

Criterios jurisdiccionales relevantes en torno al financiamiento privado de los candidatos independientes

Rubén Jesús Lara Patrón*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Marco normativo general.
- III. Criterios relevantes.
- IV. Conclusiones.

* Subsecretario general de acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Agradezco a la licenciada Fabiola Judith Espina Reyes su apoyo para la elaboración de este texto. El presente texto se desarrolla con base en el ensayo presentado por el autor ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación al participar en el proceso de selección de magistrado de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, convocado mediante acuerdo 6/2016, de 4 de julio de 2016.

Recibido: 5 de enero de 2018
Aceptado: 16 de noviembre de 2018

I. Introducción

Desde la creación de las candidaturas independientes se han establecido una serie de criterios relacionados con el financiamiento privado de los candidatos ciudadanos que han quedado instituidos en distintas resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Sala Superior (SS) del Tribunal Electoral (TE), a través de las cuales se pueden advertir los principios y objetivos que han considerado relevantes para dar operatividad, cuando menos en este aspecto, al derecho fundamental con el que cuentan los ciudadanos para solicitar su registro y participar en los procesos electorales de manera independiente a los partidos políticos.

En el presente texto se pondrán de relieve algunas de las determinaciones más relevantes que han establecido ambos órganos jurisdiccionales como consecuencia del análisis de casos específicos y, sobre todo, de legislaciones particulares que forman parte de un sistema normativo variado y complejo dentro del cual existe una ley general que regula este tema en el ámbito federal, pero también disposiciones estatales que no están obligadas a sujetarse o adaptarse a ésta y, por el contrario, al amparo del amplio margen de libertad de configuración previsto constitucionalmente en favor de los congresos estatales, contienen distinciones, matices o especificidades en torno a este tema.

Así, en los párrafos que se desarrollarán a continuación se hará énfasis en las conclusiones a las que se ha arribado en torno a que el financiamiento privado de los candidatos independientes debe tener un origen claramente identificable; que es válido que se integre con contribuciones realizadas única y exclusivamente por personas físicas, sin importar que hayan otorgado o no su apoyo al ciudadano cuando aspiraba a ser contendiente; que puede limitarse e, incluso, puede prevalecer sobre el financiamiento público, si de tal forma garantiza que la participación de este tipo de actores políticos sea realmente efectiva, es decir, los coloca en una posición de competencia real frente a los participantes postulados por los institutos políticos.

Ello, porque a través de los pronunciamientos que serán destacados, tanto la SCJN como la SS han sentado las bases generales para armonizar el derecho a ser votado de quienes participan en un proceso comicial de manera independiente, y quienes lo hacen dentro del sistema de partidos políticos, y lo han hecho con base en los principios de certeza, legalidad, proporcionalidad y equidad que, ineludiblemente, deben regir la materia.

II. Marco normativo general

Las candidaturas independientes fueron incorporadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) mediante decreto de reforma publicado el 9 de agosto de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) con la finalidad de

...abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político [y convertirlas en] una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales [y] no una vía para la promoción de intereses [...] que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos...¹

Asimismo, quedaron establecidas en el artículo 35, fracción II,² de la Ley Fundamental, lo que supuso un cambio de enorme trascendencia para el sistema político-electoral que hasta ese momento regía en el país.

Posteriormente, en congruencia con lo anterior, mediante diverso decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2013, se modificó el artículo 116³ de la ley suprema para establecer que dentro de las Constituciones y leyes estatales en materia electoral se fijarían las bases y requisitos para que los ciudadanos pudieran solicitar su

¹ Véase dictamen relativo de las comisiones unidas de la Cámara de origen (senadores), consultable en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=130&IdRef=221&IdProc=2>.

² “Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. *El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación*”.

³ “Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...

registro como candidatos independientes a todos los cargos de elección popular.

Por último, en relación con este tema, dentro del procedimiento legislativo del que derivó el decreto de reformas a la CPEUM en materia político-electoral publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2014, el poder reformador modificó nuevamente el referido artículo 116 constitucional para complementar la regulación del tema en cita en el ámbito estatal y, además, advirtió que era necesario ajustar el diverso artículo 41 de la propia ley suprema a efecto de garantizar los derechos y prerrogativas de los candidatos independientes.⁴

De esta suerte, dentro del primero de los preceptos referidos quedó establecido que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán, entre otras cuestiones, que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en la CPEUM y las leyes correspondientes,⁵ mientras que en el segundo se previó, esencialmente, que los candidatos independientes gozarán de prerrogativas para las campañas electorales en los términos establecidos en la normativa respectiva (esto, con independencia de que se dispuso expresamente que tendrían acceso a la radio y televisión en los tiempos del Estado,

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución...”

