar a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, información de los bancos relacionada con depósitos, servicios y operaciones que las

---

<sup>28</sup> DE LA FUENTE, Jesús., *op. cit.*, p. 1338.

<sup>29</sup> Véase *Ibidem*, p. 1338-1343.

personas físicas o morales celebren en entidades integrantes de la administración pública, o de personas que actúen con carácter de funcionarios o empleados de la federación que recauden o administren fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

## 2. Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (Contaduría Mayor de Hacienda)

Por Decreto del 14 de julio de 1999, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, actuando como Constituyente Permanente, reformaron los artículos 73, 73, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este Decreto se señala que la Contaduría sea sustituida por una nueva entidad denominada "Entidad de Fiscalización Superior de la Federación", la cual inició sus funciones el primero de enero del año 2000.

Se ha establecido, con carácter de excepción a lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, que la Contaduría Mayor de Hacienda (Entidad de Fiscalización Superior de la Federación) puede solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información que necesite de las instituciones de crédito para el desempeño de sus atribuciones, sin que esto sea considerado como una violación al secreto bancario, siempre que:

- Se trate de personas físicas o morales que causen daño a la Hacienda Pública o a la del Departamento del Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal).
- Cuando se trate de empleados o funcionarios públicos por la aplicación indebida de las partidas presupuestales y falta de comprobación correspondiente.

### 3. Autoridades Fiscales Federales

**Las instituciones de crédito deben proporcionar a las autoridades hacendarias federales, la información que éstas soliciten por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, siempre que se cumplan ciertos requisitos:**

- Que se trate de una autoridad hacendaria federal. Esto quiere decir que las autoridades locales no pueden, por sí mismas, recabar datos de las instituciones de crédito, a menos que, en su nombre, lo soliciten las oficinas federales de hacienda por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Que la información solicitada sea para fines fiscales. Y que los datos sean concretos, es decir, sobre aspectos específicos.

### 4. Autoridades Fiscales Autónomas Federales

Las autoridades fiscales autónomas son consideradas como tales en virtud de que pueden fincar créditos fiscales, vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales e iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, hasta su cumplimiento.

Este es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual podrá aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de liquidaciones que no se hubieren cubierto oportunamente, pudiendo nombrar un interventor administrador. Por tanto, el Instituto Mexicano del Seguro Social podrá, por medio del interventor administrador, solicitar directamente de las instituciones de crédito los informes que requiera. Y, en caso de que la negociación no esté intervenida, los informes necesarios podrán ser solicitados por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

## 5. Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje

Los tribunales del trabajo son los encargados de resolver conflictos que se suscitan en las relaciones obrero-patronales, y por ello se pueden calificar como autoridades jurisdiccionales. Sin embargo, se encuentran ubicados formalmente dentro del poder administrativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen, en materia de trabajo, iguales atribuciones que las que corresponden a los tribunales en lo referente al derecho común, a pesar de no ser tribunales judiciales. Por ello, estas Juntas pueden solicitar informes a las instituciones de crédito a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, siempre y cuando, la información requerida se refiera a personas que formen parte en el juicio laboral correspondiente.

## XII. Otras entidades que pueden solicitar información protegida por el secreto bancario

### 1. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

La Ley de Protección al Ahorro Bancario establece lo siguiente:

Artículo 43. "Las instituciones estarán obligadas a proporcionar al Instituto la información que éste solicite para el cumplimiento de su objeto, incluyendo los datos que permitan estimar su situación financiera, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que ponga en riesgo su estabilidad financiera. Las instituciones no estarán sujetas a lo establecido en el primer párrafo del artículo 117 y en el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, por lo que hace a la obligación de entregar al Instituto la información antes señalada.

Al Instituto no le serán aplicables las disposiciones señaladas en el párrafo anterior."

Artículo 44. "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el Instituto utilizará la información disponible de la Comisión. Para tal efecto, la Comisión compartirá con el Instituto su documentación y bases de datos relativos a la información financiera de las instituciones."

Artículo 90. "Son infracciones de las instituciones a esta Ley:

I. No proporcionar al Instituto la información y documentación que en los términos de la presente Ley le requiera;

II. No entregar al Instituto los informes en los términos y plazos que esta Ley señale;

(...)"

Artículo 91. "El Instituto impondrá las siguientes sanciones por las infracciones administrativas a que se refiere el artículo anterior:

I. Por violación a las fracciones I y II del artículo anterior, multa de mil a diez mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal; (...)"

## 2. Banco de México

El artículo 36 de la Ley del Banco de México señala lo siguiente:

"Los intermediarios financieros estarán obligados a suministrar al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones incluso respecto de alguna o algunas de ellas en lo individual, los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella que sea útil al Banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones."

### 3. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece lo siguiente:

Artículo 12. "Para el debido cumplimiento de las facultades que esta Ley atribuye a la Comisión Nacional, las unidades administrativas de la Secretaría, las Comisiones Nacionales, así como las Instituciones Financieras, deberán proporcionarle la información y datos que les solicite."

Artículo 13. "La Comisión Nacional deberá guardar estricta reserva sobre la información y documentos que conozca con motivo de su objeto, relacionada con los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones llevadas a cabo por las Instituciones Financieras. Solamente en el caso de que dicha información o documentos sean solicitados por la autoridad judicial, en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte, la Comisión Nacional estará legalmente facultada para proporcionarlos."

Artículo 14. "Los servidores públicos de la Comisión Nacional serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación de la reserva o secreto a que se refiere el artículo anterior."

Artículo 15. "La Comisión Nacional y sus servidores públicos, según sea el caso, estarán obligados a reparar los daños y perjuicios que se causen en caso de revelación del secreto bancario, fiduciario o bursátil, en términos de la legislación aplicable."

### 4. Instituciones de Crédito y Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal para el Fomento Económico

La Ley de Instituciones de Crédito establece otra excepción al secreto bancario en su artículo 93:

"Las instituciones de crédito sólo podrán ceder o descontar su cartera con el Banco de México u otras instituciones de crédito o con los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico. El Banco de México podrá autorizar excepciones a este artículo.

Las instituciones de crédito no estarán sujetas a lo establecido en el primer párrafo del artículo 117 de esta Ley por lo que hace a la información relacionada con los activos que se mencionan a continuación, cuando ésta sea proporcionada a personas con las que se negocien o celebren las siguientes operaciones:

- I. Los créditos que vayan a ser objeto de cesión o descuento; o
- II. Su cartera u otros activos, tratándose de la transmisión o suscripción de un porcentaje significativo de su capital social o de la sociedad controladora de grupo financiero al que pertenezca. Para dar a conocer la información respectiva deberá obtenerse la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que durante los procesos de negociación a que se refiere este artículo, los participantes guarden la debida confidencialidad sobre la información a que tengan acceso con motivo de los mismos."

#### 5. La Cooperación Judicial Internacional. Autoridades Financieras del Exterior:

Cada Estado miembro de la Comunidad Internacional se encuentra investido de jurisdicción sobre su territorio y también, sobre las personas que están establecidas en dicho territorio. Esta soberanía, sobre todo en los actos procesales, debe ser respetada por los demás Estados.

La cooperación judicial internacional consiste en que el Estado requerido ponga en acción su poder, a petición de otro Estado requirente, realizando actos que la autoridad extranjera no puede hacer en razón de la limitación territorial de la soberanía. De esta manera, la cooperación judicial internacional permite al Estado requirente, en el marco

de un proceso llevado ante su propia jurisdicción, obtener del Estado requerido la realización de actos de procedimiento civil, penal o administrativo.

En el caso de México, nuestro país otorga colaboración internacional a aquellos Estados con los que haya celebrado acuerdos. En este sentido, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de conformidad con los artículos 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, y 25 y 72 de la Ley del Mercado de Valores, se encuentra en posibilidad de proporcionar información a las autoridades financieras del exterior, siempre y cuando:

- Tenga suscrito con el Estado extranjero un acuerdo de intercambio de información, en el que se contemple el principio de reciprocidad.
- Esa información sea necesaria para investigaciones sobre leyes financieras.
- Se trate de operaciones y servicios previstos en la Ley de Instituciones de Crédito, así como operaciones que reciba de las casas de bolsa o de instituciones para el depósito de valores.
- Se abstenga de proporcionar la información cuando:
  - Pueda ser utilizada para fines distintos a los de la supervisión financiera;
  - Por causas de orden público;
  - Seguridad nacional, o
  - Cualquier otra causa prevista en los acuerdos respectivos.

## 6. Sociedades de Información Crediticia

La Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia señala, en su artículo 38, que serán aplicables a dichas sociedades, a sus funcionarios y empleados, los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, relativos a los secretos bancario y fiduciario; el artículo 25 de la Ley del Mercado de Valores, que habla del secreto bursátil; así como el 55 de la Ley de Sociedades de Inversión y 34 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; además de los análogos contenidos en otras disposiciones legales aplicables.



### XIII. Responsabilidad por violación al secreto bancario

Dentro del ordenamiento jurídico, existe un sistema de sanciones, es decir, "la atribución de una consecuencia por la violación del secreto inherente a los servicios profesionales que las entidades financieras prestan al público"<sup>30</sup>, y son de cuatro tipos: penales, laborales, administrativas y civiles.

#### 1. Sanciones penales

Las sanciones penales se refieren a la responsabilidad que deriva de la violación al secreto bancario considerada como un delito de peligro. Al respecto, el artículo 211 del Código Penal Federal señala lo siguiente:

"La sanción será de uno a cinco años, multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión en su caso, de dos meses a un año cuando la revelación punible sea hecha por persona que preste servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.

En este caso, en el empleado o en el funcionario recae la responsabilidad penal."

Por su parte, la Ley de Instituciones de Crédito establece, en su artículo 112 bis, lo siguiente:

"Se sancionará con prisión de tres a nueve años y multa de treinta mil a trescientos mil días, al que:

(...) IV. Obtenga o use indebidamente la información sobre clientes u operaciones del sistema bancario, y sin contar con la autorización correspondiente.

---

<sup>30</sup> DE LA FUENTE, Jesús., *op. cit.*, p. 1349.

La pena que corresponda podrá aumentarse hasta en una mitad más, si quien realice cualquiera de las conductas señaladas en las fracciones anteriores tiene el carácter de consejero, funcionario o empleado de cualquier institución de crédito."

