

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DE RICARDO MEJÍA BERDEJA Y SUSCRITA POR RICARDO MONREAL ÁVILA Y ZULEYMA HUIDOBRO GONZÁLEZ, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los proponentes, diputados Ricardo Mejía Berdeja, Ricardo Monreal Ávila y Zuleyma Huidobro, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma y adiciona el artículo 229, numerales 2 inciso b fracción I y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

Planteamiento del problema

La redacción actual del artículo 229, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por sí sola no aclara ni proporciona certeza a las distintas fuerzas políticas respecto de lo que debe computarse para el tope de gastos de campaña, por ende, no asegura de manera eficaz que el ejercicio del voto de los mexicanos se efectúe de manera libre, así como que las contiendas electorales sean equitativas.

Lo anterior es así, en virtud de que la norma es inadecuada en su integralidad para aportar soluciones precisas a problemas de aplicación concretos, lo que conlleva la posibilidad de que los institutos políticos eroguen gastos para la promoción y difusión de las candidaturas que postulan de manera inequitativa que impactan, de manera directa o indirecta, en el ánimo del electorado.

Por ende, se requiere una adecuación de la norma jurídica para que ésta sea capaz de contemplar todas las modalidades en que los partidos erogan sus recursos para impactar en la preferencia del electorado, a efecto de blindar el principio de certeza y sobre todo de equidad en la contienda electoral; además, fortaleciendo la capacidad fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral, pues como se ha demostrado en reiteradas ocasiones el sistema descriptivo que se encuentra inmerso en la norma impone un límite al ejercicio de fiscalización de los gastos ejercidos por los contendientes electorales.

Argumentación

Una de las principales características de una democracia es la celebración de elecciones multipartidistas. La importancia de los partidos políticos en una democracia es innegable. Han demostrado que, pese a sus problemas internos, constituyen el mejor vehículo para consolidar o mantener una democracia constitucional.

La disponibilidad de alternativas creíbles depende de la existencia de partidos políticos robustos. A su vez, los partidos políticos requieren una base sólida para financiar sus campañas electorales y sus funciones ordinarias. Por lo tanto, es una práctica aceptable que el marco legal considere aspectos relativos al financiamiento de campañas de partidos y candidatos.

Por ello, paradójicamente, uno de los mayores retos de las democracias es vigilar y controlar a los partidos políticos, en cuanto a sus medios e instrumentos de financiamiento, para evitar caer en los excesos que vulneran las normas que garantizan la libertad del sufragio y la equidad en la contienda electoral; lo anterior, al constituir una verdad de perogrullo el hecho de que en la jornada electoral se realiza, por los partidos más fuertes y que tienen mayor financiamiento público, un enorme dispendio de recursos económicos destinados a la movilización de sus estructuras para el acarreo de electores, instrumentos de comunicación, combustible para los vehículos que transportan a los votantes, apoyo económico para sus representantes de partido ante las mesas directivas de casilla y generales, gastos de alimentación de su estructura electoral, tarjetas de prepago para la movilización de estructuras de promoción del voto y representación ante las casillas y representantes generales, etcétera; al grado que en la actualidad, cuando los partidos emergentes solicitan el apoyo de ciudadanos para fungir como representantes de casilla por su instituto político, lo primero que preguntan es ¿Cuánto van a pagar?.

Al respecto, resulta de fundamental importancia fortalecer la fiscalización de los recursos de los partidos políticos que ejercen durante el proceso electoral, incluidos los del día de la jornada electoral, tema central de la presente iniciativa.

El Instituto Federal Electoral (IFE), como organismo público autónomo e independiente, tiene el mandato constitucional y legal de fiscalizar los recursos que los partidos políticos nacionales obtienen a través de las distintas modalidades de financiamiento, que lo faculta a establecer mecanismos de control y vigilancia que permitan conocer con claridad cuál es el origen y el monto de los recursos económicos con que operan los partidos políticos, así como la forma en que los gastan, de conformidad con el marco normativo aplicable.

Esta función fiscalizadora se realiza mediante actividades preventivas, normativas, de vigilancia, de control operativo y, en última instancia, de investigación. Sus principales objetivos son los de asegurar la transparencia, equidad y legalidad en la actuación de los partidos políticos para la realización de sus fines, en especial para la obtención del voto ciudadano.

Por ello, el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que legitima y fortalece la equidad en la competencia democrática, da certidumbre en el sistema de partidos y que garantiza las características constitucionales del sufragio, sobre todo la libertad de decisión ante una opción determinada.