⁴ Véase dictamen relativo de las comisiones unidas de la Cámara de origen (Senadores), consultable en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?IdOrd=130&IdRef=234&IdProc=2>.

⁵ “Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes”.

dentro del porcentaje que se distribuye de manera igualitaria a quienes participen —partidos y candidatos— en un proceso comicial).⁶

Así, como consecuencia de la reforma constitucional de 2014, se establecieron a nivel legal las reglas de participación de los candidatos independientes en los ámbitos federal y local.

Por cuanto hace a las prerrogativas de los candidatos independientes en el ámbito federal, conforme al artículo 73, fracción XXIX-U,⁷ de la ley suprema, derivado del mismo decreto modificatorio de febrero de 2014 al que se hizo mención previamente, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) que contiene una serie de preceptos que reglamentan las candidaturas independientes para presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión.⁸

En lo que ahora importa destacar, los candidatos ciudadanos que aspiren a ocupar alguno de los cargos arriba indicados tendrán derecho a

⁶ “Artículo 41...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. *Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.*

...

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto”.

⁷ “Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución...”

⁸ “Artículo 357.

1. Las disposiciones contenidas en este Libro, tienen por objeto regular las candidaturas independientes para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Las legislaturas de las entidades federativas emitirán la normatividad correspondiente en los términos de lo señalado por el inciso p) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución”.

obtener financiamiento privado,⁹ el cual se constituye por las aportaciones que realicen el contendiente y sus simpatizantes y no podrá rebasar el diez por ciento del tope de gasto para la elección de que se trate¹⁰ ni constituirse por aportaciones en efectivo, metales o piedras preciosas que pretenda realizar cualquier persona física o moral,¹¹ sobre todo si se trata de una empresa de carácter mercantil que no podrá hacerlo bajo ninguna circunstancia.¹²

En el ámbito local, el tema de los candidatos ciudadanos, sus prerrogativas y, concretamente, el financiamiento privado al que tienen derecho se ha regulado de distintas formas atento al amplio margen de libertad de configuración previsto constitucionalmente en favor de los congresos estatales, con base en el cual han normado este tópico a partir del establecimiento de distintos matices o especificidades encaminados a hacer operativa y funcional esta figura, para garantizar el ejercicio pleno del derecho que involucra.

III. Criterios relevantes

La SCJN y el TE, junto al resto de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación (PJF), en su carácter de instituciones terminales del sistema de órganos jurisdiccionales encargados de garantizar la constitu-

⁹ “Artículo 393.

1. Son prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados:

...

c) Obtener financiamiento público y privado, en los términos de esta Ley”.

“Artículo 398.

1. El régimen de financiamiento de los Candidatos Independientes tendrá las siguientes modalidades:

a) Financiamiento privado, y...”

¹⁰ “Artículo 399.

1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate...”

¹¹ “Artículo 400.

1. Los Candidatos Independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral”.

¹² “Artículo 401.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o Candidatos Independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia:

...

i) Las empresas mexicanas de carácter mercantil”.

cionalidad y legalidad de las normas y actos en la materia, están obligados a garantizar la estabilidad social mediante la aplicación estricta y la interpretación garantista del derecho y a dictar sentencias consistentes, técnica y argumentativamente, pero sobre todo, útiles para consolidar el modelo democrático previsto en la Ley Fundamental.

Con base en estas premisas, por cuanto hace al financiamiento privado de los candidatos independientes a nivel federal, el máximo tribunal del país se pronunció en relación con las limitantes a esta prerrogativa establecidas en la legislación general (mencionadas en el apartado anterior —monto máximo, tipo y aportantes—) al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas,¹³ en el sentido de reconocer su validez.

Esto, al estimar, medularmente, que la prohibición de que los candidatos independientes reciban aportaciones en efectivo, metales y piedras preciosas encuentra sentido en el hecho de que sólo participan en un determinado proceso electoral y, por tanto, no mantienen una permanencia que permita su fiscalización periódica por parte de la autoridad electoral, por lo que se vuelve indispensable evitar la utilización de recursos económicos cuyo origen sea difícil de identificar, como los señalados, con independencia de que se encuentren obligados a rendir cuentas del ejercicio de los recursos con los que intervienen en la contienda.