## 2. Sanciones laborales

La legislación laboral mexicana contiene disposiciones que establecen que la violación a la obligación de discreción, acarrea una causa rescisoria del contrato laboral. Así, el artículo 134, fracción XIII de la Ley Federal del Trabajo señala como obligación de los trabajadores:

"(...) XIII. Guardar escrupulosamente los secretos técnicos, comerciales y de fabricación de los productos a cuya elaboración concurren directa o indirectamente, o de los cuales tengan conocimiento por razón del trabajo que desempeñen, así como de los asuntos administrativos reservados, cuya divulgación puede causar perjuicios a la empresa."

Del mismo modo, el artículo 47 de la Ley en comento establece cuáles son consideradas como causas de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón: "(...) XI. Revelar el trabajador los secretos de fabricación o dar a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa."

El perjuicio de que hablamos no debe ser necesariamente pecuniario, basta con el daño que se causa a la Institución de Crédito por el hecho de ser violadora del secreto bancario, ya que los rumores y el desprestigio afectan considerablemente el número de operaciones que se realizarán en ese banco, así como el número de clientes que dejarán de serlo.

Los reglamentos interiores de trabajo de las Instituciones de Crédito, normalmente reproducen, para sus empleados, la obligación de guardar sigilo.

La sanción que se le impone a los empleados de un banco se entiende sin perjuicio de que dicha institución de crédito haga la denuncia de los hechos ante las autoridades competentes.

### 3. Sanciones administrativas

La actividad financiera del país es de tal manera importante que su regulación forma parte natural del quehacer del Estado como gestor del bien común.

En el caso de México, las leyes encomiendan al Poder Público el ejercer el control, inspección y vigilancia de la actividad financiera. El desempeño de estas funciones supone la posibilidad de aplicar sanciones (administrativas) con la finalidad de enderezar las actividades torcidas de las empresas autorizadas.

Las sanciones administrativas permiten que el sujeto activo de la violación al secreto bancario asuma su responsabilidad en términos pecuniarios a favor de la administración pública, pagando una multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión en su caso, de dos meses a un año cuando la revelación punible sea hecha por persona que preste servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial (artículos 210 y 211 del Código Penal Federal).

### 4. Sanciones civiles

El incumplimiento por parte de las instituciones de crédito, de la obligación de guardar sigilo, ocasiona una serie de lesiones al interés público, al interés privado y también, al buen funcionamiento del sistema financiero. Es por esta razón que los usuarios estarán interesados en ser indemnizados en el interés económico lesionado con la revelación

del secreto bancario, para lo cual, acudirán al mecanismo de reparación de daños y perjuicios.

Esta reparación o indemnización consiste en una prestación patrimonial que se impone a las Instituciones de crédito, a favor del depositante o cuenta habiente, y tiene su origen en los daños y perjuicios inferidos por violación al secreto bancario.

Los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, imponen a los bancos, la obligación de hacer frente a esta responsabilidad civil por las violaciones al deber de sigilo cometidas por sus empleados.

Los elementos de esta responsabilidad civil, que también se encuentra regulada en el artículo 1910 del Código Civil del Distrito Federal, son tres:

- Que se cometa un ilícito. El ilícito que da origen a la responsabilidad civil es la violación al deber de sigilo, la develación no autorizada, ni por el cliente ni por la ley.
- La producción de daños y perjuicios. El daño no debe ser etéreo sino preciso, ya sea económico o moral, el cliente tendrá la carga de la prueba tanto de su producción como de su cuantificación dentro de los parámetros legales.
- Nexo de causalidad. El daño producido debe atribuirse a la develación ilícita, lo cual se traduce en una fuerte carga de prueba sobre los hombros del cliente cuya confianza ha sido traicionada.

Esta responsabilidad civil compele, también, a todas aquellas personas que, por razón de su relación con un banco, llegan a hacerse sabedores de información confidencial y a develar esos secretos. Tal es el caso de los abogados, valuadores, procesadores de datos, etcétera.

## CAPÍTULO IV

### LAS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN DEL IFE Y EL SECRETO BANCARIO

#### I. Concepto de autoridad hacendaria

Para dilucidar cuál es el concepto de *autoridad hacendaria*, primero debemos saber qué se entiende por *autoridad*, y, posteriormente, explicaremos qué se entiende por *hacienda*.

El término *autoridad*, desde un punto de vista amplio y genérico, es multívoco, equívoco y anfibológico.<sup>1</sup>

En su primera acepción, la palabra *autoridad* se entiende como *poder, potestad o actividad* que es susceptible de imponerse a los demás, y referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, autoridad implica el poder con que éste se encuentra investido, "(...) superior a todos los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio (...)”<sup>2</sup>, emanado de la soberanía, cuyo titular, de acuerdo con el artículo 41 constitucional, es

---

<sup>1</sup> GALVÁN Rivera, Flavio. *Derecho procesal electoral mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2002, p. 35.

<sup>2</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*. Trigésimaséptima edición. Editorial Porrúa. México, 2000, p. 183.

el pueblo. De acuerdo con esta primera acepción, la voz *autoridad* constituye uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado, encargado de vigilar la eficacia y la observancia del orden jurídico.

En su segunda acepción, por *autoridad* se entiende al *órgano del Estado*, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendente a realizar sus atribuciones. Desde este punto de vista, la palabra autoridad no implica ya una potestad, sino que se entiende como un órgano del Estado, constituido por una persona individual (funcionario) o por un cuerpo colegiado, y que emite ciertos actos en ejercicio del poder de *imperio*, tal y como se desprende del artículo 41 constitucional:

“(…)El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores(…)”

De esta manera, es el Estado quien crea sus propias autoridades a través de ordenamientos normativos en los que consigna su formación, organización y funcionamiento.

Conviene aclarar que si bien toda autoridad debe ser un órgano del Estado, no todo órgano del Estado es autoridad; y la diferencia estriba en lo siguiente:

“(…) la autoridad está investida de facultades de decisión, o ejecución o de ambas, lo que significa que puede crear, modificar o extinguir una o varias situaciones, de hecho o de derecho, concretas o abstractas, particulares o generales, privadas o públicas, siempre de manera imperativa.

En cambio, los órganos del Estado que carecen de autoridad y a los que, por ende, se les considera auxiliares, no están investidos de las aludidas facultades de decisión y ejecución, es decir, no tienen *imperium*.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> GALVÁN Rivera, Flavio., *op. cit.*, p. 36.

En palabras del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela<sup>4</sup>, es factible formular el concepto jurídico de *autoridad*, mediante el señalamiento de sus elementos distintivos:

- a) Un *órgano del Estado*, individual o colegiado.
- b) La titularidad de *facultades de decisión o ejecución* (o ambas conjuntamente), realizables conjuntas o separadamente.
- c) La *imperatividad* en el ejercicio de dichas facultades (*imperium*).
- d) La creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal.

Reuniendo todos estos elementos, Ignacio Burgoa formula la definición del concepto de *autoridad* en la siguiente forma:

"(...) autoridad es aquél órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa".<sup>5</sup>

Toda autoridad realiza *actos de autoridad*, los que se caracterizan por ser unilaterales, imperativos y coercitivos. Ello significa que para su existencia y eficacia no requieren el concurso de la voluntad de los particulares frente a quienes se realizan. Además, es posible que el acto de autoridad se haga respetar o ejecutar mediante la *potestad soberana* del estado, incluso en contra de la voluntad del particular, sin para ello sea necesario agotar previamente un procedimiento jurisdiccional; se impone por sí y ante sí.

Ahora bien, sabiendo qué es una autoridad, pasemos a explicar el concepto de *hacienda*, y para ello, tomaremos un extracto de la "parte considerativa" de la sentencia SUP-RAP-050/2001, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 7 de mayo de 2003:

---

<sup>4</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio., *op. cit.*, p. 186.

<sup>5</sup> *Idem*.

“(…) De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, la segunda acepción de la palabra **hacienda** significa **conjunto de bienes y riquezas que uno tiene**. A través de la locución **hacienda pública**, según el propio diccionario, se hace referencia al **conjunto de haberes, bienes, rentas, impuestos, etcétera, correspondientes al Estado, para satisfacer las necesidades de la Nación**.

En el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, la palabra **hacienda** se define como **patrimonio, conjunto de bienes de una persona, cúmulo o conjunto de bienes del Estado, muebles e inmuebles, rentas, impuestos y demás ingresos, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y al progreso nacional. Rama de la administración pública encargada de tales bienes y recursos, en cuanto a su recaudación, conservación y aplicación**.

En la Enciclopedia Jurídica Básica, volumen II, Editorial Civitas, Madrid, primera edición, se establece que constituye la Hacienda Pública, el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a todo ente público al que el ordenamiento jurídico otorga un ámbito financiero propio.

En la misma enciclopedia se identifica a la Hacienda Pública, desde tres aspectos: subjetivo, objetivo y funcional. En un aspecto subjetivo, la hacienda pública es considerada como ente público o del Estado; en el aspecto objetivo, ese concepto se entiende como patrimonio del Estado, en el cual quedan comprendidos los bienes y las obligaciones; finalmente, **en el aspecto funcional, la hacienda pública se representa por la actividad financiera o conjunto de funciones dirigidas a la organización y administración de los recursos públicos (…)**”

De lo anterior, se desprende que, mientras el término hacienda se refiere al conjunto de bienes o patrimonio de una persona, la locución Hacienda Pública se orienta, no sólo hacia el patrimonio del Estado, sino también hacia el órgano público encargado de recaudar, conservar y aplicar los tributos, o a las funciones de organización y administración de los recursos públicos.



Además, cabe señalar que el vocablo administración comprende varias acepciones, ya que el verbo administrar significa: ordenar, disponer y organizar, en especial, la hacienda o los bienes públicos.

