

Caso el límite al financiamiento privado de los candidatos independientes

Jesús René Quiñones Ceballos*

1) Hechos

La figura de las candidaturas independientes fue posible con su reconocimiento y regulación a partir de la reforma electoral de 2014, en la que se reconoció a los ciudadanos el derecho de acceder a cargos de elección popular en un esquema distinto de la postulación vía partidista.

En la normativa específica se determinó la forma en que estas candidaturas podían acceder a prerrogativas y cuáles eran las vías y prohibiciones para contar con financiamiento para sus campañas.

En el contexto del proceso electoral federal 2017-2018, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) emitió diversos acuerdos que impactaron en las campañas de las candidaturas independientes: uno mediante el cual se aprobaron los topes de gastos para las campañas federales (INE 2017), otro que determinó los montos de financiamiento público que recibirían dichas candidaturas para la obtención del voto (INE 2018b) y uno último en el que se fijaron los límites de financiamiento privado que estas podían recibir (INE 2018a).

Respecto a este último acuerdo, el INE consideró lo señalado en el artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que dispone que el financiamiento privado se constituye

* Secretario de estudio y cuenta de la Ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, 10 % del tope de gastos para la elección de que se trate.

A partir de esta regla, y considerando los distintos topes de gastos de las campañas federales, es que se fijaron los montos máximos que podrían recibir las candidaturas independientes por concepto de aportaciones privadas.

2) Planteamiento

Derivado de lo anterior, diversas personas que contendían mediante candidaturas independientes acudieron ante la Sala Superior con juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para combatir el acuerdo INE/CG281/2018.

Los argumentos que formularon iban dirigidos a buscar la inaplicación del artículo 399 de la LGIPE por ser inconstitucional, al considerar que la regla ahí establecida generaba una clara desventaja a las candidaturas independientes, porque les impedía participar en condiciones de equidad frente a las candidaturas postuladas por los partidos políticos.

Lo anterior porque la aplicación de dicho artículo limitaba la capacidad de gasto de las candidaturas independientes, puesto que no se permitía contar con la misma cantidad de recursos que el resto de las candidaturas.

3) Resolución de la Sala Superior

La Sala Superior resolvió que el artículo impugnado era inconstitucional, ya que su aplicación generaba inequidad en la contienda. Para llegar a tal conclusión, se realizó un análisis previo de los criterios que se habían formulado en torno al financiamiento de las candidaturas independientes y, posteriormente, se realizó un test de proporcionalidad, el cual no superó la regla en estudio, al determinarse desproporcional en sentido estricto.

a) Precedentes en torno a las candidaturas independientes

En 2015, la Sala Superior conoció de diversos asuntos relacionados con el financiamiento público de las candidaturas independientes en los que resolvió que, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) había reconocido diferencias entre la situación de las candidaturas independientes y la de las postuladas por los partidos políticos, lo cierto era que entre ellas no existían diferencias materiales, por lo que el régimen jurídico aplicable para las campañas debía ser análogo o, cuando mucho, razonablemente distinto (SUP-JRC-582/2015; SUP-REC-193/2015).

Por otra parte, al resolver el SUP-JDC-1004/2015, se señaló que era necesario garantizar a las candidaturas independientes posibilidades reales de competir y, eventualmente, ganar una elección, lo que implicaba tutelar sus derechos desde una óptica material y no estrictamente formal.

En el análisis del asunto, en relación con los recursos de las candidaturas independientes, se contemplaron los alcances del principio de prevalencia de los recursos privados sobre los públicos, respecto del cual la Suprema Corte estableció que dicho principio buscaba impedir la incidencia de intereses ilegales en las campañas electorales (jurisprudencia P./J. 12/2010).

Sin embargo, la Sala Superior ha considerado que dicho principio no es aplicable a las candidaturas independientes ya que este fue contemplado expresamente en la Constitución para los partidos políticos, además de que resulta desproporcional porque estas tienen un financiamiento público significativamente menor al de quienes contienden por la vía partidista, lo que minimiza las posibilidades de competir en la elección (tesis jurisprudencial XXI/2015).

b) Test de proporcionalidad

Al realizar el estudio de constitucionalidad del precepto controvertido, se identificó como restricción el hecho de que el monto total de los recursos que por vía de financiamiento privado obtuvieran las candidaturas independientes no podría rebasar 10 % del tope de gastos para la elección atinente, medida que la Sala Superior consideró tenía un fin legítimo ya que buscaba:

Caso el límite al financiamiento privado de los candidatos independientes

- 1) Preservar la equidad en las contiendas electorales.
- 2) Fortalecer la licitud en el origen de los recursos que soportan una campaña.
- 3) Garantizar la autonomía de quienes son elegidos por el voto ciudadano.