Así, se consideró que la limitante de referencia se constituye como un mecanismo eficaz y, por ende, justificado para garantizar que los candidatos ciudadanos ejerzan en cualquier caso financiamiento de procedencia lícita, con las características y condiciones necesarias para asegurar su posterior fiscalización.

Por su parte, la prohibición de que los candidatos independientes obtengan aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por parte de empresas mercantiles, por sí o por interpósita persona, se entendió constitucional en la lógica esencial de que se trata de una prohibición específica, concreta y particular que, junto a otras genéricas, está dirigida a impedir que reciban cualquier apoyo económico de personas morales, para así evitar que se desvirtúe el propósito del legislador de autorizar que su financiamiento privado lo construyan, única y exclusivamente, con la participación de personas físicas.

¹³ En sesión de 9 de septiembre de 2014, por unanimidad de diez votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Silva Meza.

Los criterios sustanciales antes mencionados fueron sostenidos nuevamente por la Corte al analizar la constitucionalidad de diversas legislaciones estatales que contenían disposiciones similares.

Así, por ejemplo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y sus acumuladas,¹⁴ en la que se sometieron a control constitucional diversos preceptos del Código Electoral de Colima, se reconoció la validez del artículo 288 *bis*, fracción VI,¹⁵ de dicho ordenamiento, en el que se replicaba la prohibición mencionada de que los candidatos independientes reciban aportaciones y donaciones en efectivo, metales y/o piedras preciosas.

Para sostener la constitucionalidad referida, por principio de cuentas, se señaló que el precepto analizado fue establecido en ejercicio de la facultad que detentan las entidades federativas para regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 116, Base IV, de la ley suprema, que les otorga un importante margen de libertad configurativa en relación con los aspectos mencionados, la cual deben desarrollar atentos a las bases establecidas en la Constitución y las leyes generales en la materia.

Posteriormente, para desestimar el concepto de invalidez planteado por el entonces accionante, en el tenor medular de que el dispositivo jurídico tildado de inconstitucional evidenciaba un trato distinto entre candidatos ciudadanos y partidos políticos sobre el mismo supuesto, la SCJN determinó que no podía hacerse el análisis pretendido en tanto implicaba un ejercicio de comparación entre categorías jurídicas que se encuentran en una posición distinta, atento a la naturaleza y fines que constitucionalmente tienen asignados en términos de los artículos 41, Base I, párrafos primero y segundo,¹⁶ y 35, fracción II, ambos de la CPEUM y, en este

¹⁴ En sesión de 22 de septiembre de 2014, aprobada en lo que interesa por unanimidad de diez votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

¹⁵ “Artículo 288 *bis*. Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular al presente Código:

...

VI. Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y/o piedras preciosas de cualquier persona física o moral...”

¹⁶ “Artículo 41...”

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

sentido, prever condiciones distintas para unos y otros no implica un trato desigual.

Finalmente, el alto tribunal se pronunció sobre la razonabilidad de la limitante en comento, que entendió encaminada a garantizar la licitud de los recursos utilizados por los candidatos independientes a quienes, sostuvo, no se les impedía recibir aportaciones o donaciones, sino que únicamente se les limitaba a que no lo hicieran a través de los mecanismos indicados, con la finalidad de favorecer el conocimiento certero del origen y monto de los recursos que obtuvieran por concepto de financiamiento privado y, consecuentemente, la eficacia del sistema jurídico electoral de la entidad y el respeto de los principios que rigen en la materia, particularmente, los de certeza y legalidad.

Lo resuelto en el asunto antes citado fue reiterado por el Pleno de la SCJN, con sus matices, al emitir su fallo sobre las diversas acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas,¹⁷ 43/2014 y acumuladas,¹⁸ 56/2014 y su acumulada.¹⁹

Ahora bien, dentro del último medio de control de constitucionalidad aludido, la Corte también se pronunció en torno al financiamiento privado de los candidatos independientes, en tanto que la normativa²⁰

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (*sic*) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa...”

¹⁷ Fallada en sesión de 25 de septiembre de 2014, en la que se analizó la constitucionalidad de diversos preceptos del Código Electoral de Michoacán.

¹⁸ Resuelta en sesión de 30 de septiembre de 2014, en ella se analizó la adecuación constitucional de distintos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato.