Todas las definiciones expuestas en los párrafos precedentes, nos conducen a la conclusión de que, en el concepto de *autoridades hacendarias*, se encuentran comprendidos todos *los órganos públicos que ejercen funciones dirigidas a la organización y administración de los recursos públicos, dentro de las que se encuentra comprendido el aspecto relativo a la vigilancia en el uso y manejo de los mismos.*

La Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 01/2003, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala, al respecto, lo siguiente:

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.-**

La interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito hace patente que el Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de las funciones de fiscalización de los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos para cumplir sus finalidades, se encuentra incluido en **los conceptos abiertos de autoridades hacendarias federales y para fines fiscales**, y por tanto, en la salvedad que sobre el secreto bancario establece el precepto interpretado. Así, se toma en cuenta que los conceptos citados **no se limitan a autoridades que formalmente tengan el calificativo de hacendarias en su denominación, sino a todas aquellas que materialmente realicen funciones atinentes a la hacienda pública federal, que comprende la administración, distribución, control y vigilancia sobre el ejercicio de recursos públicos, la calidad de fiscales se entiende referida a todas las funciones relativas a la recaudación de contribuciones y su destino, a la vigilancia e investigación sobre su uso y comprobación de Irregularidades, así como a la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.** Ahora bien, el artículo 41, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 49, apartado 6; 49-A, 49-B, 72, 82, 269, 270, 271 y 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ponen de manifiesto que el Instituto

Federal Electoral, al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere. Lo anterior se fortalece si se tiene en cuenta que la finalidad perseguida por la salvedad en comento consiste en allanar el camino para lograr el óptimo desempeño de las autoridades que desarrollan la función fiscalizadora, así como porque la interpretación adoptada es conforme con la evolución histórica del secreto bancario en la legislación, y con la forma en que invariablemente se ha interpretado la ley, tanto en la emisión de nuevas leyes, como en la llamada interpretación para efectos administrativos.

De manera que, con esta interpretación del Tribunal Electoral, se entiende que autoridad hacendaria no es exclusivamente aquella que tenga esta denominación, sino toda autoridad que realice funciones relacionadas con la hacienda pública federal, y considera, del mismo modo, que el Instituto Federal Electoral actúa como autoridad hacendaria federal en su función fiscalizadora de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

La tesis de jurisprudencia anteriormente transcrita, fue emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como consecuencia de los siguientes recursos de apelación:

SUP-RAP-050/2001.- Partido Revolucionario Institucional.- 7 de mayo de 2002.- Unanimidad de votos.

SUP-RAP-054/2001.-Partido de la Revolución Democrática.- 7 de mayo de 2002.- Unanimidad de votos.

SUP-RAP-046/2002.-Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional.- 30 de enero de 2003.- Unanimidad de votos en el Criterio.

En el mismo sentido, y a consecuencia de los mismos recursos de apelación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la Tesis de Jurisprudencia S3EL J 02/2003, que a la letra dice:

**SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.-**

La obligación de sigilo respecto de las operaciones fiduciarias establecidas en el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito (secreto fiduciario) es inoponible al Instituto Federal Electoral, en los casos en que realiza actividades de fiscalización de los recursos públicos otorgados a los partidos y agrupaciones políticas. Para arribar a la anotada conclusión, se toma en cuenta que el secreto fiduciario constituye una especie del secreto bancario, referida limitativamente a dichas operaciones, pues su base también es una relación de confianza, en virtud de la cual un particular da a conocer a una institución de crédito su ámbito económico o patrimonial. Además, tal obligación de reserva se encuentra regulada por la propia ley que rige a tales instituciones crediticias, inmediatamente después de prever el secreto bancario en general. Por esta razón, las normas referidas al secreto bancario le son aplicables, en lo que no se rija por disposiciones especiales que excluyan a aquéllas.

Ambas tesis surgieron en el marco de la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso conocido como "Amigos de Fox", el cual, explicaremos brevemente a continuación.

## II. La intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso conocido como "Amigos de Fox"

El origen del caso "Amigos de Fox", que junto con el caso "Pemex" constituyen los asuntos más representativos de cuantos ha conocido la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, lo encontramos en la presentación, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, de dos quejas: en primer lugar, el 14 de junio de 2000, Jesús Ortega Martínez, representante de la Coalición Alianza por México, presentó queja en contra de la Coalición Alianza por el Cambio por presuntas irregularidades en el financiamiento de la campaña electoral de 2000 (expediente Q-CFRPAP-17/00 AM vs. AC); y, en segundo lugar, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, interpuso queja por actos de la Coalición Alianza por el Cambio, consistentes en la obtención de recursos ilegales y en transferencias y utilización ilegal de fondos en la campaña de Vicente Fox, así como el ocultamiento de dicha información a la autoridad electoral (expediente Q-CFRPAP-19/00 PRI vs. AC).

La queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional surgió a consecuencia de las acusaciones públicas realizadas por el entonces diputado Enrique Jackson Ramírez del Partido Revolucionario Institucional, en la tribuna de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, quien, en un discurso, señaló que la campaña de Vicente Fox había recibido recursos del exterior y de otras fuentes ilegales, precisando lo siguiente:

"(...) el señor Lino Korrodi Cruz, responsable de las finanzas de Acción Nacional, opera un truculento sistema de transferencias de dinero provenientes del extranjero y del país, lo hace apoyado en tres empresas que él administra, ubicadas en diferentes ciudades del país y lo hace a través de cuentas bancarias de particulares

y a través de otras empresas que participan en este manejo financiero, que tiene todos los ingredientes para calificarlo de un sistema de lavado de dinero.<sup>6</sup>

En dicho discurso, Enrique Jackson Martínez señala, también, la participación en estas transferencias de dinero, de la señorita Carlota Robinson, del señor Rojas Magnon, de la señorita Valeria Korrodi, así como de las empresas: K-Beta, S. A. de C. V., Grupo Alta Tecnología en Impresos, S. A. de C. V., y ST and K de México, S. A. de C. V., todas ellas administradas por Lino Korrodi.

Fue a partir de estas acusaciones realizadas por el entonces diputado del Partido Revolucionario Institucional, que surgieron muchas estipulaciones y la posibilidad muy cercana de que la campaña de Vicente Fox hubiera sido financiada con recursos ilegales, lo cual generó reacciones en los medios de comunicación.

Sin embargo, ante la cercanía de las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, y a pesar de las quejas presentadas en el Instituto Federal Electoral, el tema del financiamiento ilegal a la campaña de Vicente Fox quedó detenido hasta la conclusión del proceso electoral.

En ese mismo mes de julio de 2000, el Instituto Federal Electoral realizó las primeras diligencias en torno al caso "Amigos de Fox": comenzó a recabar información del Congreso de la Unión en relación con el discurso del diputado Enrique Jackson; también, por conducto del vocal ejecutivo del Instituto Federal Electoral en Puebla, ubicó a las empresas de Korrodi para hacerles algunas preguntas sobre las transferencias realizadas al Instituto Internacional de Finanzas. En el mes de noviembre de 2000, pidió información a la Procuraduría General de la República sobre la denuncia de hechos que había presentado el Partido Revolucionario Institucional ante el Ministerio Público Federal. Se giraron oficios a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para solicitar información sobre

---

<sup>6</sup> La intervención del diputado Enrique Jackson Martínez, del 21 de junio de 2000, en la tribuna de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, (citado en CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004, p. 36.)

las transferencias y sobre las empresas administradas por Lino Korrodi. Y se envió, también, la solicitud para la realización de una auditoría general a la contabilidad de dichas empresas.

Tanto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se negaron a entregar la información demandada y a colaborar con la autoridad electoral, pretextando, para ello, el secreto bancario y el fiscal<sup>7</sup>. A pesar de que, a solicitud de los miembros de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, José Woldenberg, presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, envió tres oficios al secretario de Hacienda y al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores insistiendo en la entrega de la información solicitada e invocando, incluso, la resolución de la controversia constitucional 26/99 promovida por la Cámara de Diputados ante la negativa del Poder Ejecutivo Federal para proporcionarle información bancaria al Legislativo a consecuencia del asunto del Fobaproa, la negativa por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores continuó.

A consecuencia de esto, el 18 de julio de 2001, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas determinó, por mayoría de sus miembros, que no existían juicios o medios de impugnación que pudieran interponerse ante las respuestas (negativas) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los requerimientos formulados por el presidente del Consejo General.

---

<sup>7</sup> El artículo 69 del Código Fiscal de la Federación señala: "El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por lo contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias, o en el supuesto previsto en el artículo 63 de este Código (...)". Por su parte, el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito establece: "Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales (...)"

La instrucción se cerró por el secretario técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, se elaboraron los dictámenes y resoluciones correspondientes y, el 9 de agosto de 2001, el Consejo General resolvió, por mayoría de votos, el desechamiento de las quejas.

El Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática promovieron el recurso de apelación contra la decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Pero el único recurso que prosperó fue el presentado por el diputado Jaime Vázquez Castillo del Partido Revolucionario Institucional. Recurso que fue resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 7 de mayo de 2002, casi un año después de su presentación (15 de agosto de 2001), y se determinó lo siguiente:

"Primero. Se revoca la resolución CG79/2001, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el día nueve de agosto de 2001, relativa a la queja tramitada en el expediente Q-CFRPAP-19/00 promovida por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la Coalición Alianza por el Cambio.

Segundo. Como consecuencia, se deberá proceder a la reanudación del procedimiento de la queja mencionada en el punto anterior, para lo cual, el Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá remitir el expediente a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, para los efectos señalados en la parte final del considerando quinto de esta resolución."<sup>8</sup>

Esta es una sentencia histórica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y muchas razones lo avalan, tal y como lo señala Jaime Cárdenas Gracia<sup>9</sup>:

En primer lugar, en esta sentencia se considera al Instituto Federal Electoral como una autoridad hacendaria en el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras, y por tanto, se señala la imposibilidad de esgrimir secreto bancario, fiduciario o fiscal alguno en sus tareas de ley.

---

<sup>8</sup> Sentencia SUP-RAP-050/2001.

<sup>9</sup> CÁRDENAS Gracia, Jaime., *op. cit.*, p. 41.

En segundo lugar, se definen las formas idóneas, necesarias y proporcionales en las investigaciones de la autoridad electoral.

Y, por último, se señala la obligación a cargo del Instituto Federal Electoral de recabar información no sólo por las vías bancarias y fiscales, sino por cualesquier medio "idóneo necesario y proporcional".

