

Financiamiento público

Caso personas físicas con actividades empresariales como sujetos impedidos para realizar aportaciones a candidatos y partidos políticos

Jorge Mier y de la Barrera*

1) Hechos

Como parte de la organización de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo, el 22 de enero de 2020 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó el acuerdo 25/2020, por medio del cual estableció las reglas que normarían diversos aspectos como la contabilidad, la rendición de cuentas y la fiscalización en dichos comicios locales. Sin embargo, en ese acuerdo también fueron regulados los gastos provenientes de apoyo ciudadano en la precampaña y la campaña, rubro en el cual el INE decidió establecer una prohibición estricta a los partidos políticos y candidatos que les proscibía recibir aportaciones de personas físicas con actividad empresarial.

Lo anterior, según el INE, como parte de un ejercicio de coherencia con anteriores criterios, en los que había encuadrado a las personas físicas con actividad empresarial en la definición de personas morales, lo que las incluía automáticamente en el catálogo de sujetos impedidos para realizar aportaciones que disponen los artículos 401, numeral 1, inciso i, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y 54 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

* Coordinador general de Asesores de la Presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Caso personas físicas con actividades empresariales...

Ante tal interpretación que restringía el financiamiento privado, un partido político nacional, Movimiento Ciudadano, decidió interponer el presente recurso de apelación con el fin de que la Sala Superior revocara dicha regla adoptada por el INE.

2) Planteamiento de la demanda

El partido político expresó, a grandes rasgos, cinco argumentos, los cuales serán expuestos a continuación.

En primer lugar, aludió a una extralimitación del INE en el ejercicio de su facultad reglamentaria, pues, al prohibirles la obtención de aportaciones por parte de personas físicas con actividad empresarial, su interpretación ampliaba la restricción en cuanto a las vías de financiamiento de los partidos políticos, lo que representaba una modificación de las disposiciones legales y constitucionales vigentes.

En segundo lugar, argumentó que el Consejo General había incurrido en una indebida motivación y fundamentación, ya que en ninguno de los instrumentos normativos que citó la autoridad electoral aparecían las personas físicas con actividad empresarial como sujetos impedidos. Asimismo, señaló que tampoco se habían especificado los precedentes que, según el INE, eran aplicables para justificar esa restricción.

En tercer lugar, afirmó que la restricción vulnera el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento privado, así como el derecho de la ciudadanía a participar políticamente por medio de sus aportaciones a los partidos políticos con los que se identifique.

En el cuarto punto, expresó que esta lectura atentaba contra la libertad de trabajo que consagra el artículo 5 constitucional, toda vez que, por el solo motivo de su oficio o actividad, los candidatos que estén registrados conforme a dicho régimen fiscal no podrían realizar aportaciones, ni siquiera para sus propias campañas.

Finalmente, el partido político advirtió que sería imposible en el plano fáctico verificar el régimen fiscal de cada una de las personas que aporten recursos durante los procesos electorales.

3) Resolución de la Sala Superior

La Sala Superior analizó los dos primeros agravios conjuntamente, por medio de un examen exhaustivo que buscó determinar si el INE había respetado los límites de la facultad reglamentaria o, por el contrario, si su interpretación era inválida al haberse extralimitado, como afirmaba el partido político.

Para esos efectos, la Sala Superior reiteró con precisión cuáles son las restricciones a las que está sujeta toda autoridad en el ejercicio de su facultad reglamentaria: por un lado, el principio de reserva de ley, y, por otro, el principio de jerarquía normativa.

Así, el máximo tribunal en materia electoral reconoció que el INE tenía facultad para aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de sus funciones, entre ellas en materia de fiscalización; lo anterior, conforme al artículo 191, párrafo 1, inciso a, de la LGIPE, el cual establece expresamente que el Consejo General podrá emitir los lineamientos necesarios en materia de fiscalización, contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos.

En cuanto a la racionalidad de la interpretación del INE, la autoridad jurisdiccional determinó que esta resultaba acorde con el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, consagrado en el artículo 41, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual busca evitar que agentes económicamente poderosos con intereses ilegales o ilegítimos influyan en el curso de las campañas electorales en favor de determinado candidato o partido político, generando condiciones de inequidad en la contienda.

Además, la Sala Superior recordó que ya había sustentado anteriormente en diversos criterios que en el concepto de persona moral quedaba comprendido el de empresas de carácter mercantil y que este abarcaba, a su vez, a las personas físicas con actividad empresarial, porque su actividad es comercial y con fines de lucro.

Por último, acerca de este tema, la Sala Superior razonó que la interpretación del INE era válida, pues estaba en armonía con la visión del legislador constitucional que promulgó la reforma electoral de 2014, quien no flexibilizó en ningún momento el principio de prevalencia de los recursos públicos, sino que, por el contrario, lo refrendó en los mismos términos, por lo cual se advirtió que deben observarse todas las reglas al respecto, manteniendo alejados los factores econó-

Caso personas físicas con actividades empresariales...

micos, sociales y políticos de los partidos, con el objeto de evitar la corrupción en la consecución de sus fines.

En razón de todo lo anteriormente expuesto, la máxima autoridad judicial en materia electoral declaró que el ejercicio de la facultad reglamentaria llevado a cabo por el Consejo General del INE, en este caso concreto, estaba dentro de los límites, por lo que la determinación debía subsistir.

Asimismo, respecto a la omisión del INE de citar los precedentes aplicables, la Sala Superior consideró que el acuerdo sí tenía sustento al estar apoyado en los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y era acorde con el esquema constitucional vigente; en consecuencia, determinó que estaba debidamente fundado y motivado. En virtud de esto, los dos primeros agravios fueron declarados infundados.

En relación con el tercer agravio, relativo a una supuesta vulneración de los derechos de los partidos a ser financiados con recursos privados, así como el de la ciudadanía a participar activamente con los institutos políticos con los que se identifique, la Sala lo encontró infundado, pues reiteró que esos derechos no eran absolutos, sino que tenían límites. Es decir, los partidos políticos pueden recibir financiamiento de los militantes y simpatizantes, pero no de aquellos imposibilitados por la LGIPE y el artículo 54 de la LGPP, por lo que el INE no había restringido ningún derecho, sino que interpretó adecuadamente el ordenamiento jurídico vigente.

En referencia al cuarto punto, el cual atañe a una vulneración de la libertad de trabajo, la autoridad jurisdiccional también lo estimó infundado, toda vez que la restricción de financiamiento a partidos políticos no posee ningún efecto respecto de las actividades o los trabajos que desee realizar la ciudadanía, sino que solo hace expresa y efectiva la prohibición que tienen los partidos políticos de recibir financiamiento de aquellos grupos que desarrollan una actividad empresarial, sean personas morales o físicas.

Finalmente, fue declarado inoperante el agravio acerca de que no existen mecanismos para verificar el régimen fiscal de todos los aportantes, porque, de acuerdo con la autoridad judicial, todos los partidos están en aptitud para diseñar los mecanismos adecuados para el debido cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales.

Estudiadas cada una de las cuestiones expuestas por el partido político, y al encontrarse infundadas o ser inoperantes, se procedió a confirmar el acuerdo impugnado. Con esta decisión, el TEPJF consolidó el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado y garantizó la equidad en la contienda, con lo cual se evita que intereses particulares, ilegales o ilegítimos puedan desvirtuar la voluntad general.