¹⁹ En este medio de control de constitucionalidad se analizó la constitucionalidad de distintos artículos del Código Electoral del Estado de México, y se dictó sentencia el 2 de octubre de 2014.

²⁰ El artículo 137 del código comicial del Estado de México establecía lo siguiente:
“Artículo 137. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate”.

entonces combatida disponía que no podría rebasar el diez por ciento del tope de gastos para la elección de que se tratara, y esto, a juicio del accionante, era contrario a la norma fundamental, al resultar inequitativo en comparación con lo recibido por los partidos políticos por este concepto.

Así, toda vez que el motivo de invalidez atinente fue planteado a partir de un argumento mediante el cual pretendía compararse el régimen de financiamiento privado de los partidos políticos con el de los candidatos independientes, la SCJN determinó que debía reconocerse la validez del precepto tildado de inconstitucional²¹ pues, como en los asuntos previamente mencionados, estimó que era imposible establecer un punto de comparación entre formas diferentes de promoción política que, por su naturaleza y fines distintos, justifican un trato diferenciado.

El criterio anterior fue reiterado en la diversa acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas,²² aunque en este asunto, a diferencia del anterior, tres de los integrantes del Pleno de la SCJN votaron en contra, esencialmente, en la lógica de que el límite establecido no encontraba justificación alguna, podía resultar insuficiente para que los candidatos independientes realizaran campaña y se dieran a conocer entre el electorado y era susceptible de generar una violación al principio de equidad.

Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas,²³ el alto tribunal analizó el artículo 45²⁴ de la Ley Electoral de Tamaulipas, específicamente, la porción normativa que establecía que

²¹ Por unanimidad de diez votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Silva Meza.

²² En lo que interesa, dentro del medio impugnativo referido se analizó la adecuación constitucional del artículo 293 del Código Electoral de Veracruz, cuyo contenido es sustancialmente idéntico al artículo 137 de la normativa electoral del Estado de México, transcrito en la nota precedente. En este asunto, fallado en sesión de 10 de noviembre de 2015, el criterio de referencia fue aprobado por una mayoría de seis votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Aguilar Morales. Los señores ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

²³ Fallada en sesión de 10 de septiembre de 2015.

²⁴ “Artículo 45. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y las personas que otorgaron su apoyo para obtener su registro, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el tope de gasto que para la elección de que se trate, haya sido tasado para los partidos políticos.

El financiamiento público, para todos los candidatos independientes, consistirá en un monto igual al que se le otorga a un partido político con nuevo registro y será distribuido en términos de la presente Ley”.

los candidatos independientes sólo podrían recibir aportaciones privadas que provinieran de los ciudadanos que les hubieran otorgado su apoyo para obtener el registro respectivo lo que, a decir del accionante, limitaba indebidamente su posibilidad de obtener dichos recursos.

En este caso, la SCJN determinó que la previsión referida debía considerarse inconstitucional,²⁵ en tanto que, si bien las legislaturas locales tienen libertad configurativa para regular lo relativo a los requisitos, derechos y prerrogativas de los candidatos independientes, resulta imposible que, al amparo de ésta, se establezcan medidas desproporcionadas o inequitativas que pudieran suponer una afectación al derecho de ser votado.

Sobre esta base, estimó que el artículo impugnado establecía un régimen inequitativo para los candidatos independientes, que no encontraba parámetro de razonabilidad alguno que lo sostuviera, pues la prohibición de que personas distintas a las que hubieran apoyado una candidatura ciudadana efectuaran aportaciones a ésta, implicaba una restricción al derecho de obtener financiamiento privado, sin que hubiera una finalidad constitucionalmente válida que justificara esta medida que, se dijo, producía una afectación, por una parte, a la esfera jurídica de los candidatos independientes al vulnerar su derecho a obtener recursos y participar equitativamente y en condiciones generales de igualdad en la contienda y, por otra, al derecho de todo simpatizante de expresar su apoyo a través de aportaciones para financiar la campaña política correspondiente lo que, se estimó, redundaba en una restricción injustificada de su libertad de expresión.