A partir de este momento, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas comenzó a actuar de manera más decidida. A pesar de ello, las autoridades bancarias no dieron su brazo a torcer fácilmente, ya que intentaron por todos los medios posibles no entregar o retrasar la entrega de la información solicitada por el Instituto Federal Electoral. Y ante esta situación, la autoridad electoral promovió el 9 de septiembre de 2002 un incidente de ejecución de sentencia, en el cual se daba cuenta de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por conducto de su presidente, se negaba a proporcionar cierta información y documentación bajo el argumento de que las personas físicas y morales de quienes se solicitaba información sobre distintas cuentas bancarias, promovieron amparos en los que les fue concedida la suspensión provisional o definitiva de los actos reclamados, consistentes en el otorgamiento de información que pedía el Instituto Federal Electoral.<sup>10</sup> El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró parcialmente fundado el incidente del Instituto Federal Electoral.

Por su parte, Rito Padilla García, una de las personas relacionadas con las transacciones de dinero para financiar la campaña presidencial de Vicente Fox, y que estaba contemplado dentro de la investigación llevada a cabo por el Instituto Federal Electoral, promovió un incidente de aclaración de sentencia respecto de la citada resolución del Tribunal, en él alegaba que la solicitud de informes hecha por la autoridad electoral excedía lo resuelto en la ejecutoria. Además, pedía que el Instituto Federal Electoral cumpliera con la reserva de datos impidiendo su divulgación, que se estableciera un término perentorio para que el Instituto devolviera la información, que

---

<sup>10</sup> KORRODI, Lino. *Me la jugué. El verdadero amigo de Fox*. México, Grijalbo, 2003, p. 133 (citado en CÁRDENAS Gracia, Jaime., *op. cit.* p. 43)



se establecieron sanciones para la autoridad electoral en caso de divulgar la información, así como modificar la sentencia para precisar que la autoridad electoral puede acudir solamente a las cuentas de partidos políticos y sobre recursos de carácter público. Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró improcedente el incidente de aclaración de sentencia.

La preocupación de las personas en torno de "Amigos de Fox" respecto a la divulgación de información fueron continuas y llegaron a constituir todo un mecanismo de presión. Por ello, el Consejo General del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial tomaron medidas para restringir la posibilidad de dar a conocer al público cualquier asunto relacionado con el controvertido caso.

El Tribunal fijó su criterio en esos incidentes:

"(...) en razón de que con posterioridad al 7 de mayo de este año, se publicó y entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental... y en atención a que sus artículos 14, fracción IV, y 20, fracción VI, disponen que se considera como información reservada, los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no haya causado estado, y que los sujetos obligados de la protección de los datos personales deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen su seguridad y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado, con el objeto de proceder a su cabal observancia, en la notificación por estrados de esta interlocutoria no se incluirá la totalidad de su texto, sino únicamente un extracto de la misma, en la que no se mencionarán los datos concretos de las personas físicas y morales y demás información relacionada con la investigación que efectúa el Instituto Federal electoral en la queja promovida por el Partido Revolucionario Institucional contra la Coalición Alianza por el Cambio; lo anterior, en virtud de que se trata de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que aún se encuentra en trámite."<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Informe del Instituto Federal Electoral que presenta el secretario ejecutivo respecto del incidente V, correspondiente al expediente SUP-RAP-050/2001, dictado en sesión privada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fecha 24 de septiembre de 2002. (citado en CÁRDENAS Gracia, Jaime., *op. cit.*, p. 45).

Y, por su parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó por mayoría de votos el "Acuerdo del Consejo General, por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales difundirá públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales".

Por estas razones, y por las constantes restricciones a la información y amenaza de denuncias, que constituyeron un importante mecanismo de presión, las investigaciones en torno al caso "Amigos de Fox" se llevaron a cabo en un clima de gran seguridad para garantizar la reserva de información.

La investigación continuó, y cuando los "Amigos de Fox" se dieron cuenta de que sus amparos no procederían jurídicamente, se desistieron de los ellos y el propio Lino Korrodi entregó información al Instituto Federal Electoral, el cual requirió nuevamente información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y poco a poco fue fluyendo la información.

Una vez concluido el día de la jornada electoral, se determinó que el 24 de julio de 2003 se emplazaría a los partidos de la Coalición Alianza por el Cambio. La estrategia de defensa del Partido Acción Nacional y la del Partido Verde Ecologista de México fueron diversas, sin embargo, ambos solicitaron la ampliación del plazo para contestar y la práctica de una pericial contable.

El Partido Acción Nacional en su contestación negó tener vínculos con el financiamiento paralelo de la asociación Amigos de Vicente Fox y con el Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia, rechazando cualquier aportación ilegal.

El Partido Verde Ecologista de México adoptó una estrategia de defensa consistente en negar la responsabilidad conjunta con el Partido Acción Nacional en la coalición, invocando para ello el contenido del artículo 30 de los estatutos de la coalición, el cual establecía claramente:

"(...) cada uno de los partidos sería acreedor a las sanciones por los incumplimientos cometidos, y que por ende era improcedente, ilegal e injusto que le fuera atribuida

responsabilidad a un ente de interés público por actos, omisiones o conductas negligentes que no cometió y de las cuales única y exclusivamente correspondía y debe responder otra entidad de interés público."<sup>12</sup>

Una vez desahogada la etapa de pruebas, y habiendo ofrecido ambos partidos políticos la pericial contable, el secretario técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas cerró la instrucción el día 29 de septiembre de 2003. Esta Comisión sesionó a principios del mes de octubre de 2003, aprobando por mayoría de votos tanto el dictamen como el proyecto de resolución. El presidente del Consejo General convocó, entonces, a una sesión extraordinaria para el 10 de octubre de 2003, en la cual, se resolvió definitivamente el asunto por mayoría de seis votos y tres abstenciones. La resolución sancionó a los partidos políticos Acción Nacional y Verde Ecologista de México de la siguiente manera<sup>13</sup>:

CONCEPTO	PAN	PVEM
*Aportaciones no reportadas y superación de límites individuales	\$142,985,525.36	\$39,469,619.10
*Origen: empresas	\$28,134,319.39	\$7,760,174.13
*Origen: extranjero	\$246,040.20	\$110,539.80
*Origen: recursos provenientes del Senado de la República	\$931,760.58	\$418,617.08
*Origen: fuente no identificada	\$71,714,432.14	\$19,780,698.21
*Violación al tope de gastos en la campaña presidencial	\$116,658,961.73	\$116,658,961.73

<sup>12</sup> Dictamen de la queja Q-CFRPAP 019/00 PRI vs. AC, ts. V-XI, (citado en CÁRDENAS Gracia, Jaime., *op. cit.*, p. 55.)

<sup>13</sup> CÁRDENAS Gracia, Jaime., *op. cit.*, p. 55-56.

*Empresas mexicanas de carácter mercantil: Grupo Alta Tecnología de México, S.A. de C.V. al PAN	\$200,000.00	\$0.00
*Entrega tardía de recibos (PAN) de simpatizantes y militantes	\$100,000.00	\$0.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$360,971,039.40</b>	<b>\$184,198,610.05</b>

La determinación del Instituto Federal Electoral del 10 de octubre de 2003 fue recurrida por distintos partidos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Partido Acción Nacional, Partido Verde Ecologista de México, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revisó el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral a la luz de los recursos interpuestos por los partidos políticos, y, el día 20 de mayo de 2004, por unanimidad, los magistrados del Tribunal modificaron las multas impuestas al Partido Acción Nacional y al Partido Verde Ecologista de México, quedando de la siguiente manera:

**PAN**                    **\$399,135,803.60**

**PVEM**                   **\$98,717,713.91**

La sentencia acordada por los magistrados miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dice así: el PAN (...)

"(...) tuvo conocimiento y se encontró vinculado con la creación del financiamiento ilícito, ya que de las constancias que obran en autos, de los hechos no objetados y reconocidos y de los notorios, valorados conforme a las reglas de la lógica, la sana

crítica y la experiencia, se advierte la participación de militantes, simpatizantes y del propio candidato a la Presidencia de la República, así como de personas que participaron en la campaña, todo lo cual vincula al instituto político" mencionado.<sup>14</sup>

El Tribunal confirmó en lo sustancial el acuerdo del 10 de octubre de 2003 del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Y, actuando en plenitud de jurisdicción, sin necesidad de devolver el expediente al Instituto Federal Electoral sino asumiendo directamente la facultad de sancionar, el Tribunal acumuló razonamientos sobre la falta. Estableció que (...)

"(...) la sola existencia de un sistema de financiamiento paralelo constituye una conducta grave, y que ésta se incrementa en la medida en que converjan más hechos ilícitos, se afecten otros bienes jurídicos o se incrementen los montos implicados".<sup>15</sup>

En este caso así fue, se da esa concurrencia de hechos porque quedó demostrado que hubo diversas violaciones. Por lo demás, "(...) las circunstancias en que se ejecutaron y las consecuencias materiales que produjeron, llevan a determinar que la infracción administrativa cometida por los partidos fue de considerable gravedad".<sup>16</sup>

La sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es definitiva e inatacable. Los partidos sancionados (PAN y PVEM) no podrán evitar el castigo, ya que las multas se pagarán automáticamente mediante la retención de las ministraciones mensuales que entrega el Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, cabe mencionar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sancionó infracciones administrativas, no delitos, que no son de su competencia. Pero de su análisis podrían desprenderse implicaciones penales.

Y así lo confirma la postura de la Procuraduría General de la República, que pese a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral, no ha cerrado la investigación que inició

---

<sup>14</sup> GRANADOS Chapa, Miguel Ángel: Plaza Pública. *Fox y sus amigos*. Internet: [www.mural.com/](http://www.mural.com/)

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Idem.*

contra la Agrupación "Amigos de Fox". Y así lo ha dicho la titular de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, María de los Ángeles Fromow Rangel, quien explicó que no se frena la investigación iniciada a partir de una denuncia del Instituto Federal Electoral en contra de la referida organización civil.

Esta es, a grandes rasgos, la historia del caso conocido como "Amigos de Fox", desde sus orígenes a mediados de junio de 2000, hasta la última resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitida el 21 de mayo de 2004.

A lo largo de los casi cuatro años que tardó en ser resuelto este controvertido caso, tuvieron lugar importantísimos acontecimientos que marcarían el rumbo de las investigaciones del presunto financiamiento privado paralelo en la campaña presidencial de Vicente Fox, así como la delimitación de las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral. Entre ellos podemos mencionar la presentación de quejas, apelaciones, incidentes y, también, históricas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como aquélla del 7 de mayo de 2002 en la que se considera al Instituto Federal Electoral como autoridad hacendaria en el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras y, por tanto, se establece la imposibilidad de oponerle secreto bancario, fiduciario o fiscal alguno.