En perspectiva histórica, hacia 1993 la regulación de las finanzas partidistas se limitaba a definir las modalidades que tenía el financiamiento público sin que se tocara el privado. Con la reforma de ese año se introdujeron regulaciones para el financiamiento privado, así como mecanismos de información, supervisión y sanción sobre los reportes partidistas. En el mismo sentido, se establecieron los famosos topes de gastos en las campañas electorales como herramienta indispensable para garantizar la equidad en las contiendas.

Derivado de las reformas de 1993 y 1994, la capacidad fiscalizadora del Instituto Federal Electoral permitió conocer las dimensiones de los recursos públicos y privados, involucrados en las campañas electorales, gracias a la revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos. Sin lugar a dudas, este hecho debe tomarse como el gran parteaguas que evidenció la inequidad que prevalecía, en relación con los recursos erogados durante los procesos electorales.

En ese marco, la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de agosto de 1996, dispuso, entre otras cosas, que: “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”.

Con este mandato se introdujeron nuevas atribuciones para la autoridad electoral y obligaciones para los partidos políticos en materia de fiscalización, otorgando a éstos, incluso, la posibilidad de interponer denuncias para iniciar procedimientos administrativos contra otros partidos políticos por posibles violaciones a las normas aplicables en materia de origen y aplicación de los recursos partidistas.

En concordancia con la reforma constitucional referida, posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), entre otros ordenamientos legales, y dentro de los artículos 49-A y 49-B de dicho código, se estableció que los partidos políticos deberán presentar sus informes anuales y de campaña, sobre el origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, órgano permanente inserto en la estructura del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con facultades expresas para verificar que los partidos políticos se ajusten a lo establecido por la ley electoral, en cuanto al origen y aplicación de sus recursos.

De esta manera, y con el objeto de dar cumplimiento a las tareas encomendadas por la Constitución y la ley, el citado instituto ha emitido la normatividad que consideró necesaria para que los partidos políticos puedan cumplir con la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía.

Sin embargo, uno de los temas más controvertidos en las revisiones de informes de campaña es el correspondiente a la dificultad de distinguir un gasto ordinario de un gasto de campaña. El tema adquiere importancia en la medida en que los gastos de campaña se computan para el tope, el cual es un instrumento privilegiado para tutelar la equidad en la contienda electoral.

En razón de ello, a nombre de Movimiento Ciudadano, he presentado iniciativa de reforma en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral con la finalidad de establecer como causal de nulidad del proceso electoral el rebase del tope de gastos de campaña; así como reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que se adelanten los procesos de fiscalización de las campañas para que se resuelva sobre estos antes de la calificación de la elección presidencial. Esa iniciativa, junto con la presente se constituirá en un candado eficiente que genere un círculo virtuoso que le ponga un alto a la compra y coacción del voto, y que no sea el dinero el que determine los resultados de la elección, a la par de que genere condiciones de equidad para la competencia electoral.

Para abordar el tema, en primer término es importante destacar que la ley distingue dos conceptos para el otorgamiento de financiamiento público para partidos políticos: El primero es el relativo al sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y el segundo es el relativo a gastos de campaña.

Financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. Como su nombre lo sugiere, esta modalidad se destina para apoyar las actividades ordinarias de los partidos políticos y se otorga de manera permanente. 30 por ciento del monto total de esta modalidad de financiamiento se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria y 70 por ciento se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior.

Financiamiento para gastos de campaña. Naturalmente este concepto se refiere exclusivamente para financiar actividades destinadas a la obtención del voto y, por tanto, sólo se asigna en años en los que hay campañas electorales.

Sobre el particular, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone, en esencia, lo siguiente:

“Artículo 229

1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.

2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

a) Gastos de propaganda:

I. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

b) Gastos operativos de la campaña:

I. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos:

I. Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada.

d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión:

I. Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

3. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

a) Para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial.

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal; y

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

De acuerdo con la disposición trascrita, dentro de los topes de campaña quedan comprendidos los gastos por concepto de propaganda genérica (mantas, pancartas, eventos en lugares alquilados, propaganda utilitaria, entre otros); operación de la campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento provisional de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material de personal y otros similares), y propaganda en prensa, radio y televisión (mensajes y anuncios publicitarios). En contrapartida, no se consideran dentro de los topes los gastos realizados por los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y organizaciones.