De los precedentes mencionados es dable desprender de manera inicial que la SCJN ha establecido o reconocido una serie de criterios generales en relación con el financiamiento privado de los candidatos independientes, a saber, que debe tener un origen claramente identificable y provenir única y exclusivamente de personas físicas, sin importar que hayan otorgado su apoyo o no para que el candidato consiga el registro respectivo; los congresos locales cuentan con un amplio margen de libertad configurativa para regularlo en el ámbito estatal, aunque ésta puede ser limitada; lo dispuesto sobre el particular para los partidos políticos no constituye, necesariamente, un parámetro de regulación; puede limi-

²⁵ Por mayoría de nueve votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Aguilar Morales. El señor ministro Cossío Díaz votó en contra.

tarse, siempre que la restricción atinente encuentre una justificación razonable desde el punto de vista constitucional, y su finalidad es generar recursos suficientes para asegurar que el candidato ciudadano participe en la contienda en condiciones de equidad.

Por su parte, en relación con el tema en cita, y en ejercicio de las competencias que tiene encomendadas, la SS del TE ha emitido diversas determinaciones de las que se desprenden distintos criterios que resultan complementarios a los arriba indicados, y relevantes para consolidar un modelo robusto en relación con el tópico que se analiza.

Para acreditar tal afirmación, es importante aludir, en primer lugar, a lo resuelto por el órgano en cita dentro del recurso de reconsideración 193/2015,²⁶ en el que se analizó la sentencia dictada por una Sala Regional (SR) de dicho órgano jurisdiccional,²⁷ en la cual se confirmó un acuerdo en el que la autoridad administrativa electoral de la entidad correspondiente determinó, en lo que ahora importa destacar y de manera esencial, que en el caso de las candidaturas independientes debía establecerse un límite de financiamiento privado inferior al público.

Lo apuntado fue combatido por el recurrente en la lógica medular de que tal conclusión era violatoria de los derechos a ser votado y de legalidad pues, en su concepto, la SR no reparó en cómo hacer que las candidaturas independientes tuvieran posibilidades reales de ganar una contienda, ya que el tope establecido las colocaba en una situación de desventaja frente a los partidos políticos, les impedía competir en términos reales o efectivos en los comicios y las condenaba a una situación de clara inequidad y desventaja.

Al resolver los argumentos antes indicados, en lo que ahora importa, la SS estableció, por principio de cuentas, que la regulación de los candidatos independientes debía desarrollarse en la lógica de permitir que el ciudadano que obtuvo su registro participara en la contienda con las mismas oportunidades y posibilidades de éxito que quienes fueran postulados por los partidos políticos, más allá de las diferencias evidentes que existen entre ellos y, además, precisó que el principio de preva-

²⁶ La sentencia de este asunto fue dictada el 29 de mayo de 2015, se aprobó por unanimidad de votos de los magistrados Alanís Figueroa, Carrasco Daza, Galván Rivera, González Oropeza, Nava Gomar y Penagos López, y puede consultarse en la dirección electrónica www.te.gob.mx.

²⁷ La recaída en el juicio ciudadano identificado con la clave SDF-JDC-342/2015, dictada por la Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la ahora Ciudad de México.

lencia del financiamiento público sobre el privado, que constituye una limitación para obtener recursos de esta última naturaleza, es aplicable a los partidos políticos y no a los candidatos independientes ni siquiera por analogía, pues estos pertenecen a una categoría jurídica distinta y no equiparable a aquellos.

Lo anterior, señaló, con independencia de que los candidatos ciudadanos deban cumplir con otras previsiones desarrolladas para dichas agrupaciones (topes de gastos de campaña, por ejemplo) pues, de manera ordinaria, reciben un financiamiento público significativamente menor al de quienes participan en la elección, en representación de un partido político y, por ende, que su financiamiento privado se vea topado por el público conlleva a reducir sus posibilidades de competir de manera efectiva en una elección.²⁸

Por otra parte, vale la pena destacar también lo resuelto por la propia SS en el expediente relativo a la contradicción de tesis 2/2016,²⁹ en el que se analizaron los criterios sostenidos por ésta³⁰ y una SR de dicho órgano jurisdiccional³¹ en relación con la aplicación del límite establecido en el artículo 228³² de la Ley Electoral de Chihuahua, que establecía que el financiamiento privado de los candidatos independientes no podía rebasar el cincuenta por ciento del tope de gastos de la elección respectiva.

Lo anterior fue considerado constitucional por el primero de los órganos jurisdiccionales referidos, al estimar, medularmente, que el monto resultante de este tope era proporcional y equitativo al ser superior al obtenido por concepto de financiamiento público, mientras que la SR declaró la nulidad de dicha previsión, pues concluyó que era innecesario

²⁸ De la resolución en comento derivó la tesis aislada XXI/2015, con el rubro siguiente “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”.