Precisamente ese es el tema que nos interesa: la imposibilidad de oponer el secreto bancario a la solicitud de información por parte del Instituto Federal Electoral cuando desempeñe sus facultades de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

Como ya lo señalamos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció por considerar al Instituto Federal Electoral como autoridad hacendaria comprendida dentro de las excepciones al secreto bancario contempladas en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito. Pero, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores adoptó una postura distinta, considerando que el mencionado Instituto no era una autoridad hacendaria y negándose a entregar la información sobre cuentas

bancarias que le había sido solicitada por la autoridad electoral. Esto originó un retraso en las investigaciones relacionadas con el financiamiento ilegal en la campaña presidencial de Vicente Fox, y llevó a la promoción de un incidente de ejecución de sentencia por parte del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, aunque muy lentamente, accedió a entregar la información solicitada por la autoridad electoral.

### III. La interpretación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La primera postura que adoptó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en el caso "Amigos de Fox", fue una negativa absoluta a proporcionar la información que sobre cuentas bancarias, le fue solicitada por el Instituto Federal Electoral. Y para ello argumentó la obligación de guardar los secretos bancario y fiscal.

Posteriormente, cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó la sentencia en la que señala la imposibilidad de oponer el secreto bancario al Instituto Federal Electoral cuando realice funciones de fiscalización, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por conducto de su presidente el Lic. Jonathan Davis, manifestó su postura en una conferencia realizada el día 25 de junio de 2002, apenas un mes y medio después de emitida la sentencia del Tribunal Electoral:

"(...) Existen varios secretos financieros los cuales están descritos e incorporados en diversas leyes especiales como son: la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Mercado de Valores, la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley de Ahorro y Crédito Popular, etc

En estas leyes también se describe con toda precisión qué tipo de autoridades son aquellas que tienen derecho a solicitar la información de la que encuentra protegida por dicha provisión (...)

(...) Esto quiere decir que no se puede entregar información de la protegida por el secreto a nadie distinto de aquellos mencionados o que por virtud de otra ley así se les permita.

Vale la pena resaltar que en ese artículo (117 de la Ley de Instituciones de Crédito) se habla de que le podemos entregar información a la autoridad judicial, así como también al depositante, titular o beneficiario de la cuenta o a sus apoderados; en contraste, no aparece el IFE, y por tanto, no es sujeto de recibir información protegida por ley.

El 7 de mayo, el Tribunal Electoral emitió una resolución mediante la cual ordena al IFE reabrir una investigación sobre el financiamiento de campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República por la Alianza por el Cambio; solicitud que ante dicho Tribunal Electoral promovió el PRI, con base a una serie de documentos que en copia simple presentó como prueba de que posiblemente se hubieren violado disposiciones en materia de financiamiento de campañas conforme a las leyes electorales.

Lo importante aquí, a juicio de la CNBV es que fue una autoridad judicial "el Tribunal Electoral" la que resolvió e instruyó para que se proporcionara la información protegida por el secreto, y como acabamos de ver, dicha figura sí está contemplada en la ley como excepción (...)”<sup>17</sup>

Debemos resaltar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores accedió a entregar la información solicitada por el Instituto Federal Electoral, en virtud de que fue una autoridad judicial, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien lo ordenó, pero en ningún momento reconoce que el Instituto Federal Electoral sea considerado como una autoridad hacendaria ni que esté comprendido dentro de las excepciones al secreto bancario establecidas en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Y esto queda confirmado en la última parte de la conferencia del Lic. Jonathan Davis:

---

<sup>17</sup> COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. Conferencia del Lic. Jonathan Davis el 25 de junio de 2002 respecto a la protección de los secretos financieros. Internet: [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx)



"(...) Finalmente, muchos de ustedes me han preguntado si esto entonces quiere decir que nunca se va a entregar información referente al PRI y al Sindicato de Trabajadores de PEMEX en relación al financiamiento de la campaña presidencial del Licenciado Labastida, y la respuesta es sí; siempre y cuando se cumpla con cualquiera de los siguientes tres escenarios:

- 1.- Que el Tribunal Electoral así lo instruya a la Comisión;
- 2.- Que el PRI y el Sindicato de Trabajadores de PEMEX mediante escrito dirigido a la CNBV nos autoricen a solicitar y entregar la información requerida por el IFE, o
- 3.- Que se hagan los cambios a las leyes financieras para que el IFE pueda requerir información protegida por los diversos secretos."<sup>18</sup>

Esto quiere decir que, a pesar de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya emitido dos Tesis de Jurisprudencia<sup>19</sup> en las que señala la inoponibilidad de los secretos bancario y fiduciario al Instituto Federal Electoral por considerarlo como una autoridad hacendaria en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no lo entiende así, y sólo entregará información protegida por el secreto bancario si se cumple alguna de las siguientes condiciones: a) que el Tribunal Electoral, en cada caso específico, así lo instruya a la Comisión; b) que las personas físicas o morales de cuya información se trate, así lo autoricen; o bien, c) que se modifiquen las leyes financieras contemplando al Instituto Federal Electoral dentro de las excepciones a los secretos financieros.

En virtud de que, más allá de la jurisprudencia del Tribunal Electoral para que los secretos bancarios, fiduciario y fiscal no sean oponibles al Instituto Federal Electoral, las autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores han aducido, en otros casos, que no les obliga la citada jurisprudencia por considerar que al ser emitida por el Tribunal Electoral no es obligatoria para las autoridades administrativas, la reforma

---

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Véase S3ELJ 01/2003 y S3ELJ 02/2003.

legal se ha vuelto imprescindible para que el Instituto Federal Electoral logre realizar investigaciones completas, creíbles y serias.

#### IV. Necesidad de una reforma en materia electoral

El caso "Amigos de Fox", el caso "Pemex", así como los recientes acontecimientos relacionados con los videos difundidos en los medios de comunicación, en los que se evidencia el manejo de recursos económicos de procedencia "ilícita" en los partidos políticos, han puesto de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una reforma legal en materia electoral que responda a los problemas actuales de nuestro sistema político mexicano y coadyuve al mejoramiento y consolidación del mismo.

Los partidos políticos son instituciones fundamentales de la democracia moderna, instituciones idóneas para canalizar pacíficamente la participación política de los ciudadanos. Son espacios de discusión y debate, su existencia y reconocimiento es indispensable en la democracia nacional. Como instituciones, cumplen funciones sociales de gran importancia para el sistema democrático: la socialización de ideas políticas; la movilización política; la representación de intereses diversos; el reclutamiento y selección de élites; la composición de los principales órganos del Estado y, sobre todo, la legitimación del sistema político.

Pero, además, en México los partidos políticos son entidades de interés público, así lo señala nuestra Carta Magna en su artículo 41 y, en razón de ello, reciben financiamiento por parte del Estado para la realización de sus actividades.

El sistema de financiamiento predominantemente público a los partidos políticos y campañas que se adoptó con motivo de las reformas a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales llevadas a cabo en 1996, ha contribuido a mejorar la organización, competitividad y transparencia de las elecciones.

Sin embargo, a pesar de los avances observados, también se ha podido comprobar la existencia de una serie de deficiencias que es necesario corregir urgentemente para legitimar a la política y aumentar la participación de los ciudadanos. Es necesaria una nueva reforma electoral que contribuya a consolidar una democracia con altos niveles de participación, legitimidad y efectividad.

Hemos sido testigos, en los últimos procesos electorales, de los gastos enormes que, por vía de las precampañas, se han realizado y han condicionado todo el proceso, exponiendo la autonomía de las decisiones políticas. El dinero se convirtió en un factor determinante de los resultados. La competencia descansó en la publicidad comercial, dejando de lado el debate político. Se acudió a financiamientos privados que comprometen la autonomía de los gobernantes y sujetan las decisiones a intereses privados que, incluso, pueden ser ilegales o contrarios al interés nacional. Y se cae entonces en una gran contradicción, ya que lo que la norma prohíbe para las campañas electorales es precisamente lo que se viola en las precampañas, como el financiamiento privado por encima de los límites, la utilización de dinero ilícito o la compra literal de candidatos.

El alto costo de la política y los insuficientes controles al financiamiento requieren de una nueva reforma electoral que se guíe bajo los principios de austeridad, equidad, protección del interés público, transparencia y rendición de cuentas.

Los partidos políticos existentes son, y seguirán siendo, protagonistas centrales de la consolidación de la democracia mexicana. En esta democracia ha surgido un sistema de partidos fuertes y consolidados, aglutinadores del voto y ejes centrales de la clase política. Para estos partidos políticos, las elecciones constituyen un instrumento de diagnóstico y auscultación, pero más aún, constituyen el medio idóneo tanto para el gobierno como para todos aquellos que se ven obligados a legitimar el ejercicio del poder.

Por todo lo anterior, debemos iniciar una cultura de respeto por los recursos públicos, así como por la de transparencia y rendición de cuentas. Es decir, que debemos alentar

el financiamiento de partidos responsables y conscientes de que son representantes de la sociedad: es a ella a quien se debe dar cuenta, pues de ella son los recursos que los hace funcionar.

La rendición de cuentas y la transparencia son valores fundamentales de la democracia. Ambas son una cuestión pendiente, aún no se arraigan de manera satisfactoria en la sociedad y en las fuerzas políticas que la representan. Por ello, debemos ampliar las atribuciones del Instituto Federal Electoral para que pueda fiscalizar los recursos asignados a los partidos, ya que, por el momento, sus facultades se encuentran limitadas.

Así lo han entendido, no solo los investigadores y estudiosos del sistema político mexicano, sino también nuestros legisladores, quienes ya han presentado propuestas para introducir reformas en la legislación electoral mexicana.

#### V. Iniciativas de reforma electoral presentadas durante la primera mitad del 2004

Durante la primera mitad del año 2004, varias iniciativas de reforma en materia electoral fueron presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios, así como por el Ejecutivo Federal.

A continuación haremos una breve referencia a estas iniciativas, exponiendo las principales modificaciones que cada una de ellas propone.

#### 1. Cuadro comparativo de las Iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**INICIATIVA a) DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA**

POR LOS DIPUTADOS MANUEL CAMACHO SOLÍS Y EMILIO ZEBADÚA GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, Y JOSÉ ALBERTO AGUILAR ÑARRITU, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. Presentada el día 22 de marzo de 2004.

