

# Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones de personas físicas con actividad empresarial a las campañas electorales.

## Trascendencia de la sentencia SUP-RAP-4/2020

Oswaldo Chacón Rojas

### Las reglas de la financiación política en el sistema electoral mexicano

La sentencia en comento está relacionada con uno de los aspectos más controversiales de la agenda de los países democráticos: las regulaciones a la financiación político-electoral y, en particular, lo referente a las restricciones de aportaciones privadas. En los últimos años, diversas instituciones y agencias internacionales han destinado importantes esfuerzos a la realización de estudios comparativos en el mundo a efectos de diagnosticar debidamente el problema, como los desarrollados por la Organización de Estados Americanos (OEA),<sup>1</sup> el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA)<sup>2</sup> o la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES),<sup>3</sup> pero no hay un consenso teórico ni político respecto a un modelo de financiación político-electoral por seguir.

Las reglas de financiamiento, esto es, la regulación del flujo de recursos económicos hacia la actividad política, son consecuencia de la

<sup>1</sup> *Observando los sistemas de financiamiento político-electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA* (OEA 2020).

<sup>2</sup> *Political finance regulations around the world. An overview of the International idea database* (International IDEA 2020).

<sup>3</sup> *Political finance regulation: the global experience* (IFES 2019).

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones...

multiplicidad de los riesgos en que la corrupción puede llegar a la política, mediante la forma en que los políticos financian sus gastos electorales. Lo anterior ha conducido a que la mayor parte de los países prohíban y regulen cuidadosamente ciertas formas de financiamiento. Estas medidas se expresan por medio de la restricción o prohibición del uso de ciertas fuentes de financiamiento —también llamadas regulaciones negativas— y la provisión o el estímulo del uso de otras fuentes de financiamiento —denominadas regulaciones positivas—, o bien una combinación de estas. Las regulaciones positivas se expresan en tres formas: el financiamiento público, el financiamiento privado y el financiamiento mixto, que permite el uso de los dos tipos de financiamiento electoral.<sup>4</sup>

Se suele otorgar financiamiento público electoral cuando se buscan fundamentalmente cuatro cosas:

- 1) Reducir la dependencia de los candidatos con respecto a los grandes donantes.
- 2) Nivelar la competencia electoral.
- 3) Promover la transparencia en el financiamiento del gasto electoral.
- 4) Incentivar gastos en áreas de interés público.

El financiamiento privado, es decir, aquel que no proviene de las arcas públicas, está permitido en todos los países, aunque siempre sujeto a reglas. Se suele regular para evitar dos situaciones: presiones de los donantes hacia los candidatos para que las políticas públicas favorezcan sus intereses particulares, a veces en desmedro del bien común, y presión por parte de los candidatos y partidos políticos para que los individuos realicen donaciones a su favor, ya sea extorsionándolos u ofreciéndoles prebendas públicas.

Respecto de las regulaciones negativas al financiamiento privado, cabe señalar que en la base de datos de IDEA podemos identificar que al menos en 72 % de los países estudiados existen prohibiciones y lími-

<sup>4</sup> De un universo de 116 países analizados en el estudio comparativo de IDEA, 68 % de ellos cuenta con disposiciones para el financiamiento público directo a los partidos políticos. Ningún país tiene exclusivamente financiamiento público electoral; esto es, los países que contemplan ese tipo de financiamiento lo acompañan de la posibilidad de allegarse de aportaciones privadas. En consecuencia, la mayor parte de los países se adscribe al modelo de financiamiento mixto (International IDEA 2012).

tes a las aportaciones o donaciones realizadas a los partidos políticos y candidatos. Generalmente se encuentra regulado por medio de límites o restricciones en diferentes grados de aportes a distintas personas físicas y morales, principalmente aportaciones de intereses extranjeros, fuentes anónimas y recursos del Estado (de este último, sin incluir el suministro de financiamiento público regulado).

En México se ha optado por un modelo de financiamiento mixto que privilegia los fondos públicos y establece prohibiciones y limitaciones a las aportaciones privadas. Dicho esquema emanó de la reforma de 1996, en la cual se garantizó que el financiamiento público a los partidos políticos fuese preeminente sobre el privado y que se repartiera de forma equitativa por la autoridad electoral administrativa —en ese entonces Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral (INE)— entre los partidos, de acuerdo con la regla del 30-70.

Es decir, 30 % del financiamiento se distribuye en partes iguales, y 70 %, según los resultados electorales obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior (CPEUM, artículo 41, base II, 2020; LGPP, artículo 50.1, 2020), mientras que la financiación privada está sujeta a restricciones y topes, y todo el sistema está supeditado a controles exhaustivos realizados por un organismo autónomo, técnico y especializado, como es el INE. Este modelo ha cumplido con sus objetivos en la medida en que ha facilitado el fortalecimiento de un sistema de partidos plural, en el que diversas fuerzas políticas acceden a importantes recursos económicos y conforme a marcadas restricciones de gasto que les ha permitido competir en situaciones de igualdad, si bien no deja de generar inquietudes.