Al respecto, consideró que la medida era idónea en tanto que, al fijar un límite traducible en dinero, se salvaguardaba la equidad en la contienda a partir de los recursos utilizados por las candidaturas independientes, evitando con ello su flujo desmedido.

También era necesaria, ya que con ella se brindaba certeza de los montos que puede recabar cada candidatura, permitiendo al INE fiscalizar el origen de sus recursos y tener mayor control sobre ellos.

Sin embargo, la medida no resultaba proporcional en sentido estricto porque impedía que las candidaturas independientes estuvieran en la posibilidad jurídica de gastar los mismos recursos que las candidaturas partidistas, lo que afectaba la equidad en la contienda.

Esto era así, ya que de la verificación de los recursos que se recibirían como financiamiento público, así como de los montos máximos que podrían recabar como financiamiento privado, podía apreciarse que ninguno de los actores estaba en posibilidad de gastar siquiera 50 % del tope de gastos de campaña.

Tal situación era inequitativa frente a las candidaturas postuladas por los partidos políticos, las cuales sí estaban en posibilidad de erogar recursos suficientes para alcanzar el tope de gastos lo que, si bien dependía de la estrategia partidista, no era jurídicamente imposible.

Así, atendiendo a sus criterios jurisdiccionales, la Sala Superior consideró procedente la inaplicación de la norma en cuestión, para permitir a las candidaturas independientes contender en situaciones de equidad, al eliminar la limitante monetaria que resultaba evidente en el caso.

Si bien lo ordinario hubiese sido la simple inaplicación del precepto, lo cierto es que, al haberse considerado que la medida perseguía un fin legítimo, la desproporcionalidad resultante, en sentido estricto, no podía derivar, en este caso, en la expulsión de la regla del sistema normativo, porque se estaría desprotegiendo el fin legítimo mencionado.

En ese sentido, el órgano judicial en uso de su facultad consideró que debía establecerse una regla que sustituyera la restricción prevista en la ley, lo que hizo tomando en cuenta los topes de gastos y el financiamiento público a que tenía derecho cada candidatura, ya que estos elementos hacían posible fijar cuál era el monto que necesitaba recabar de manera privada cada candidatura independiente.

Además, se valoró que dicha regla no resultaba suficiente, puesto que debía fijarse un parámetro racional que atendiera a la idoneidad y necesidad de la medida, por lo que, a fin de no propiciar la injerencia de intereses privados en las contiendas y haciendo posible que por la vía de la fiscalización se tuviera control sobre los recursos privados, se resolvió que debían fijarse límites de aportaciones individuales para simpatizantes y para las propias candidaturas, calculándose a partir de 5 % del tope de gastos para los primeros y 10 % de dicho elemento para los segundos.

Por lo tanto, el criterio de la Sala Superior permitió que las candidaturas independientes contendieran equitativamente con los partidos políticos por cuanto a la cantidad de recursos que podrían erogar, los cuales se compondrían del financiamiento público al cual tenían derecho, más los recursos privados que les faltasen para alcanzar su tope de gastos de campaña, determinación que tuvo un impacto hacia la totalidad de las candidaturas federales.

Fuentes consultadas

- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017. Acuerdo INE/CG505/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los topes máximos de gastos de precampaña y campaña, para las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diputaciones y senadurías por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2017-2018.
- . 2018a. Acuerdo INE/CG281/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los límites de financiamiento privado que podrán recibir los candidatos independientes que se postulan para un cargo federal de elección

Caso el límite al financiamiento privado de los candidatos independientes

- popular durante el periodo de campaña para los procesos electorales ordinarios concurrentes de 2017-2018.
- 2018b. Acuerdo INE/CG283/2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se distribuye a las candidaturas independientes el financiamiento público así como la prerrogativa relativa a la franquicia postal, para la etapa de campaña electoral del proceso electoral federal 2017-2018.
- Jurisprudencia 1a./J. 81/2002. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTE SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 29, t. III (abril): 1884-91.
- Sentencia SUP-JRC-582/2015. Actores: Partido Acción Nacional y Morena. Autoridad responsable: Comisión Estatal Electoral Nuevo León. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JRC/SUP-JRC-00582-2015.htm> (consultada el 20 de octubre de 2019).
- SUP-REC-193/2015. Recurrente: Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en el Distrito Federal. Disponible en <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-REC-0193-2015.pdf> (consultada el 20 de octubre de 2019).
- SUP-JDC-1004/2015. Actor: Benjamín de la Rosa Escalante. Autoridad responsable: Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-01004-2015.htm> (consultada el 20 de octubre de 2019).
- Tesis jurisprudencial XXI/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 16 (mayo): 45-7.