**INICIATIVA b) DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENVIADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL.** Presentada el día 22 de marzo de 2004.

INICIATIVA a)	INICIATIVA b)
<p>Artículo 41. Propone que el financiamiento público a partidos políticos en el año que haya elecciones presidenciales y para renovar el Congreso de la Unión, sea el equivalente al financiamiento que le corresponde por actividades ordinarias ese año; y que en el año de elecciones intermedias (sólo diputados), el financiamiento público se reduzca en un 50%.</p> <p><b>Señala que el IFE acordará con las autoridades electorales de las entidades federativas, los mecanismos de coordinación para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales en sus respectivos ámbitos de competencia.</b></p>	<p>Artículo 41. Modifica la duración de las campañas electorales: diputados y senadores, 45 días; Presidente de la República, 90 días. Introduce el tema de las precampañas, señalando que se rendirá cuenta de los gastos de precampañas y que la ley establecerá topes a los mismos.</p> <p>Propone una nueva distribución del financiamiento público: se tomará el porcentaje que señale la ley del salario mínimo general diario vigente en el D. F., en el último mes del año anterior a la elección, y el número de ciudadanos que integren el Padrón Electoral.</p> <p>En los años electorales, el financiamiento público será: en la elección de Presidente, de las <math>\frac{3}{4}</math> partes del monto anual que le corresponda por sus actividades ordinarias; y en la elección intermedia, será del 50% del monto anual que le corresponda.</p> <p><b>Introduce el señalamiento de que el IFE contará con las atribuciones necesarias para investigar y fiscalizar los recursos de los partidos políticos.</b></p> <p>También señala que las autoridades no podrán hacer publicidad en materia de gestión y obra pública durante 30 días antes de la elección.</p>
<p>Artículo 116. <b>Nuevamente menciona que las autoridades electorales locales acordarán con el IFE los mecanismos de coordinación para fiscalizar los recursos de los partidos políticos nacionales.</b></p>	<p>Artículo 116. Las entidades federativas deberán fijar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales.</p> <p>La jornada electoral ordinaria se celebrará el primer domingo de julio del año de la elección.</p> <p><b>Las autoridades locales también contarán con facultades de fiscalización.</b></p> <p>La duración de las campañas será de 60 días para gobernador, y de 30 días para diputados locales y ayuntamientos.</p> <p>Contempla la devolución de bienes y</p>

	<p>remanentes por parte de los partidos y agrupaciones políticas que pierdan su registro. También hace referencia a las precampañas y al rendimiento de informes sobre éstas.</p> <p>Y, por último, establece que las autoridades no harán propaganda durante 30 días anteriores a la elección.</p>
	<p>Artículo 122. En el caso del Distrito Federal, también se contemplará lo relativo a los procesos de selección de candidatos y elecciones locales.</p>

2. Cuadro comparativo de las Iniciativas de reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), al Código Fiscal de la Federación (CFF), a la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR).

**INICIATIVA c) DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL; Y ADICIONA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL CAMACHO SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD; JOSÉ ALBERTO AGUILAR IÑARRITU, PRI; EMILIO ZEBADÚA, PRD; Y JESÚS EMILIO MARTÍNEZ ÁLVAREZ; CONVERGENCIA.** Presentada el día 22 de marzo de 2004.

**INICIATIVA d) DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, ENVIADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL.** Presentada el día 22 de marzo de 2004.

**INICIATIVA e)** DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; REFORMA LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO; Y ADICIONA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ANTONIO RAMÍREZ PINEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. Presentada el día 22 de marzo de 2004.

INICIATIVA c)	INICIATIVA d)	INICIATIVA e)
---------------	---------------	---------------

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 4. Prohíbe a los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión fuera de las campañas y precampañas.		
Artículo 27. Obligación de publicitar toda la información referente a los partidos políticos, incluyendo su financiamiento.		Artículo 27. Menciona el procedimiento de reintegración de bienes adquiridos con financiamiento público, cuando los partidos políticos pierdan su registro.
		Artículo 32. Obligación de los partidos políticos de reintegrar los bienes adquiridos con financiamiento público al perder su registro.
Artículo 35. Las agrupaciones políticas deberán presentar un inventario anual de los bienes adquiridos con financiamiento público. También deberán devolver los bienes cuando pierdan su registro.		Artículo 35. Aumento del financiamiento público a las agrupaciones políticas para realizar actividades como la investigación. Establecimiento de prerrogativas para las agrupaciones políticas.
Artículo 36. Derecho que tienen los partidos políticos de pedir apoyo al IFE para realizar elecciones internas. Derecho de adquirir deuda hasta por el 50% del financiamiento público anual.		
Artículo 38. Obligación de los partidos políticos de presentar		Artículo 38. Publicación permanente de los informes

<p>un inventario anual de los bienes adquiridos con el financiamiento público. Obligación de facilitar el acceso a la información del partido.</p>		<p>financieros de los partidos políticos.</p>
<p>Artículo 46. El IFE deberá priorizar la formación cívica.</p>		
		<p>Artículo 47. Limitación del tiempo de transmisión para los partidos políticos en radio y televisión.</p>
<p>Artículo 48. El IFE es el único que puede contratar tiempos en radio y televisión. Los partidos sólo usan esos tiempos.</p>		<p>Artículo 48. Los recursos destinados a contratación de tiempos en radio y t.v. no excederán del 30% del financiamiento público que les corresponda.</p>
<p>Artículo 49. Los órganos autónomos no podrán hacer aportaciones a los partidos políticos. En el cálculo del financiamiento público para campañas electorales de diputados y senadores se eliminará el número correspondiente a la representación proporcional. Se modifica la fórmula para la asignación del financiamiento público. Los partidos políticos destinarán el 4% de su financiamiento público para sus fundaciones y la investigación. En las elecciones intermedias se reducirá el financiamiento en un 50%.</p>	<p>Artículo 49. Modifica la asignación del financiamiento: se tomará el 40% del salario mínimo y se multiplicará por el número de ciudadanos en el Padrón Electoral. El monto máximo de financiamiento público en campaña será: para presidente, de ¾ partes del financiamiento que les corresponda, y para las elecciones intermedias, será del 50% del mismo.</p>	
<p>Artículo 49-A. Adiciona los informes de precampaña.</p>		
<p>Artículo 49-B. <b>Señala ampliamente las facultades de fiscalización de la Comisión respectiva del IFE; podrá requerir a cualquier autoridad y solicitar información, con una respuesta de máximo 20 días; podrá solicitar información y la práctica de auditorías a la SHCP; podrá solicitar información a la CNVB, así como a los órganos auditores y a las autoridades de procuración</b></p>	<p>Artículo 49-B. Señala los informes de precampaña.</p>	



<p><b>de justicia.</b> El IFE debe guardar reserva de la información que solicite y reciba.</p>		
	<p>Artículo 54. Establece límites a las franquicias postales.</p>	
<p>Artículo 58. No pueden formar coalición los partidos políticos que participen por primera vez en la elección federal.</p>		
<p>Artículo 67. Devolución de los bienes adquiridos con financiamiento público cuando el partido pierda su registro.</p>	<p>Artículo 67. Devolución de los bienes adquiridos con financiamiento público cuando el partido pierda su registro.</p>	<p>Artículo 67. Devolución de los bienes adquiridos con financiamiento público cuando el partido pierda su registro</p>
	<p>Artículo 77. Obligación del IFE de guardar reserva en la información que reciba.</p>	<p>Artículo 77. Prohibición para los consejeros electorales de ocupar cargos de elección popular o dirigencia partidista por un periodo de 6 años y de 3 años para cargos en la Administración Pública, después de separados de su cargo.</p>
<p>Artículo 82. Suspensión de la propaganda por parte de las autoridades, seis semanas antes de la elección. Apoyo del IFE a los partidos que lo soliciten, en sus elecciones internas. Convenios entre el Consejo General del IFE y las autoridades locales.</p>		<p>Artículo 82. <i>El IFE tiene facultades de fiscalización en las precampañas.</i></p>
	<p>Artículo 83. <i>Señala las facultades de fiscalización de la Comisión respectiva del IFE: requerir a cualquier persona física o moral o institución financiera, información; requerir a las autoridades competentes, la información que necesite. Todo esto en ejercicio de su función de fiscalización a partidos y agrupaciones políticas.</i></p>	
<p>Artículo 175. Concepto de precampaña. <i>Fiscalización sobre los recursos de precampañas.</i> Topes a los gastos de precampaña. Informe de dichos gastos. Los gastos de precampaña serán sufragados por el</p>		

aspirante a candidato o por el partido político. Prohibiciones durante las precampañas. Sanciones por rebasar topes a gastos de publicidad en precampañas.		
Artículo 177. Plazos: 1º al 15 de mayo para diputados y senadores. 15 al 30 de mayo para Presidente.	Artículo 177. Plazos: 24 de abril a 8 de mayo para diputados y senadores. 10 al 24 de mayo para Presidente.	Artículo 177. Plazos: 1º al 15 de mayo para Presidente.
	Artículo 182. Precampañas: Concepto y actos de precampaña.	Artículo 182. Concepto de precampaña. Los gastos de precampaña no excederán el 20% del monto autorizado para gastos de campaña en esa elección. El IFE podrá negar el registro a quien cometa infracciones al Código Electoral.
	Artículo 182-A. <i>Fiscalización de precampañas.</i>	
	Artículo 185. Propaganda de precampañas.	
		Artículo 189. Prohibición de colocar propaganda en ciertos muebles urbanos. Obligación de retirar la propaganda a más tardar 15 días después de la elección.
Artículo 190. Duración de campañas electorales: Presidente, 90 días. Diputados y senadores, 6 semanas.	Artículo 190. Plazos de inicio de campaña: Presidente, 93 días. Diputados y senadores, 48 días. Plazo de precampañas, 22 días.	Artículo 190. Prohibición de hacer propaganda por parte de la autoridad 30 días antes de la elección.
Artículo 264. El IFE conocerá de las infracciones de las autoridades de la SHCP, integrará expediente y lo remitirá al superior.		
Artículo 269. Nuevas sanciones: suspensión temporal en actividades de campaña y precampaña, y, pérdida de registro de candidatura.		Artículo 269. Nulidad de la elección por rebasar los topes de gastos fijados en la ley.
Artículo 272. Pago de multas. Quejas.		
Artículo 273. Infracciones y violaciones de los particulares.	Artículo 273. Infracciones de personas físicas y morales y de las instituciones financieras.	

Artículo 274. Infracciones y violaciones de los candidatos.		
---	--	--

### Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Artículo 76. Nulidad en la elección de diputados: por recibir aportaciones prohibidas en la ley, y por cometer actos para la obtención del voto mediante pago, presión o coacción.		Artículo 76. Nulidad en la elección de diputados: por exceder los topes de gastos de campaña.
Artículo 77. Nulidad en la elección de senadores: por recibir aportaciones prohibidas en la ley, y por cometer actos para la obtención del voto mediante pago, presión o coacción.		Artículo 77. Nulidad en la elección de senadores: por exceder los topes de gastos de campaña.

### Código Fiscal de la Federación

Artículo 69. <i>La reserva de información en materia fiscal no es aplicable al IFE en el ejercicio de sus atribuciones legales en materia de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.</i>		Artículo 69. <i>La reserva de información en materia fiscal no es aplicable el IFE en el ejercicio de sus atribuciones legales en materia de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.</i>
--	--	--

### Ley de Instituciones de Crédito

Artículo 117. <i>Se incluye al IFE dentro de las autoridades que pueden solicitar información protegida por el secreto bancario.</i>		Artículo 117. <i>Se incluye al IFE dentro de las autoridades que pueden solicitar información protegida por el secreto bancario.</i>
--	--	--

### Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Artículo 14. <i>Se contempla la posibilidad de que el IFE tenga acceso a los expedientes judiciales y procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio que no hayan causado estado, cuando ésta información sea necesaria en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.</i>		
---	--	--

### Ley del Impuesto Sobre la Renta

Artículo 29. Posibilidad de deducir las aportaciones en dinero realizadas por simpatizantes a los partidos políticos, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 31.		
Artículo 31. Requisitos: Acreditar, bajo protesta de decir verdad, que es simpatizante del partido político. Precisar el monto y la fecha de las aportaciones. Indicar el partido político al que hizo la aportación. En su caso, presentar recibo.		

También se presentaron otras iniciativas de reforma en materia electoral que no contemplan el tema de las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral, sin embargo, también son importantes, ya que todas buscan una adecuación de la legislación electoral a la realidad social y política de nuestro país.

**Iniciativa presentada por el diputado Jesús Martínez Álvarez, a nombre del Grupo Parlamentario de Convergencia, el día 2 de marzo de 2004.** Propone establecer un mecanismo distinto para el registro de partidos. Elimina el subsidio en dinero para los partidos de nueva creación. Establece la obligación de los partidos políticos de señalar procesos democráticos de elección de sus dirigentes. Señala los derechos de los militantes, así como los derechos y obligaciones de los afiliados. También crea el Registro de Afiliaciones de los partidos políticos a cargo del Instituto Federal Electoral.

**Iniciativa presentada por el diputado Juan Manuel Vega Rayet del Grupo Parlamentario del PRI, el día 16 de marzo de 2004.** Propone modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con la finalidad de establecer la obligación de los partidos políticos que pierdan su registro, de devolver los bienes adquiridos con el financiamiento público y los remanentes no ejercidos.

**Iniciativa presentada por el diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos, del Grupo Parlamentario del PT, el día 25 de marzo de 2004.** Propone una nueva fórmula de asignación de diputados de representación proporcional. Incrementar el tiempo del Estado en los medios para los partidos políticos. Prohíbe el financiamiento privado. Recupera la figura de las candidaturas comunes. Y busca establecer sanciones más severas para quienes violen topes de gastos de campaña.

**Iniciativa presentada por el diputado Roberto Antonio Marrufo Torres, del Grupo Parlamentario del PRI, el día 21 de abril de 2004.** Propone una adición al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalando que en caso de elecciones extraordinarias sólo podrán formar coalición aquellos partidos políticos que hayan estado coaligados en la elección ordinaria.

**Iniciativa presentada por el diputado Santiago Cortés Sandoval, del Grupo Parlamentario del PRD, el día 27 de abril de 2004.** Propone introducir medidas que permitan que las personas con discapacidad ejerzan plenamente su derecho a elegir quiénes serán sus gobernantes.

**Iniciativa presentada por el diputado Emilio Zebadúa González, del Grupo Parlamentario del PRD, el día 29 de abril de 2004.** Propone regular lo relativo a la publicación de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales. También propone medidas de apoyo a las personas incapacitadas para que ejerzan su derecho al voto.

## CONCLUSIONES

Al escoger el tema de las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral y el secreto bancario, el propósito inicial de esta tesis era encontrar las razones que apoyaran una reforma legal en el sentido de contemplar a dicho Instituto dentro de las autoridades que pueden solicitar información protegida por el secreto bancario, esto, con la finalidad de evitar que se limite la acción investigadora de la autoridad electoral cuando se trate de presuntas infracciones a la ley en relación con el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos políticos, ya que éstos al ser entidades de interés público, reciben financiamiento por parte del Estado.

Sin embargo, durante la investigación del tema que incluyó un análisis del famoso caso conocido como "Amigos de Fox", y ante los recientes escándalos de corrupción relacionados con los videos difundidos por los medios de comunicación y en los que se muestra la existencia de actos ilícitos de financiamiento a ciertas campañas electorales, salieron a la luz otras deficiencias dentro de nuestra legislación en relación con la actividad fiscalizadora del Instituto Federal Electoral que no podemos ignorar en un trabajo de tesis que pretende proponer algunas alternativas para coadyuvar al mejoramiento del sistema electoral mexicano mediante posibles reformas a la ley de la materia.

De esta manera, a continuación expondré las conclusiones que he formulado después de realizar este trabajo de investigación:

1. En todas las democracias el financiamiento de los partidos políticos y de los candidatos incide de manera decisiva en el funcionamiento del sistema de partidos, ya que fortalece o debilita a los partidos, privilegia al candidato o al partido en las preferencias del electorado, y permite o restringe el acceso a los cargos públicos de elección popular dentro del gobierno.

2. Las normas legales que regulan la fiscalización a partidos políticos también influyen decisivamente en la elección, por parte del pueblo, de sus representantes. Esto, debido a que la credibilidad de un sistema democrático depende, en gran parte, de la eficacia en los instrumentos de fiscalización a los partidos y campañas políticas que existan en el mismo.

3. El dinero tiene un papel muy destacado en la contienda político-electoral, por eso, los partidos políticos y los candidatos están dispuestos, en muchas ocasiones, a casi cualquier cosa con la finalidad de obtener los recursos financieros necesarios para sufragar los gastos de las campañas, llegando, incluso, a comprometerse a pagar con favores una vez que lleguen al poder. Esta es una situación que tiene consecuencias devastadoras para la democracia y para la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos.

4. Para evitar que esto suceda, es necesario realizar ciertas modificaciones legales en materia de control de las finanzas partidarias y en este sentido, haremos ciertas precisiones:

4.1. En primer lugar, tenemos un hecho evidente: la revisión de los informes anuales y de campaña presentados por los partidos políticos y que es llevada a cabo por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, resulta insuficiente para determinar la existencia de posibles financiamientos ilícitos. Y esto lo podemos comprobar echando un ojo a la realidad: las principales sanciones, los asuntos más trascendentes no son consecuencia de la revisión de los informes anuales y de campaña, sino que son producto de las quejas de otros partidos políticos, de las denuncias de particulares y anónimas, así como de las

gestiones oficiosas de la autoridad. Por ello, debe fortalecerse la capacidad de denuncia de irregularidades por parte de los ciudadanos, simpatizantes y militantes de partidos.

4.2. En segundo lugar, se deben incrementar las atribuciones del Instituto Federal Electoral estableciendo claramente en la ley la imposibilidad de oponer secreto bancario, fiduciario o fiscal alguno a dicha autoridad electoral cuando se encuentre en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.

Conviene aclarar lo siguiente: los secretos bancario y fiduciario son mecanismos legales cuyo objetivo es proteger el derecho de los particulares a mantener en total confidencialidad los detalles y la información referente a sus operaciones bancarias. Mientras no incluyan infracciones a la ley, las operaciones bancarias de los particulares deben permanecer bajo la protección del secreto bancario.

El secreto bancario principalmente tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad. Y no sólo implica una protección frente a otros particulares, sino frente al Estado. No obstante, como cualquier derecho, su límite se encuentra en el orden público. Por esta razón, se justifica que determinadas autoridades tengan acceso a la información protegida por el secreto bancario. La naturaleza de dichas autoridades es diversa, aunque generalmente tienen facultades o realizan actividades de carácter jurisdiccional, hacendaria y de supervisión o fiscalización.

La posibilidad de que el Instituto Federal Electoral tenga acceso a la información existente en el sistema bancario nacional, necesaria para resolver las controversias que se presenten en relación con el financiamiento de los partidos políticos, no implica una violación del secreto bancario. Dicho secreto subsiste; pero no se trata, de ninguna manera, de un secreto absoluto, sino que determinadas autoridades (como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las autoridades jurisdiccionales y el Instituto Federal Electoral), tienen la posibilidad de conocer la información bancaria y financiera, precisamente, porque realizan actividades de interés público, como la persecución de determinadas irregularidades y la impartición de justicia.



La completa investigación que realice el Instituto Federal Electoral para lograr el esclarecimiento de las denuncias que versan sobre las finanzas partidarias, es un elemento fundamental para la impartición de justicia y para la adecuada decisión del electorado, quien debe contar con la información necesaria sobre la actuación de los partidos políticos para poder decidir de manera consciente e informada el sentido de su voto.

4.3. Ahora bien, para que el Instituto Federal Electoral pueda llevar a cabo las investigaciones necesarias en los casos en que se presume la existencia de un financiamiento ilícito, es necesario que tanto autoridades como particulares tengan la obligación legalmente establecida de colaborar en dichas investigaciones, y que el Instituto Federal Electoral cuente con medidas de apremio en caso de alguna negativa por parte de las autoridades o de los particulares. Todo esto, con la finalidad de evitar obstáculos en el esclarecimiento de los casos investigados por la autoridad electoral.

4.4. En cuarto lugar, también es importante señalar que se debe contemplar en la ley la cuestión de las precampañas, estableciendo límites a los gastos en ellas y señalando claramente que el Instituto Federal Electoral tendrá las más amplias facultades para fiscalizar los recursos empleados en las mismas, incluyendo el acceso a la información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, además de la obligación de los partidos políticos de presentar un informe de gastos de precampaña, a semejanza de los informes de campaña contemplados en el artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La precampaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los aspirantes a candidaturas de los partidos políticos, entre ellas tenemos: reuniones, asambleas, debates, entrevistas y las demás que realicen con la finalidad de obtener las candidaturas en los llamados "procesos de selección interna" de los partidos políticos.

Al no estar regulada en la ley la cuestión de las precampañas, se presta a que existan manejos ilícitos en los recursos empleados para la obtención de las candidaturas. De ahí la importancia de establecer normas legales que establezcan límite a los periodos

de precampaña y a los gastos en las mismas. Además de obligar a los partidos políticos a presentar informes de los recursos financieros empleados en sus procesos de selección interna, y dotar al Instituto Federal Electoral de las facultades de fiscalización necesarias para hacer frente a las investigaciones que deba realizar en caso de presentarse alguna denuncia por presuntas irregularidades en las finanzas partidarias.

4.5. Otro renglón muy importante lo ocupa el papel de los medios de comunicación en el esquema de financiamiento paralelo, ya que al constituir el medio más importante de difusión de las propuestas de los partidos políticos, éstos han destinado gran parte de sus recursos para la contratación de tiempos en radio y televisión. Por ello, es importante establecer claramente en la ley, la prohibición del acceso a los particulares a los medios para adquirir tiempos político-electorales; de manera que solamente el Instituto Federal Electoral pueda autorizar que los partidos políticos contraten los tiempos respectivos, estableciendo las tarifas y condiciones de contratación de los mismos para evitar los privilegios y eliminar las inequidades.

4.6. Y, en último lugar, considero importante que se establezcan mecanismos de coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales para fiscalizar los recursos de los partidos políticos nacionales. Esto con la finalidad de que cada autoridad electoral, en el ámbito de su competencia, cuente con todos los instrumentos necesarios para realizar las investigaciones conducentes.

Como sabemos, México es un Estado Federal en el que existen distintos ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Obedeciendo a esta circunstancia, en materia electoral existe la autoridad federal denominada Instituto Federal Electoral, y al mismo tiempo, existen autoridades electorales locales. Cada una de ellas tiene su propio ámbito de competencia, pero debe haber una colaboración, una coordinación entre ambos niveles de gobierno para que la labor fiscalizadora de los partidos políticos nacionales se lleve a cabo con éxito.

## PROPUESTAS

De manera concreta, estas son mis propuestas:

A) Adicionar el artículo 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalando que dentro de las atribuciones de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas se encuentra la de solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores información relativa a las operaciones bancarias y financieras de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, así como de las personas físicas y morales relacionadas con el financiamiento de tales entidades políticas.

B) Correlativamente, adicionar el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito incluyendo al Instituto Federal Electoral dentro de las autoridades que pueden solicitar información protegida por el secreto bancario, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

C) Incluir en el artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a los informes de precampaña, como una obligación de los partidos políticos de rendir cuentas sobre los recursos financieros utilizados en sus procesos de selección interna.

D) Adicionar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estableciendo qué son las precampañas, cuál es el periodo de tiempo de las mismas,

cuáles son los topes de gastos, las sanciones por rebasar dichos topes, así como la obligación de los partidos políticos de presentar informes de los gastos de precampaña y la facultad del Instituto Federal Electoral de fiscalizar las erogaciones realizadas en este periodo. Esta adición se podría llevar a cabo en el Libro Quinto, Título Segundo, Capítulo Segundo "De las precampañas y campañas electorales", en lugar de simplemente "De las campañas electorales".

E) Finalmente, adicionar el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo que el Instituto Federal Electoral acordará con las autoridades electorales locales los mecanismos de coordinación para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales en sus respectivos ámbitos de competencia.

F) Y, correlativamente, adicionar el artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalando, dentro de las atribuciones del Consejo General, la de convenir con las autoridades electorales locales cualquier mecanismo de coordinación para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

## BIBIOGRAFÍA

### a) Libros

ACOSTA Romero, Miguel. *Derecho Bancario*. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1991.

ÁGUILA Franco, Carlos. *La realidad de los partidos políticos*. Triana Editores. México, 1995.

ALCOCER V., Jorge, compilador. *Dinero y Partidos*. CEPNA, S. C./Nuevo Horizonte Editores, S. A. De C. V./Fundación Fiedrich Ebert. México, 1993.

ANDREA Sánchez, Francisco José de. *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2002.

*Apuntes de Derecho Electoral*, 1ª edición. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Libro 1. Parte Primera. Introducción al Derecho Electoral. México, 2000.

*Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1993.

BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La reforma electoral de 1996 (Una descripción general)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

BURGOA Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*. Trigésimaséptima edición. Editorial Porrúa. México, 2000.

CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004.

CARRILLO, Manuel, et al, coordinadores. *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho electoral en México*, Trillas, México 1999.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Porrúa, México, 2000.

DE LA ESPIRELLA OSSIO, Alfonso, *El Secreto Bancario*, Bogotá, Colombia, 1979.

DE LA FUENTE, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Editorial Porrúa, Tomo II. México, 2002.

DEL CASTILLO, Arturo. *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. México. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la rendición de cuentas. Núm. 5, 2003.

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición en español, México, 1957.

ESPARZA Martínez, Bernardino. *Partidos políticos. Un paso de su formación política y jurídica*. Editorial Porrúa, Tecnológico de Monterrey. México, 2003.

GALVÁN Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2002.

GIL VALDIVIA, Gerardo. *Aspectos jurídicos del financiamiento público*. 1ª edición. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1989.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, coordinadora. *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2002.

MARTÍNEZ Sospedra, Manuel. *Introducción a los partidos políticos*. Ariel Derecho. España, 1996.

MÉJAN, Luis Manuel C. *El secreto bancario*. 3ª edición. Editorial Porrúa, México, 2000.

MORENO, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo*, B. COSTA-AMIC Editor, 4ª edición, México 1975.

MORODO, Raúl y LUCAS Murillo de la Cueva, Pablo. *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2001.

NÖHLEN, Diether; PICADO, Sonia y ZOUATTO, Daniel (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México 1998.

NÖHLEN, Diether, *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

OROZCO Henríquez, J. Jesús, compilador. *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1999.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, Editorial Constitucionalista, 5ª edición, México 1999.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Derecho político electoral*, Editorial Porrúa, México, 2001.

RUIZ GARCÍA, José Ramón, *Secreto Bancario y Hacienda Pública*, Cuadernos Civitas, Editorial Civitas, 1988.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*, Editorial Alianza, Madrid, España, 1999.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *La Legislación Electoral y su evolución durante tres décadas*, Porrúa, México 1999.

TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 32ª edición. Editorial Porrúa, México, 1998.

UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México 2002.

VILLEGAS, Carlos Gilberto, *Compendio jurídico, técnico y práctico de la actividad bancaria*, Tomo I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1989.

## **b) Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Electoral del Distrito Federal

Código Electoral del Estado de México

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Código Fiscal de la Federación

Ley de Ahorro y Crédito Popular

Ley de Instituciones de Crédito

Ley de Protección al Ahorro Bancario

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Ley de Sociedades de Inversión

Ley del Banco de México



Ley del Impuesto sobre la Renta

Ley del Mercado de Valores

Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia

Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el registro de sus Ingresos y Egresos y en la presentación de sus Informes

### **c) Diccionarios y Enciclopedias**

*Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 22ª edición, Madrid, 2001

*Diccionario Electoral del Distrito Federal*, María del Pilar Hernández, Porrúa, UNAM, México, 2001.

*Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 2000.

### **d) Jurisprudencia**

**FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES.** Tercera Época. Recurso de apelación. SUP-RAP-007/98.- Partido Verde Ecologista de México.- 29 de abril de 1998.- Unanimidad de votos. Sala Superior, tesis S3EL 035/1998.

**SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE SUS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.** Tercera Época. Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.-Partido Revolucionario Institucional.- 7 de mayo de 2002.- Unanimidad de votos; Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.- Partido de la Revolución Democrática.- 7 de mayo de 2002.- Unanimidad de votos; Recurso de

apelación. SUP-RAP-046/2002.- Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional.- 30 de enero de 2003.- Unanimidad de votos. Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2003.

**SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.** Tercera Época. Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.- Partido Revolucionario Institucional.- 7 de mayo de 2002.- Unanimidad de votos; Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.- Partido de la Revolución Democrática.- 7 de mayo de 2002.- Unanimidad de votos; Recurso de apelación. SUP-RAP-046/2002.- Fuerza Ciudadana, Partido Político Nacional.- 30 de enero.- Unanimidad de votos. Sala Superior, tesis S3ELJ02/2003.

#### **f) Internet**

[www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx)

[www.cronica.com.mx](http://www.cronica.com.mx)

[www.etcetera.com.mx](http://www.etcetera.com.mx)

[www.economista.com.mx](http://www.economista.com.mx)

[www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

[www.larevista.com.mx](http://www.larevista.com.mx)

[www.mural.com](http://www.mural.com)

[www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)

[www.radioformula.com.mx](http://www.radioformula.com.mx)

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

[www.suracapulco.com.mx](http://www.suracapulco.com.mx)

[www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)

[www.tvazteca.com](http://www.tvazteca.com)

[noticias.vanguardia.com.mx](http://noticias.vanguardia.com.mx)

#### **g) Iniciativas de reforma electoral**

DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MANUEL CAMACHO SOLÍS Y EMILIO ZEBADÚA GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, Y JOSÉ ALBERTO AGUILAR IÑARRITU, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. Presentada el día 22 de marzo de 2004.

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENVIADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL. Presentada el día 22 de marzo de 2004.

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL; Y ADICIONA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL CAMACHO SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD; JOSÉ ALBERTO AGUILAR IÑARRITU, PRI; EMILIO ZEBADÚA, PRD; Y JESÚS EMILIO MARTÍNEZ ÁLVAREZ; CONVERGENCIA. Presentada el día 22 de marzo de 2004.

DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, ENVIADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL. Presentada el día 22 de marzo de 2004.

DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL; REFORMA LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO; Y ADICIONA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ANTONIO RAMÍREZ PINEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI. Presentada el día 22 de marzo de 2004.