Debido a su vaguedad, esta norma por sí sola no aclara ni proporciona certeza a las distintas fuerzas políticas respecto de lo que debe computarse para el tope de gastos de campaña. Lo anterior es así, en virtud de que la norma es inadecuada en su integralidad para aportar soluciones precisas a problemas de aplicación concretos.

Por lo anterior, el Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, emitido con base en las atribuciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, busca precisar el concepto:

“Artículo 17

(...)

17.4. Se considerarán gastos de campaña los bienes y servicios que sean contratados, utilizados o aplicados cumpliendo con dos o más de los siguientes criterios:

- a) Durante el periodo de campaña;
- b) Con fines tendientes a la obtención del voto en las elecciones federales;
- c) Con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- d) Con la finalidad de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el público de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral; y
- e) Cuyo provecho sea exclusivamente para la campaña electoral, aunque la justificación de los gastos se realice posteriormente.”

La forma en que está concebida la norma tanto en el Código Electoral Federal, como en el Reglamento de Fiscalización no ha evitado polémicas sobre su aplicación, por el contrario, las ha fomentado. En la revisión de las campañas de 2006 surgió un intenso debate respecto de si las encuestas que practican los partidos y coaliciones para conocer la intención de voto deben considerarse y computarse para efecto del tope de gasto de campañas, máxime cuando éstas son difundidas a través de medios de comunicación. Del mismo modo, en la pasada elección presidencial, se desató la polémica al quedar sin fiscalizar como gastos de campaña, los erogados a través de tarjetas de prepago que cubrirían los sueldos de operadores de un instituto político.

Lo cierto del caso es que no hay, y probablemente no exista, una norma lo suficientemente clara para terminar con casos polémicos. Luego entonces, si la problemática se presenta en cada proceso electoral, y una vez concluido el periodo de revisión la reacción de la autoridad es ajustar las disposiciones legales aplicables para evitar que partidos y candidatos encuentren nuevas formas de vulnerar la norma, estamos ante una auténtica espiral regulatoria que probablemente no encuentre fin. En el fondo, el problema se administra pero no se resuelve. La realidad y las modalidades de gasto siempre estarán un paso por delante de la norma, sea ésta formalmente legislativa o administrativa.

En todo caso, y dadas las experiencias, quizá sea mejor resolver la problemática diseñando una norma que no defina los gastos de campaña en función del tipo del gasto efectuado, sino en función del ámbito temporal en el cual se presten o adquieran los bienes y servicios; sin embargo, esta adecuación sería imperfecta e incluso podría ser violatoria de otros dispositivos constitucionales, tales como el derecho de los partidos de realizar actividades permanentes y ordinarias incluso durante periodos electorales.

Por ende, la solución idónea consistiría, además del ámbito temporal de la efectuación de la erogación, una norma que defina con precisión qué gastos ordinarios no deben computarse para campaña, y por exclusión cuáles sí deben reportarse en los informes de campaña.

Acorde con las consideraciones expuestas, la redacción del artículo 229, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, habrá de adecuarse a los tiempos en que vivimos.

La presente iniciativa tiene por objeto considerar como gastos de campaña todos aquellos que se efectúen dentro del proceso electoral que no correspondan a los ordinarios y para el sostenimiento de los órganos directivos y de las organizaciones de los partidos políticos.

Esta alternativa resulta más eficiente a la de sobreregular las hipótesis, pues esta última, sólo lograría que el destinatario encuentre nuevas formas de evadir la norma, como ocurrió en las elecciones presidenciales de 2000, 2006 y 2012.

Fundamento legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente fundado y expuesto, sometemos a la consideración de esta Cámara de diputados el siguiente proyecto de

Decreto, por el que se reforma y adiciona el artículo 229, numerales 2 inciso B fracción I y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo Primero. Se reforma el artículo 229, numerales 2 inciso b fracción I y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

“Artículo 229

1. ...

2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

a)....

I ...

b)

I. Comprenden sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual, cualquier bien, servicio o derecho que sea contratado, utilizado o aplicado durante el proceso electoral, incluido los gastos el día de la jornada, con fines tendientes a la obtención y defensa del voto en las elecciones federales o con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción, aun y cuando la justificación de los gastos se realice posteriormente.

3. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones, ni aquellos respecto a los que exista prohibición legal expresa para ser considerados dentro de los topes de gasto de campaña.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2012.

Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica)