**H. CONGRESO DEL ESTADO**

**PRESENTE.-**

La Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 64, fracción I de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, 87, 88 y 111 de la Ley Orgánica, así como por los artículos 80 y 81 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias, ambos ordenamientos del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, somete a la consideración del Pleno el presente Dictamen, elaborado con base en los siguientes:

**ANTECEDENTES**

**I.-** Con fecha 18 de junio del 2020, los diputados Fernando Álvarez Monje y Miguel Francisco La Torre Sáenz, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa con carácter de decreto a efecto de reformar y adicionar diversas disposiciones del artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, a fin de ampliar el financiamiento privado a los partidos políticos.

**II.-** La Presidencia del H. Congreso del Estado, en la misma fecha referida en el antecedente I, y en uso de las facultades que le confiere el artículo 75, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, tuvo a bien turnar a esta Comisión de Dictamen Legislativo la iniciativa de mérito, a efecto de proceder al estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

**III**.- La iniciativa se sustenta en los siguientes argumentos:

***“I.-*** *Es innegable la importancia que juegan los partidos políticos en la joven y moderna construcción e inacabada democracia de la República Mexicana, no obstante ello se percibe en la población en general una democracia cara por lo oneroso de las campañas y el alto financiamiento que reciben los institutos políticos.*

*Un estudio de investigación sobre el tema, de Jorge Kristian Bernal Moreno, para e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, nos sugiere:*

*<…Debemos abordar el tema con cautela, además de plantear la posibilidad de una reforma en materia de financiamiento electoral, tomando en consideración sus ventajas, así como las medidas necesarias para reducir al mínimo los riesgos que implica la ponderación de cualquier tipo de financiamiento, sea público o privado>. [[1]](#footnote-1)*

*Ante este H. Congreso del Estado se han presentado- en la presente legislatura- distintas iniciativas que tienen como propósito en general la reducción e incluso la eliminación del financiamiento público a los partidos políticos, pero nadie ha presentado alguna alternativa para que los partidos políticos estén en aptitud de cumplir con el mandato constitucional, además de proponer la forma de sostener sus actividades ordinarias permanentes, actividades específicas* ***(de educación, capacitación, investigación y tareas editoriales),*** *el sostenimiento de sus campañas. No debo pasar por alto que en la actualidad los candidatos independientes también tienen como prerrogativa y derecho obtener tanto financiamiento público como privado, de conformidad por lo estipulado en el artículo 24 de la Ley Electoral del Estado.*

***II.-*** *El artículo 41 Constitucional, enmarcado en el capítulo <De la Soberanía Nacional y la Forma de Gobierno>, entre otros aspectos, establece: Que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden; que los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales; que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes.*

*Por su parte la Ley General de Partidos Políticos, en el <****CAPÍTULO III>*** *denominado <****De los Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos>,*** *establece entre los derechos de los partidos políticos acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público, además se consigna la regla de que en las entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que reciban de sus dirigencias nacionales.*

*Dicho cuerpo normativo, en el <****CAPÍTULO II>,*** *denominado* ***<Del Financiamiento Privado>,*** *destaca la posibilidad de recibir financiamiento que no provenga del erario público, de la siguiente manera:* ***a)*** *Financiamiento por la militancia;* ***b)****Financiamiento de simpatizantes;* ***c)***  *Autofinanciamiento, y* ***d)*** *Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.*

*De acuerdo a la Ley General en cita, este financiamiento se ajustará a los siguientes límites anuales:* ***a)*** *Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;* ***b)*** *Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;* ***c)*** *Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y* ***d)*** *Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.*

*No obstante la regulación general, la Ley Electoral establece posibilidad de financiamiento público a los partidos políticos, siendo de interés que en el*  ***<CAPITULO TERCERO>,***  *de manera particular regula el tema del financiamiento, entre otros entes, a los partidos políticos, estableciendo en el artículo 27, inciso y numeral 1), que el régimen de financiamiento de los partidos políticos, ya sea nacionales o estatales se regirá por lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos sin perjuicio de tener derecho a las prerrogativas que esta Ley establece con cargo al erario público estatal.*

*Con la propuesta de reforma legal se pretende el aumentar los montos para que los partidos políticos reciban financiamiento privado, sin rebasar el límite constitucional, es decir la garantía de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.”*

Ahora bien, al entrar al estudio y análisis de la iniciativa en comento, quienes integramos la Comisión citada en el proemio del presente dictamen, formulamos las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

**I.-** Al analizar las facultades competenciales de este Alto Cuerpo Colegiado, quienes integramos esta Comisión de Dictamen Legislativo, no encontramos impedimento alguno para conocer del presente asunto.

**II.-** La iniciativa que motiva el presente dictamen tiene como finalidad, como quedó asentado en el proemio de este documento, ampliar el financiamiento privado a los partidos políticos. Para lo cual, se propone una reforma y adición al artículo 28 de la Ley Electoral, en ese sentido.

Sin embargo, antes de entrar el estudio de fondo de la pretensión de los iniciadores, esta Comisión hace la precisión que dado que la redacción vigente del numeral antes citado, no contempla regulación alguna en relación al tema, sería más adecuado que el planteamiento sea establecer límites para el financiamiento privado de los partidos políticos, es decir, consagrar una regla especial. Lo anterior, sin que se contravenga en ningún momento lo dispuesto en las leyes generales en la materia ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que más adelante se expondrán en este documento.

**III.-** Actualmente, se debate en la escena parlamentaria de nuestro país lo relativo a la conveniencia de reducir o eliminar el financiamiento público a los partidos políticos.

Como mencionan los iniciadores, en su exposición de motivos, en este H. Congreso se han presentado diversas iniciativas que persiguen la finalidad referida en el párrafo próximo anterior, las cuáles se encuentran en análisis en diversas comisiones de dictamen legislativo.

Los argumentos para justificar dicha reducción o eliminación son muchos y variados, pero no es propósito de este dictamen el examinarlos, no obstante, lo que sí se puede afirmar es que de actualizarse tal hipótesis, un tópico cuyo análisis resulta imprescindible explorar es, precisamente, el financiamiento privado que como derecho les corresponde a los partidos políticos, ya que debe garantizarse que dichos institutos cuenten con los medios económicos para que puedan seguir cumpliendo con sus fines, mismos que son de trascendental importancia para seguir construyendo una democracia plural y participativa.

Cabe destacar que en algunos sistemas electorales, como el caso de Estados Unidos de América, no existe el financiamiento público para los partidos políticos, lo cual ha validado su propia Corte Suprema, por lo que cada persona candidata debe de allegarse de recursos propios para poder desarrollar su campaña.

En México, es un hecho que lo relativo a la vigilancia y escrutinio del financiamiento público a los partidos políticos es un rubro ampliamente regulado por la legislación, en donde los criterios de inspección revisten aún más severidad que los que realiza la autoridad fiscal para con las y los contribuyentes. No obstante, lo relativo al financiamiento privado se ha empezado a reglamentar desde hace apenas unos años, y existen ciertos vacíos en los cuerpos normativos locales, como en el caso que ahora nos ocupa, donde, como señaló, el artículo correlativo de la Ley Electoral no contempla disposición alguna al respecto. Por lo que, quienes integramos esta Comisión estimamos necesario que se analice el tema, tomando como punto de partida la iniciativa que motiva el presente, a fin de perfeccionar en esta Entidad el ordenamiento legal correspondiente.

**IV.-** En primer término, resulta inexorable señalar lo consagrado en el artículo 41, fracción II, en su primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra dice:

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

Aunado a lo anterior, el mismo numeral, en idéntica fracción, pero en su párrafo tercero, dispone:

*“La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”*

Ahora bien, antes de esgrimir algunas consideraciones en torno a qué interpretación se le dará a lo preceptuado en el referido artículo de la Constitución Federal, en lo relativo al segmento normativo que señala *“La ley..”*, es menester advertir que la Ley General de Partidos Políticos, en su artículo, 1 señala:

*“1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:*

*a) La constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal;*

*b) Los derechos y obligaciones de sus militantes;*

*c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos;*

*d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;*

*e) Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones;*

*f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos;*

*g) La organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria;*

*h) Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;*

*i) El régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y*

*j) El régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales.”*

Así mismo, la Ley General citada refiere, en su artículo 50, numeral 2, que:

*“2. El financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público.”*

En razón de lo antes vertido, se puede concluir que tanto la Constitución Federal como a Ley General de Partidos Políticos coinciden que el financiamiento público deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento, entendiéndose en esto último, por supuesto, el privado.

Continuando con el análisis del texto constitucional, se tiene que el segmento normativo que dispone: “… *La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;…”*, establece en términos abiertos cuál será la ley que regule dichos aspectos, y no puede ni debe entenderse que será la Ley General de Partidos Políticos, puesto que ésta, en su numeral 1 que fue transcrito con antelación, proporciona un catálogo específico de los temas cuya regulación será competencia exclusiva de dicho ordenamiento, en el cual no se encuentra lo relativo al financiamiento privado.

Por lo tanto, se deduce que dado que lo relativo al financiamiento privado no se encuentra en las hipótesis antes referidas de reserva de la Ley General en comento, debe entenderse que esta Soberanía es competente para legislar sobre ese tópico, y, en razón de ello, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua es el ordenamiento idóneo para incorporar la pretensión de los iniciadores.

De igual manera, es necesario destacar que la Ley General en cuestión, en su artículo 56, numeral 2, dispone:

*“2. El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:*

*a) Para el caso de las aportaciones de militantes, el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate;*

*b) Para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, el diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos;*

*c) Cada partido político, a través del órgano previsto en el artículo 43 inciso c) de esta Ley determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas, y*

*d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual anual el 0.5 por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior.”*

Sin embargo, es indispensable aclarar que los parámetros establecidos en el artículo antes expuesto son para partidos políticos nacionales, y no pueden resultar vinculantes a los procesos electorales de las entidades federativas, es decir, se trata de una regla general que no puede aplicar por analogía a los casos estatales. De lo contrario, los montos resultarían exagerados y desproporcionados.

En virtud de lo que se ha venido señalando, esta Comisión coincide con la iniciativa en estudio en el sentido de que debe establecerse, en la legislación local en la materia, una regulación que disponga el monto máximo de financiamiento privado al que tendrán derecho a percibir los partidos políticos en la Entidad, puesto que no puede seguirse la regla propuesta por la Ley General de Partidos Políticos, por tratarse, como se señaló, de una disposición aplicable a los partidos políticos nacionales. Así como también, por las razones antes mencionadas, este Alto Cuerpo Colegiado cuenta con la facultad para legislar sobre el tema en análisis, por no encontrarse dentro de las hipótesis de reserva de la Ley General en escrutinio.

Complementa lo anterior, que la propuesta de la iniciativa en análisis no contraviene la única regla que existe en el texto constitucional federal sobre el asunto que se ha venido examinando, consistente en que el financiamiento público deberá de prevalecer sobre el privado.

De ahí que, por los argumentos que han quedado descritos en estas consideraciones, quienes integramos esta Comisión de Dictamen estimamos oportuna y viable la iniciativa que motiva el presente.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 y 58 de la Constitución Política del Estado, así como 87, 88 y 111 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, la Comisión Primera de Gobernación y Puntos Constitucionales somete a la consideración del Pleno el presente proyecto con carácter de:

**DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el artículo 28, inciso 8) y se le adiciona el inciso 9), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, para quedar redactado de la siguiente manera:

**Artículo 28** …

1)a7) ...

**8) El financiamiento privado se ajustará a los siguientes límites anuales:**

**I. Para el caso de las aportaciones de militantes, hasta el 80% del financiamiento público otorgado a cada uno de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña en el año de que se trate.**

**II. Para el caso de las aportaciones de personas precandidatas, candidatas, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, hasta el 15% del tope de gasto para la elección de Gubernatura inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatas y candidatos.**

**III. Cada partido político, a través de su órgano interno competente, determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que las personas precandidatas y candidatas aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas.**

**IV. Las aportaciones de simpatizantes, personas precandidatas y candidatas tendrán como límite individual anual hasta el 1% del tope de gasto para la elección de Gubernatura inmediata anterior. Precisando que en todos estos casos, el Instituto Estatal Electoral deberá garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los recursos de origen privado.**

**9) La fiscalización de recursos previstos en este artículo, estará a cargo del Instituto Nacional Electoral y sus órganos especializados, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables.**

**TRANSITORIO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**ECONÓMICO.** Aprobado que sea túrnese a la Secretaría para que elabore la Minuta de Decreto en los términos en que deba publicarse.

Dado en el Salón de Sesiones del Poder Legislativo en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, a los 29 días del mes de junio del año 2020.

**ASÍ LO APROBÓ LA COMISIÓN PRIMERA DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES, EN REUNIÓN DE FECHA 26 DE JUNIO DEL 2020.**

**POR LA COMISIÓN PRIMERA DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **INTEGRANTES** | **A FAVOR** | **EN CONTRA** | **ABSTENCIÓN** |
|  | **DIP. MIGUEL FRANCISCO LA TORRE SÁENZ**  **PRESIDENTE** |  |  |  |
|  | **DIP. FRANCISCO HUMBERTO CHÁVEZ HERRERA**  **SECRETARIO** |  |  |  |
|  | **DIP. RENÉ FRÍAS BENCOMO**  **VOCAL** |  |  |  |
|  | **DIP. RUBÉN AGUILAR JIMÉNEZ**  **VOCAL** |  |  |  |
|  | **DIP. ALEJANDRO GLORIA GONZÁLEZ**  **VOCAL** |  |  |  |

La presente hoja de firmas corresponde al Dictamen que recae a la iniciativa número 1958 con carácter de decreto a efecto de reformar y adicionar diversas disposiciones del artículo 28 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, a fin de ampliar el financiamiento privado a los partidos políticos.

1. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/6.pdf> el 17 de junio de 2020. [↑](#footnote-ref-1)