
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México)

SUP-REC417/2018 y acumulados
[20 junio 2018]

JOSÉ DANIEL OLVERA LÓPEZ
Academia IDH

I. Antecedentes

En noviembre de 2017 se dio inicio al proceso electoral en el estado de Nuevo León para diversos cargos, entre ellos la renovación de los ayuntamientos. Posteriormente se dieron a conocer los lineamientos aceptados para la regulación de las candidaturas independientes; dentro de estos, se estableció que el financiamiento privado de los candidatos independientes no podría ir más allá del 50% del tope de gastos de la elección. En abril de 2018, ya aprobados los registros de candidatos independientes para ayuntamientos, se acordó el financiamiento público que se asignaría para gastos de campaña de las candidaturas independientes. Frente a esto, algunos candidatos promovieron juicios de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (en adelante Tribunal local) por la limitación al financiamiento privado de sus candidaturas.

Los actores partieron de la premisa de que la norma referida en el acuerdo, y el propio acuerdo, eran de carácter inconstitucional, ya que vulneraba el principio de equidad en la contienda electoral y no garantizaba a los candidatos independientes que pudieran participar en condiciones de igualdad, puesto que solo podrían disponer de la mitad o menos de los recursos en comparación con los candidatos postulados por partidos políticos. El Tribunal local revocó parcialmente el acuerdo.

Por su parte, el Partido Acción Nacional (en adelante PAN) promovió un juicio de revisión constitucional electoral que se trasladó

a la Sala Regional Xalapa (en adelante Sala responsable). En junio la Sala responsable dictó sentencia en favor de la petición el PAN y revocó la sentencia del Tribunal local. Ante estos hechos, los candidatos promovieron un recurso de reconsideración (en adelante REC) ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder de la Federación (en adelante Sala Superior TEPJF) con la finalidad de que quedara firme la resolución del Tribunal local.

II. Resolución

En la sentencia se divide en dos análisis principales:

1. Estudio de fondo

La Sala Superior TEPJF inició el análisis del caso en concreto partiendo del acuerdo de la Comisión Estatal, que estableció un límite al financiamiento privado de los candidatos independientes, esta determinación fue hecha con base en el artículo 219° de la ley electoral local, que dispone que dicho financiamiento no puede rebasar el 50% del tope de gasto para la campaña que se trata. La Sala señala que el Tribunal local, en la sentencia que revocó el acuerdo, tomó en consideración una de las peticiones de los recurrentes; la aplicación del criterio establecido por la Sala Superior TEPJF en el juicio SUP-JDC-222/2018, el cual establece que es inequitativo decretar un financiamiento privado que no llegue a completar el tope de gastos de campaña para candidaturas independientes.

En el caso el Tribunal local decidió inaplicar la norma 219° de la ley electoral local y le dio mayor importancia y valor a garantizar el principio de equidad en la contienda. Así mismo, evidenció que, aunque el límite permitía ser hasta el 50% del gasto total de campaña, no lograba ser equitativo ni proporcional para los candidatos. Ante esta resolución el PAN solicitó a la Sala responsable que se aplicara debidamente el criterio establecido en la Jurisprudencia 7/2016 de la Sala Superior TEPJF, ya que se trataba de un parámetro adoptado acorde a lo dispuesto en la Ley electoral de Chihuahua

lo que generó una situación idéntica, en cuestión de legislaciones; en Nuevo León.

Cuando el PAN plantea esta situación, la Sala responsable le otorgó la razón y apuntó que el Tribunal local no tuvo motivo de aplicar los criterios de la Sala Superior TEPJF en las sentencias SUP-JDC-222/2018 y SUP-JDC-274/2018 debido a que, en ambos casos, se trataban de preceptos legales que decretaban como límite el 10% del tope de gastos y por tratarse de una limitación distinta, la resolución y el acuerdo debían inclinarse a la tesis 7/2016.

Dentro del análisis de la Sala responsable se señaló que la limitación al financiamiento privado de las candidaturas independientes contaba con una base constitucional de configuración legal, ya que se establece que los estados tienen la libertad de establecer disposiciones en materia electoral, siempre y cuando no contravengan a la constitución o la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE), esto reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN). Por lo tanto, la decisión de la comisión estatal respetó la libertad configurativa de legislatura local y generó condiciones de equidad en la contienda con la limitación al financiamiento privado. Fue por esto que determinó regresar la validez de las disposiciones encontradas en el acuerdo de la comisión.

Los candidatos afectados por esta decisión argumentaron que se les vulneraba el principio de equidad en la contienda, puesto que el establecer el tope a su financiamiento privado reflejaba en el financiamiento global una diferencia notable en comparación al de los candidatos que eran postulados por partidos políticos y por otro lado señaló que la interpretación de la Sala responsable sobre la jurisprudencia 7/2016 fue incorrecta y no fundó ni motivó la aplicación de esta.

Ante esta argumentación, la Sala Superior TEPJF declaró como fundados los agravios presentados e hizo énfasis en la evolución de criterios jurisprudenciales. En el caso particular, el cambio de

perspectiva sobre el criterio tiene como finalidad garantizar en todos los sentidos la equidad en el financiamiento de campaña entre todos los actores de esta, es decir, candidatos independientes y candidatos postulados por partidos políticos. Por lo tanto, señala que el parámetro que permite asegurar esta equidad es el tope de gastos determinado para cada campaña. Es decir, el único límite de financiamiento privado, para las candidaturas independientes, que podría permitirse no puede estar por debajo o por encima del gasto total de campaña, el límite mismo es tope.

A partir de esta determinación de la Sala Superior TEPJF se hace más evidente que la sentencia de la Sala Responsable, aún y cuando se encuentra fundada en una norma que se estima es constitucional, no logra el objetivo de asegurar la equidad en la contienda. En el mismo sentido, se señala que el criterio jurisprudencial 7/2016 que establece como constitucional el límite al financiamiento privado del 50% del tope de gastos de campaña para candidatos independientes, es un parámetro que ya no puede considerarse correcto y por lo tanto se debe abandonar.

Al respecto, la Sala Superior TEPJF realiza un test de proporcionalidad de la norma y establece que, si cumple con un fin legítimo y cumple los requisitos de idoneidad y necesidad, pero no resulta ser proporcional en estricto sentido lo que ocasiona que el test de proporcionalidad no sea superado por la norma.

2. Test de proporcionalidad

En lo que hace al *fin legítimo*, la norma que impone límites al financiamiento privado, de los candidatos independientes, persigue tres fines legítimos principales que son: preservar la equidad en las contiendas electorales, la autonomía de los que son elegidos por el voto y el fortalecimiento de la licitud del origen de los recursos que son parte de una campaña. Estos tres fines se adecuan al contenido del artículo 35° constitucional en su fracción II, sobre el derecho de los ciudadanos a ser votado de manera independiente para cual-

quiera de los cargos de elección popular, obteniendo las calidades que ofrezca la ley con la condición de que cumplan los requisitos y términos que determine la legislación. El financiamiento privado al tener un límite, este es admisible por considerarse como una condición o requisito respaldado por el 35 constitucional.

En cuanto a la equidad en la contienda electoral, el límite cerraría la posibilidad de que los candidatos independientes tuvieran la libertad de contar con recursos ilimitados para su campaña, de lo contrario se hubiera dado paso a la posibilidad de que algunos pudieran contar con recursos considerablemente superiores a los de otros candidatos, lo que generaría inequidad y estaríamos frente a un escenario en el que aquellos que tuvieran acceso a mayor número de recursos en consecuencia aumentarían sus posibilidades de promover el voto, lo que afectaría de manera directa en el resultado de las elecciones.

Respecto de la autonomía de los participantes y la licitud de los recursos, la medida limitativa al financiamiento privado garantiza que quienes acceden a las candidaturas independientes no estuvieran comprometidos con diversos grupos de poder que financiaran sus campañas electorales y disminuía el riesgo y la posibilidad del ingreso de recursos ilícitos o de procedencia desconocida a las campañas.

Lo que hace a la *idoneidad de la medida*, la Sala Superior TEPJf estableció que la norma adoptada permitía la satisfacción de un fin constitucional que se persigue. El análisis giró en torno a, como se trataba de financiamiento cuantificado en dinero, las limitaciones de aportaciones privadas salvaguardan la equidad en la contienda. Esta cuantificación permite ver de manera precisa cuales son los recursos utilizados por los candidatos independientes y una vez teniendo el resultado de estos, se verifica si existen condiciones de equidad en el ingreso y gasto de los candidatos.

La idoneidad de la medida también se encuentra en el sentido de que fijar límites al financiamiento privado de los candidatos in-

dependientes busca instaurar un indicador que pudiese restringir un ingreso desmedido de recursos en los comicios y en el momento en que no se fijara un parámetro entonces estaríamos hablando de una vulneración al régimen de rendición de cuentas relativo al modelo de fiscalización del Estado mexicano.

Al momento de calificar el elemento de *la necesidad de la medida*, la Sala Superior TEPJF, no es exhaustiva en la descripción de esta, únicamente determina que la regla resulta ser la menos gravosa los derechos que tienen los candidatos independientes como; el de acceder al financiamiento privado, el aseguramiento de equidad en la contienda y la garantía de participar en condiciones de igualdad en esta y una vez que se hable de una vulneración de estos derechos podemos hablar de una afectación directa o indirecta a su derecho a ser votado. Por lo tanto, la medida persigue un bien constitucional.

Por otro lado, señala que la regla debe ser equilibrada, puesto que los límites al financiamiento privado no es una cuestión abordada solamente para las candidaturas independientes, sino que también resulta aplicable para los partidos políticos. Entonces, establecer que esta regla limitativa sea aplicada para algún sector de los actores de las campañas electorales de ninguna manera generaría un equilibrio en la contienda.

Por ultimo en el examen al elemento de *proporcionalidad en estricto sentido*, la Sala Superior TEPJF observa que la norma que instaura un límite al financiamiento privado de los candidatos independientes, no asegura las posibilidades para que, tanto con la combinación del financiamiento público que se les asigna y el privado que se les permite obtener (que es limitado), alcancen el tope de gastos de campaña y entonces se habla de inexistencia de equidad en la contienda, esto porque entonces se actualiza una situación de desigualdad de oportunidades entre los candidatos que son postulados por un partido político y los candidatos independientes.

Es evidente que las candidaturas respaldadas por partidos políticos logran obtener un número de recursos suficientes para llegar al tope de gastos de campaña, incluso al unir los montos de financiamiento público y financiamiento privado, se rebasa el tope de gastos. En el mismo sentido es claro que la situación en diversa en los candidatos independientes, puesto que los financiamientos públicos no son suficientes respecto al tope de gastos y es en esa situación en donde surge la necesidad que el financiamiento privado cubra la diferencia de montos y logre la competitividad de la candidatura frente a los partidos políticos y en condiciones de igualdad, es en este punto donde el elemento de proporcionalidad en estricto sentido no se cumple.

Partiendo de estas premisas la norma que fija un límite al financiamiento privado de los candidatos independientes del 50% debe ser inaplicada, y debe establecerse un criterio por parte de la Comisión Estatal que sí, fije un límite, pero uno que permita a los candidatos independientes erogar tantos recursos hasta donde el tope de gastos de campaña les permita y es esto lo que genera igualdad de condiciones frente a los partidos políticos. Incluso esta medida limitativa debería ser la actualizada debido que establecer porcentajes sobre el tope de gastos, para las candidaturas independientes, sin que estos logren igualarlo actualiza una desventaja manifiesta en la contienda. Ante este análisis la Sala Superior TEPJF revoca la sentencia de la Sala responsable e interrumpe y deja sin efecto y aplicación obligatoria de la jurisprudencia 7/2016 de la Sala Superior TEPJF.

III. Conclusión

Lo interesante de la Sentencia reside principalmente en la evolución de criterios de la Sala Superior TEPJF, toda vez que en la Jurisprudencia 7/2016 establecía que el límite del 50%, sobre el tope de gasto de campaña, al financiamiento privado de los candidatos independientes, constituía una limitación constitucional. Pero antes de analizar esta evolución parece ser necesario mencionar los antecedentes de estas determinaciones que versan

sobre la repartición de financiamiento entre los actores de las campañas electorales.

Los preceptos constitucionales, generales y locales que regulan la repartición de financiamiento han tratado de ser claros en cuanto a la justificación del porqué de la repartición diferenciada del financiamiento público y acceso a financiamiento privado entre candidatos independientes y partidos políticos. Esta repartición diferenciada se debe a la naturaleza jurídica de ambos sujetos; la Sala Superior TEPJF en la sentencia SUP-JDC-234/2017 es concreta al señalar que los partidos políticos son únicamente un medio de acceso al poder público y las candidaturas independientes son una medida excepcional para acceder a cargos de elección popular, a partir de esto se da inicio a las distinciones específicas de cada uno y por lo tanto se habla de aplicaciones y consecuencias jurídicas distintas para cada sujeto.

Esta premisa parte de que la función de ambos sujetos es diferente; los partidos políticos son organizaciones colectivas con una serie de principios que los regulan interiormente, además de contar con finalidades y objetivos que se persiguen a largo plazo, podría decirse que tienen una finalidad específica con la sociedad, por otro lado, las candidaturas independientes son personalistas, su proyecto es de corto plazo y la finalidad principal es acceder a los cargos de elección popular.

En consecuencia, la repartición diferenciada de financiamiento público se encuentra justificada, pues resultaría descabellado que el financiamiento público de los candidatos independientes sea igual al de los partidos políticos, en principio el recurso público no sería suficiente para cubrir este gasto y por otro se abriría la posibilidad de que los ciudadanos quieran acceder a las candidaturas independientes teniendo posiblemente un conflicto de interés.

Sin embargo, la Sala Superior TEPJF también observó la desventaja de que los candidatos no tuvieran acceso al mismo financiamiento público que los partidos políticos y además se les

estableciera una limitación (de cualquier porcentaje sobre el tope de gasto de campaña) al acceso a recursos del área privada. Es por esto que la evolución del criterio de la Sala Superior TEPJF a simple vista constituye la apertura al aseguramiento de la equidad en la contienda en términos de acceso a recurso para promoción del voto y acceso al derecho de ser votado.