La regulación del financiamiento público está prevista desde la Constitución al señalar en el artículo 41 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.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> El monto del financiamiento público anual para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se determina multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones...

Esta disposición, que privilegia el financiamiento público sobre el de carácter privado, busca disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos, de los políticos y de los gobiernos electos en dichos procesos, y constituye el eje central de la sólida argumentación vertida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-4/2020, motivo de este artículo, en específico el caso de las restricciones a las aportaciones de personas físicas con actividad empresarial, las cuales, si bien no están expresamente establecidas en la Constitución y en la ley, las acredita de manera acertada la Sala Superior a partir de una interpretación sistemática del marco normativo del modelo de financiación político-electoral en México.

Las restricciones a las aportaciones a personas físicas con actividad empresarial no son comunes en las democracias, pero en algunos países como México sí se encuentran presentes. El sistema electoral mexicano solo permite aportaciones privadas cuando son de los militantes y cuotas voluntarias de los propios candidatos a sus campañas; de simpatizantes; autofinanciamiento, y rendimientos por fondos bancarios (LGPP, artículo 53, 2020; RF, artículo 95, numeral 2, 2020).

Las aportaciones de afiliados y simpatizantes están sujetas a un riguroso control: los partidos tienen la obligación de amparar con recibos foliados los ingresos en efectivo y en especie que reciban, así como llevar un control de folios de los recibos impresos y expedidos. El control y registro de los ingresos refiere que los partidos tendrán una cuenta bancaria principal para depositarlos, registrarlos contablemente y sustentarlos con los comprobantes fehacientes, que identifiquen al aportante conforme a normas de información financiera que garanticen la transparencia de todas sus operaciones.<sup>6</sup>

---

padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por 65 % del salario mínimo diario vigente para Ciudad de México. En cada renovación del Poder Ejecutivo y de ambas cámaras, se asigna un monto equivalente a 50 % del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que les correspondan en ese año (LGPP 2020).

<sup>6</sup> El 21 de agosto de 2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió los dictámenes de fiscalización a las organizaciones ciudadanas que presentaron sus solicitudes para constituirse en partidos políticos nacionales. En dichos dictámenes, el Consejo General aprobó por mayoría de votos un nuevo criterio, mediante el cual, con la finalidad de verificar el origen lícito de las aportaciones en especie realizadas por simpatizantes, se requirieron al Servicio de Administración Tributaria los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet de las

Se trata de un ejercicio necesario para legitimar las contiendas electorales, ya que los electores tienen derecho a que esas aportaciones se reporten públicamente, con los nombres de donantes y los montos, para que puedan saber quiénes son los grandes donadores y con qué propósito aportaron esas altas cifras de dinero a partidos y candidatos. Esa información debe cargarse de manera concurrente a las campañas en el sistema de contabilidad en línea del INE.

La última reforma constitucional de 2014 contempló modificaciones a las reglas en materia de financiamiento para fortalecer el modelo frente a la presumible existencia de un mercado de financiación informal e ilegal en las campañas, derivado de la sensación que dejaron las acciones u omisiones de la autoridad electoral en los partidos opositores, sobre todo en relación con las investigaciones de los casos de las tarjetas Monex o Soriana, pero se mantuvo la fórmula que busca que prevalezca el financiamiento público sobre el privado, aunque estableció modificaciones a esta modalidad. A efectos de fomentar la transparencia, se quitó la barrera a los topes generales de aportaciones privadas, las cuales casi nunca son reportadas por los partidos. La reforma elimina el tope máximo anual de 10 % de financiamiento privado para permitirles mayores ingresos. Así, las aportaciones de candidatos y de simpatizantes durante los procesos electorales, destinadas a utilizarse en las campañas, no pueden superar 10 % del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior (LGPP, artículo 56.2, inciso b, 2020).

Se introdujo una fórmula de topes máximos anuales por cada tipo de aportación que recibirán los partidos políticos, a diferencia de la legislación electoral anterior, que señalaba claramente un tope al di-

---

empresas en las que los aportantes realizaron las respectivas adquisiciones, y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los movimientos bancarios de todas las cuentas de los aportantes, por lo que determinó sancionar aquellos casos en que la aportación en especie no tuviera un Comprobante Fiscal Digital por Internet proporcionado por la empresa al aportante, así como cuando en las cuentas no existieran movimientos que demostraran una erogación similar al monto que implicara la aportación en especie. Por ejemplo, en el caso de una simpatizante que diera en especie a una organización un salón para celebrar su asamblea (cuyo costo fuera de 5,000 pesos), debería identificarse en el Servicio de Administración Tributaria un Comprobante Fiscal Digital por Internet de la empresa dueña del salón para el aportante y un movimiento bancario (disposición en efectivo, pago con tarjeta o transferencia bancaria por un monto de 5,000 pesos); de lo contrario, la aportación en especie se consideraría ilegítima.

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones...

nero privado que podría ingresar a los partidos equivalente a 10 % del financiamiento público total. La ley vigente solo pone un límite a las aportaciones que en lo individual pueden hacer los simpatizantes a su partido, pero no lo señala para la totalidad de ellos. El único acotamiento que sería aplicable, en este caso, es el principio general que rige el financiamiento de los partidos políticos, que es la preponderancia del dinero público sobre el privado.

Con estas restricciones, en el modelo mexicano se busca garantizar que las actividades de los partidos se financien preferentemente con fondos públicos y que las aportaciones privadas solo tengan mínima significación en las campañas electorales.

### **La controversia en la sentencia SUP-RAP-4/2020. La falta de disposición expresa a la prohibición de aportaciones de personas físicas con actividad empresarial**

El problema de fondo que se presentó a la Sala Superior se deriva de que no todo el marco regulatorio de la financiación y la fiscalización electoral se encuentra establecido en la Constitución y en la ley, pues hay aspectos que la autoridad electoral debe precisar en determinaciones basadas en sus facultades reglamentarias, a efectos de poder dotar de la debida certidumbre a todos los actores políticos. Así, el pasado 22 de enero de 2020, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el que se determinan las reglas para la contabilidad, la rendición de cuentas y la fiscalización, así como los gastos que se consideran de apoyo ciudadano y precampaña correspondientes a los procesos electorales locales ordinarios 2019-2020, en Coahuila e Hidalgo, y los procesos extraordinarios que se pudieran derivar de ellos.

En su acuerdo, la autoridad electoral razonó que resultaba necesario establecer normas aplicables a todos los partidos políticos, tanto locales como nacionales con registro o acreditación local, con la finalidad de determinar los gastos que se considerarían de precampañas, así como los medios para el registro y la clasificación de ingresos y gastos respecto de las precampañas correspondientes a los procesos electorales locales 2019-2020.

En dicho acuerdo, el Consejo General señaló que el artículo 121 del Reglamento de Fiscalización dispone la prohibición para los sujetos obligados (partidos políticos, candidatos, candidaturas independientes, etcétera) de recibir aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato, entre otros, de los siguientes sujetos:

- 1) Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, así como dependencias, entidades u organismos autónomos o de administración federales, locales o municipales.
- 2) Partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, personas que vivan o trabajen fuera del país y personas no identificadas.
- 3) Organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos.
- 4) Ministros de culto o asociaciones religiosas.
- 5) Empresas mexicanas de carácter mercantil y personas morales.

El Consejo General refirió que, para ser coherentes con los criterios adoptados por la autoridad electoral, también existía la prohibición de recibir aportaciones de personas físicas con actividades empresariales, en el entendido de que en múltiples antecedentes se ha establecido que este tipo de persona encuadraba en el concepto de empresa mexicana con actividad mercantil y, por ende, en la prohibición prevista en el artículo 401, numeral 1, inciso i, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), toda vez que su actividad es comercial con fines de lucro.

En contra de dicha determinación, el partido político nacional Movimiento Ciudadano (MC) interpuso un recurso de apelación ante el Consejo General del INE, por lo que se integró el expediente SUP-RAP-4/2020, el cual fue turnado a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez.

Como se verá a continuación, el razonamiento llevado a cabo por la instancia jurisdiccional es suficientemente amplio y pertinente, ya que realiza un ejercicio de interpretación conforme, es decir, no suprime un mandato normativo, sino que elabora un ejercicio de análisis en torno a todo el sistema normativo que rigen las aportaciones privadas, sus alcances, sus restricciones y lo que significan en el modelo

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones...

de financiación político-electoral establecido en nuestra Constitución, con lo cual resulta correcta la interpretación realizada por el juzgador.

Específicamente, el agravio hecho valer por el partido político en su recurso de apelación (RAP) fue que el Consejo General excedió su facultad reglamentaria al ampliar la restricción a los partidos políticos para recibir aportaciones en dinero, o en especie, e incluir a las personas físicas con actividad empresarial, aun cuando estas no se encuentran en el catálogo determinado en las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos ni en el Reglamento de Fiscalización del INE.

Movimiento Ciudadano agregó que el Consejo General fundó y motivó indebidamente el acuerdo controvertido, toda vez que las disposiciones legales y reglamentarias que citó en su determinación no prevén a las personas físicas con actividad empresarial en el catálogo de sujetos impedidos para realizar aportaciones a los actores políticos, ni se identificaron los precedentes que, a decir de la autoridad, resultaban aplicables para sostener la restricción. Esto atenta contra los derechos tanto de los partidos políticos a recibir recursos privados de parte de sus simpatizantes como de la ciudadanía que está registrada conforme a ese régimen, pues le impide apoyar al partido de su preferencia por la actividad que desempeña. En este sentido, refiere que el hecho de que las personas físicas con actividad empresarial desarrollen movimientos comerciales no conlleva asemejarlas o equipararlas a una empresa mexicana de carácter mercantil de las reguladas por el Código de Comercio, dado que, en el primero de los casos, el patrimonio deriva del reflejo de un trabajo o una actividad económica.

Finalmente, MC señaló que incluir a las personas físicas con actividad empresarial en la prohibición de aportar recursos implicaría la actualización de situaciones de inequidad en las contiendas a desarrollarse en 2020, como el hecho de que los candidatos que estén registrados conforme a ese régimen no puedan realizar aportaciones propias a sus campañas o precampañas, y la imposibilidad de que los partidos políticos puedan verificar el régimen fiscal de cada una de las personas que aporten recursos durante los procesos electorales.



## Los argumentos de la Sala Superior para confirmar las restricciones

La Sala Superior declaró infundados los reclamos del partido actor, pues, a su juicio, al haber contemplado en el acuerdo controvertido a las personas físicas con actividad empresarial como parte de los sujetos cuyas aportaciones se encuentran restringidas para los partidos políticos y las candidaturas independientes, el Consejo General del INE

*complementó el esquema legal, dando efectividad al principio constitucional de prevalencia de recursos públicos sobre los privados, que debe observarse en todas las contiendas para la renovación de las autoridades del Estado mexicano.*<sup>§</sup>

### Validación de las facultades reglamentarias del Instituto Nacional Electoral en materia de financiación

La Sala Superior consideró que el Consejo General tiene competencia para emitir los lineamientos en materia de fiscalización que requiera para agotar efectivamente la función que tiene encomendada por el texto fundamental, que es la de verificar la licitud y el registro contable de los ingresos y egresos de los actores políticos durante los procesos electorales y fuera de ellos. Lo anterior no implica que el Consejo General esté facultado para emitir reglamentación en materia de fiscalización que atente contra las disposiciones legales y constitucionales sobre las cuales descansa la propia actividad revisora de la autoridad electoral, como son los principios de prevalencia de recursos públicos acerca del financiamiento privado, el respeto a los topes impuestos en los ordenamientos legales, y la prohibición para recibir aportaciones o recursos derivados de actividades ilícitas, entre otros.

Por ello, de acuerdo con la Sala Superior, sí se encuentra ajustada al orden jurídico la determinación de la autoridad fiscalizadora de incluir la prohibición para los partidos políticos y candidatos de recibir

---

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones...

aportaciones de las personas físicas con actividad empresarial, pues con ello, mediante el válido ejercicio de su atribución reglamentaria, pretendió tutelar y dar coherencia al sistema de revisión de ingresos de los partidos políticos con el principio constitucional de prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado, que debe imperar en las contiendas comiciales de todas las autoridades del Estado mexicano.

En la sentencia se razona que

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, Base II de la Constitución Política, el legislador ordinario tiene el mandato de garantizar que el financiamiento público de los partidos políticos prevalezca sobre el de origen privado. Dicho principio de prevalencia —también conocido como preeminencia— se establece como una medida de control constitucional a efecto de restringir la injerencia de los actores privados en las decisiones o acciones de los partidos políticos.<sup>7</sup>

A juicio de la Sala Superior, en consonancia con dicho principio, y a fin de impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades de los partidos políticos, el legislador ordinario previó un catálogo de sujetos impedidos para realizar aportaciones a los partidos, el cual fue retomado por la autoridad electoral en el texto del acuerdo controvertido, en el que se encuentran las personas morales.

### **Equiparación de personas físicas con actividad empresarial con empresas mercantiles**

A partir de la reforma de 2014, el legislador dispuso en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) que no podrán realizar aportaciones a los partidos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por

<sup>7</sup> Respecto a ese tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en su jurisprudencia de rubro FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL que la razón fundamental de establecer tal principio se sustenta en la preocupación social de que intereses ilegales o ilegítimos, por medio del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales (jurisprudencia P./J.12/2010).

*interposita persona* y en ninguna circunstancia, entre otros sujetos, las personas morales. Sin embargo, la Sala Superior ya ha sustentado que en el concepto de personas morales también están comprendidas las empresas mexicanas de carácter mercantil, y que ello abarca, a su vez, a las personas físicas con actividad empresarial, esencialmente por tres razones:

- 1) Resulta conforme con el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado. La Sala Superior infiere que las empresas de carácter mercantil tienen fines de lucro y, por ende, presumiblemente aspiran a erigirse como entes con un poder económico considerable en la sociedad; por tanto, las disposiciones legales o, en este caso, de tipo reglamentario, que prevén que determinados entes que ostentan o ejercen alguna clase de poder —como el económico— están impedidos para hacer aportaciones a los partidos políticos, son acordes con el postulado constitucional del que se trata.
- 2) No existe evidencia de que el legislador haya tenido la intención de permitir que las empresas mexicanas de carácter mercantil —en cuyo concepto encuadran las personas físicas con actividad empresarial— hagan aportaciones a los partidos políticos. De la exposición de motivos que sustentó la reforma electoral de 2014 se advierte que la intención del constituyente y del legislador fue preservar, y no flexibilizar el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, así como mantener alejados de los partidos los factores económicos, sociales y políticos de poder, a efectos de evitar en la mayor medida la corrupción en cuanto a la consecución de sus fines. Por ello, concluyen que en el concepto de personas morales contenido en el artículo 54 de la LGPP se encuentran incluidas las empresas mexicanas de carácter mercantil.
- 3) Existe al menos una disposición expresa que revela la intención del legislador de prohibir que las empresas mexicanas de carácter mercantil hagan aportaciones para cuestiones político-electorales. En el vigente artículo 401 de la LGIPE se establece que no podrán realizar aportaciones a los aspirantes o candidatos independientes a cargos de elección popular, entre otras, las empresas mexicanas de carácter mercantil, sin que pudiera excluirse de ello a los par-

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones...

tidos políticos, toda vez que sería contradictorio que se prohibiera respecto de aquellos y, al mismo tiempo, se permitiera a estos últimos.

En esa tesitura, la Sala Superior justifica que el artículo 54 de la LGPP se interprete en el sentido de que las empresas mexicanas de carácter mercantil se encuentran entre los entes que tienen prohibido hacer aportaciones a favor de los partidos políticos, y, por ende, se estima que la actuación del Consejo General fue apegada a derecho al incluir a las personas físicas con actividades empresariales en tales supuestos.

### **Equiparación de personas físicas con fines empresariales con personas morales con fines mercantiles**

Para la Sala Superior, las personas físicas con actividades empresariales encuadran en el concepto de empresa mexicana de carácter mercantil, toda vez que su actividad es comercial y con fines de lucro, tal y como se puede advertir de la sola revisión de los ordenamientos mercantiles que regulan su actividad. La Sala basa su razonamiento en el hecho de que en el artículo tercero, fracción I, del Código de Comercio se considera comerciantes, entre otras, a las personas que, teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria, y a las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles (CC, artículo 3, fracción I, 2019).

Por su parte, en el artículo 16 del Código Fiscal de la Federación se señala que es considerada empresa la persona física o moral que realice actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca y silvícolas, ya sea directamente, mediante fideicomiso o por conducto de terceros (CFF, artículo 16, 2019).

Es decir, a partir de la lectura de tales preceptos, la Sala Superior considera que se puede advertir que el calificativo de empresa mexicana de carácter mercantil puede referirse indistintamente tanto a una persona física con actividad empresarial como a una persona moral, ya que la actividad empresarial hace alusión a la participación de individuos en materia de comercio. En otras palabras, para considerar em-

presa a un ente jurídico, es irrelevante que este sea una persona física o moral —así como las particularidades de cada patrimonio—, pues lo verdaderamente importante es que, de conformidad con la normatividad aplicable, realice una actividad comercial o relacionada con ella, con fines de lucro, tal y como reiteradamente ha sostenido este órgano jurisdiccional.

Con base en ello, la Sala Superior considera razonable que

como lo sostuvo la autoridad electoral, las personas físicas con actividades empresariales se encuentran impedidas para realizar aportaciones a los partidos políticos, precandidatos y candidatos durante el desarrollo de los procesos electorales locales ordinarios 2019-2020, en Coahuila e Hidalgo, así como en los extraordinarios que deriven de los mismos pues, de forma ordinaria realizan como actividad sustancial actos de naturaleza empresarial y, por ende, actos de comercio con fines lucrativos. Lo anterior, a efecto de impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades de los partidos políticos, porque como ya se dijo, y como lo sostuvo la propia autoridad en el acuerdo controvertido, la capacidad económica de determinados sujetos podría traer una influencia desmesurada y excesiva en las decisiones de dichos institutos, contrario al adecuado desarrollo de un Estado Democrático.

### **La constitucionalidad de las restricciones a las aportaciones privadas**

La Sala Superior también calificó infundado el agravio relativo a que la referida restricción vulnera el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento de carácter privado y el derecho de la ciudadanía a la participación política, por medio de aportaciones a los institutos políticos con los cuales se identifique, porque tales derechos no son absolutos, sino que están sujetos a las limitantes del financiamiento privado diseñadas en el marco constitucional y legal.

De la misma forma, si bien el derecho humano de la participación política incluye la oportunidad de incidir de distintas maneras en la dirección de los asuntos públicos por medio de los partidos políticos —como sería mediante las aportaciones de simpatizantes a estos—, para la Sala Superior ese derecho también debe ejercerse considerando las modalidades, las restricciones y los límites que el legislador ha

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones...

diseñado a fin de atender a los principios constitucionales de equidad, imparcialidad y prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Con base en el mismo argumento, la Sala Superior consideró infundado el agravio relativo a que la citada prohibición implica una vulneración del derecho de libertad de trabajo, dispuesto en el artículo 5 constitucional. Esto es así porque, de forma contraria a lo que sostiene el partido político, la restricción impuesta a los partidos no tiene efecto alguno respecto de las actividades o el trabajo al que desee dedicarse la ciudadanía, sino que simplemente hace expresa la prohibición legal que tienen los partidos y actores políticos de recibir aportaciones, en dinero o especie, de las personas físicas con actividad empresarial con el objetivo de que dichos institutos políticos pudieran verse supeditados o presionados a intereses de grupos que detentan poder económico, de acuerdo con la finalidad establecida por el texto fundamental.

### **La posibilidad material de identificar a personas físicas con actividades empresariales**

La Sala Superior calificó de inoperante el agravio que hizo valer Movimiento Ciudadano respecto a que no existen mecanismos para verificar que los aportantes no estén registrados en el régimen fiscal como personas físicas con actividades empresariales, pues los partidos políticos están en aptitud de diseñar los mecanismos que consideren adecuados para el debido cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, sin que la ausencia de esas herramientas pueda eximirlos de responsabilidad. En su razonamiento, la Sala Superior considera que los partidos políticos tienen la obligación de

conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático; rechazar toda clase de apoyo económico de cualquier persona que la ley le prohíba recibir financiamiento y actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación.

Llama la atención, sin embargo, que en dicho razonamiento la Sala evita entrar al análisis de cuáles podrían o deberían ser esos mecanismos de verificación y de por qué resultan materialmente posibles, y se limita a reiterar la obligación partidista inexcusable de generarlos.

## **Restricciones a las aportaciones de personas físicas con fines de lucro y equidad electoral**

La Sala Superior consideró que la restricción de las fuentes de financiamiento privado no afecta las condiciones de equidad en la contienda, toda vez que este tipo de financiamiento, en el caso de los partidos políticos, es complementario al establecido como público y se asigna con base en dos criterios: un monto es repartido igualitariamente entre todas las fuerzas y otro se otorga conforme a los resultados obtenidos en el proceso electoral anterior, a partir de las fórmulas establecidas legalmente; esto garantiza que todas las fuerzas políticas cuenten con condiciones de equidad.

El razonamiento de la Sala Superior es que el hecho de que los partidos y candidatos no puedan acceder a los fondos y las aportaciones de personas físicas con fines empresariales a las contiendas electorales no produce inequidad, porque esta se genera con el acceso proporcional al financiamiento público y con las restricciones a los fondos privados por igual para todos los participantes. De ello se desprende que, contrariamente, si se eliminara esta restricción, se podría afectar la equidad en las contiendas, puesto que el candidato que se relacionara con más personas físicas con actividades empresariales contendría con ventaja.

Sin duda, aquí nos encontramos el razonamiento más controvertido y polémico de la sentencia SUP-RAP-4/2020 por diversos motivos; primeramente, porque hace falta mayor evidencia empírica que soporte que el modelo garantiza equidad financiera en la participación política. De entrada, el principio de proporcionalidad genera que los contendientes participen con montos diferenciados de fondos públicos. La Sala Superior ha reconocido que ciertos actores políticos, como los candidatos independientes, participan con montos inferiores de financiamiento público; de ahí que considere que, en su caso, la valoración acerca de los límites a las aportaciones privadas debe hacerse de manera diferenciada respecto a los candidatos de partidos políticos, para no afectar las condiciones de equidad en la competencia. En segundo lugar, porque suponiendo, sin conceder, que se permitieran las aportaciones de personas físicas con fines de lucro, estas también estarían sujetas a los topes individuales y generales establecidos para las

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones...

aportaciones privadas en la normatividad, por lo que uno pensaría que el riesgo de inequidad estaría mitigado. Y, finalmente, porque en este punto la Sala Superior no profundizó en el caso de la posible afectación que pudiera generar esta restricción en el autofinanciamiento de aspirantes a candidaturas independientes o precandidaturas de partidos, toda vez que se trata de actividades que en su totalidad se realizan con financiamiento privado, y en este las aportaciones realizadas por los mismos precandidatos o aspirantes resulta relevante.

## Conclusiones

La sentencia constituye un acierto en el sentido de que la Sala Superior hizo una interpretación conforme, un razonamiento integral del modelo establecido por el legislador mexicano para regular el financiamiento de la política electoral, a fin de poder pronunciarse respecto a un caso particular que no estaba expresamente previsto. Por supuesto, persiste el reto de precisar con mayor detalle el límite de cuándo se actúa como persona física con actividad empresarial y cuándo como un particular (precandidato, por ejemplo), sobre todo cuando el recurso de la actividad comercial procede de las cuentas que el particular tiene para sus actividades comerciales y se convierte en parte de su patrimonio personal. Sin embargo, eso no resta mérito a la sentencia, que tiene el acierto de evitar que por medio de interpretaciones formalistas se abra la oportunidad de vulnerar el principio de equidad en las contiendas y se trastoque la fórmula de restricciones al capital empresarial en las campañas.

Destacan la coherencia en el desarrollo argumentativo, el sólido razonamiento en torno al principio constitucional de prevalencia de recursos públicos en las actividades político-electorales, y la importancia de blindar la vida pública de recursos que pudieran comprometer el servicio público por encima de formalidades. Su gran aportación no solo se encuentra en dotar de certeza a los actores políticos interesados en participar en los procesos electorales, sino también en generar elementos para fortalecer el modelo de financiación política vigente en México.



Curiosamente, quizá en su fortaleza también se encuentre su principal dilema. La sentencia contribuye a solidificar el modelo previsto por el legislador, y con ello dota de certidumbre a los actores políticos, pero no abre la posibilidad de analizar si ese es el modelo que resulta pertinente para garantizar contiendas efectivamente equitativas y transparentes en el contexto mexicano.

Como se ha señalado, no existe un modelo de financiamiento que sea predominante en el mundo. De acuerdo con el estudio comparativo acerca del Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano (Chacón 2013), de los 49 países identificados con financiamiento mixto, en 26 predomina el financiamiento privado, mientras que en 23 prevalece el público (véase el anexo 7 del estudio). La falta de consenso normativo es consecuencia de la falta de consenso doctrinal, pues se mantiene vigente la discusión en torno a qué tipo de financiamiento debe prevalecer sobre el otro, debido a las limitaciones y oportunidades que ofrece cada uno (Zovatto 2003).

En los países con financiamiento mixto donde se privilegian los fondos de carácter público sobre los privados, como en México, se suele argumentar que dicha fórmula favorece la generación de condiciones equitativas en la competencia y otorga a los partidos y candidatos un grado relativo de autonomía financiera (Schefold 1995, 395). Sin embargo, hay opiniones críticas que consideran que ese modelo es altamente paternalista; reduce o anula responsabilidad a los dirigentes; burocratiza y fortalece la rigidez de las cúpulas y las aísla respecto a la organización de los militantes; desincentiva a los órganos locales del partido; no induce una estricta gestión del gasto; fomenta un exagerado multipartidismo; distrae fondos que debieran usarse para otros fines, y desafortunadamente no ataja la corrupción, sino que incluso la propicia.

Quienes argumentan a favor de aperturar el financiamiento privado señalan que, en primer lugar, este es consecuente con la concepción de un partido político como asociación privada fundada en la libertad de expresión, ofreciendo mayor libertad y obligando a los dirigentes a un contacto permanente con militantes, adherentes y simpatizantes. No obstante, hay quienes señalan que el financiamiento privado propicia todos los efectos de una relación perversa entre políticos y empresarios: el corporativismo, el clientelismo, el tráfico de influencias y las ventajitas turbias.

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones...

El punto es que, aun cuando los argumentos a favor de las regulaciones restrictivas a los fondos privados sean válidos, si estas resultan imposibles de hacerse respetar en la práctica, no debemos descartar la posibilidad de discutir su replanteamiento en aras de un modelo más permisivo pero que incentive una mayor transparencia y cumplimiento de las reglas. México cuenta con uno de los modelos con más grandes restricciones a las aportaciones privadas del mundo. Como ya se advirtió, la prohibición de aportaciones de personas morales y físicas con fines de lucro, contenida en la normatividad mexicana, no se encuentra entre las más comunes en el mundo; la principal razón de esto es justamente la dificultad para hacer cumplir dichas reglas. Entre más restrictivas son las reglas de financiamiento, más complicado es hacerlas valer. En el caso particular mexicano persiste la opinión generalizada de que gran parte de las aportaciones no son reportadas por los partidos, y la autoridad tiene muchas complicaciones para acreditar esas omisiones. Si bien las aportaciones de personas morales y físicas con fines de lucro están prohibidas, nadie en su sano juicio podría afirmar que los empresarios dedicados a la industria de la construcción o de proveedurías de servicios no participan financieramente en las campañas. En consecuencia, al mantener excesivas prohibiciones y restricciones, el modelo mexicano desincentiva que esos recursos se transparenten, por lo que suelen manejarse a escondidas, y solo son conocidos públicamente cuando los “arreglos informales” fallan y se filtran videos o evidencias de ellos.

El establecimiento de amplias restricciones a la financiación privada parece ser un fenómeno predominantemente europeo, ya que la mitad de los países de Europa aplica dichos límites, mientras que menos de un tercio lo hace en cualquier otra región. Esto tiene que ver con que la mayoría de los países europeos tienen sistemas parlamentarios o semipresidenciales de gobierno, en los que se vota por listas de partidos, debido a lo cual no necesitan campañas de mucho tiempo de duración, pues sus actores políticos están permanentemente en la arena pública; de ahí que sus campañas duren tres semanas en promedio. Entre menos dure la campaña, menos posibilidades habrá de que se genere un mercado de financiamiento ilegal; a esto se debe que se generen condiciones para que haya reglas más restrictivas. Pero este no es el caso de sistemas presidencialistas como el mexicano, que, al

contar con campañas largas que buscan posicionar a los candidatos, provocan mayores incentivos para la demanda de recursos, y en esos contextos las restricciones a las aportaciones privadas son más complicadas de acreditar.

Desde esa perspectiva, los actores políticos deberían estar más dispuestos a discutir la viabilidad del modelo de financiación político-electoral vigente en México, y quizá en la sentencia SUP-RAP-4/2020 se perdió la oportunidad de propiciar una reflexión más integral en torno a su futuro; no obstante, no cabe duda de la pertinencia del tema, pues a pesar de los incuestionables beneficios que el modelo vigente ha arrojado para la consolidación democrática en nuestro país, la realidad nos demuestra que los avances no han logrado mitigar los retos y cuestionamientos de la ciudadanía y de los actores políticos al marco regulatorio de financiación, como observamos en la discusión derivada de los recientes videoescándalos relacionados con supuestas aportaciones ilegales a campañas pasadas. De tal suerte, tarde o temprano tendrá que iniciarse una discusión seria acerca del tema, y en ese análisis no deberá perderse de vista que la adopción de los modelos de financiación político-electoral dependen de las tradiciones constitucionales y el contexto de cada país, y que el objetivo primario es alcanzar condiciones más efectivas de equidad en la competencia electoral, pero también de transparencia, por lo que la discusión deberá abordarse sin tabúes ni prejuicios teóricos.

## Fuentes consultadas

- CC. Código de Comercio. 2019. México: Cámara de Diputados.
- CFE. Código Fiscal de la Federación. 2019. México: Cámara de Diputados.
- Chacón, Oswaldo. 2013. “Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 4: 275-301. [Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechoelectoral/article/view/10040> (consultada el 29 de agosto de 2019)].
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. México: Cámara de Diputados.
- IFES. International Foundation for Electoral Systems. 2019. Political finance regulation: The global experience. Disponible en <https://>

Dilemas en torno a las restricciones de aportaciones...

- [www.ifes.org/publications/political-finance-regulation-global-experience](http://www.ifes.org/publications/political-finance-regulation-global-experience) (consultada el 29 de agosto de 2020).
- International IDEA. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2020. Political finance regulations around the world. An overview of the International IDEA database. Disponible en <http://www.idea.int/publications/politicalfinanceregulations/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=52121> (consultada el 29 de agosto de 2020).
- Jurisprudencia P./J.12/2010. FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE PREEMINENCIA DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, t. XXXI (febrero): 2319. [Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=165250&Semanaario=0> (consultada el 29 de agosto de 2020)].
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2020. México: Cámara de Diputados.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2020. México: Cámara de Diputados.
- OEA. Organización de los Estados Americanos. 2020. *Observando los sistemas de financiamiento político-electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Disponible en <http://www.oas.org/es/sap/deco/publicaciones.asp> (consultada el 29 de agosto de 2020).
- RF. Reglamento de Fiscalización. 2020. México: INE.
- Schefold, Dian. 1995. Financiamiento de los partidos políticos: análisis comparado de los sistemas europeos. En *Partidos políticos en la democracia*, J. Thesing y W. Hofmeister, 395. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung A. C./Ciedla.
- Sentencia SUP-RAP-4/2020. Actor: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0004-2020.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0004-2020.pdf) (consultada el 29 de agosto de 2020).
- Zovatto, Daniel. 2003. América Latina. En *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, coords. Manuel Carrillo, Alonso Lujambio y Carlos Navarro, 53-54. México: FCE.