²⁹ Fallada en sesión de 1 de junio de 2016, por mayoría de votos de los magistrados Carrasco Daza, González Oropeza y Penagos López, el voto en contra del magistrado Galván Rivera, y en ausencia de los magistrados Alanís Figueroa y Nava Gomar. Puede consultarse en la página electrónica www.te.gob.mx.

³⁰ Al resolver el juicio ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-1579/2016.

³¹ La correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con sede en Guadalupe, que falló el diverso expediente de juicio ciudadano con clave AG-JDC-188/2016.

³² “Artículo 228

El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate”.

sario fijar el límite atinente, en tanto que la suma de los financiamientos privado y público era inferior al tope de gastos de campaña y, por tanto, establecer dicha barrera generaba inequidad en la contienda, por lo que concluyó que un tope como el normado sólo sería aplicable en caso de que el financiamiento proveniente del Estado pudiera cubrir a los candidatos ciudadanos el resto de los recursos necesarios para competir en igualdad de circunstancias con los postulados por los partidos políticos.

Para resolver el punto de contradicción antes planteado, la SSTE consideró, esencialmente, que debía privilegiarse y respetarse la libertad configurativa de la legislatura estatal para regular lo relativo a los tipos de financiamiento a los que tienen derecho los candidatos independientes, sin perder de vista los principios de igualdad, equidad y proporcionalidad presentes en cualquier contienda comicial, los cuales no deben traducirse en que todos los contendientes cuenten con los mismos recursos, sino que su asignación atenderá a las condiciones de cada uno, a partir de lo cual se definió, por ejemplo, la posibilidad de que el financiamiento privado de los candidatos ciudadanos sea superior al público, sin que ello signifique que deba ser ilimitado, sino suficiente para que participen en condiciones de igualdad en los comicios correspondientes.³³

De los criterios antes mencionados es posible desprender, de manera general que la SS del TE ha sostenido que, en el caso de las candidaturas independientes, el financiamiento privado puede prevalecer sobre el público y es susceptible de limitarse, siempre y cuando la restricción atinente no anule la posibilidad de que los contendientes registrados bajo esta figura participen de manera equitativa en la contienda y cuenten con posibilidades reales de éxito.

IV. Conclusiones

Sintetizadas las consideraciones esenciales de los fallos antes mencionados, es posible advertir que los criterios recién destacados ponen de manifiesto que los órganos jurisdiccionales en comento, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, han desarrollado una línea argumentativa consistente y complementaria en relación con el tema general que ha sido abordado en el presente texto, a través de la cual han contribuido a consolidar las candidaturas independientes, dotándolas de elementos rele-

³³ Del fallo referido derivó la jurisprudencia 7/2016, con rubro “FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES)”.

vantes para garantizar su efectiva participación en los procesos electorales, sin soslayar, en modo alguno, los principios que sostienen el sistema democrático que las prevé.

Esto, porque a través de las resoluciones comentadas se ha modulado poco a poco un tema fundamental en relación con esta figura jurídica de regulación reciente y aplicación incipiente, mediante la cual se dio un giro radical al sistema de participación político-electoral prevalente en el país hasta el 2012, lo cual no ha implicado, sin embargo, desconocer el modelo partidista que regía previamente sino, por el contrario, ha coadyuvado a afianzar el principio democrático que es tan relevante en nuestro sistema jurídico.

Por cuanto hace al financiamiento privado, de los fallos referidos puede desprenderse que el criterio que subyace de manera destacada es que toda ley que regule el financiamiento privado de los candidatos ciudadanos, para ser válida, debe establecer condiciones que permitan su participación real y efectiva en los procesos comiciales, esto es, que hagan viable que contiendan con las mismas posibilidades de éxito que quienes son postulados por partidos políticos, sin que ello implique alejarlos o exceptuarlos de cumplir con los mecanismos de control propios de la materia como, por ejemplo, la fiscalización de sus recursos, pues lo último que podría pretenderse es hacer realidad un postulado de la ley fundamental en detrimento de otro.

Así, parece que la principal virtud de las sentencias indicadas es que fijan con claridad los principios que deben tenerse siempre presentes en relación con el financiamiento privado de los candidatos ciudadanos, precisan la finalidad que debe perseguir cualquier norma que lo regule, establecen un punto de equilibrio entre el derecho de quienes contienden sin partido a ser votados y las bases relativas al modelo electoral desarrollado a nivel constitucional, se ajustan al fin perseguido constitucionalmente y a los parámetros legales internacionales desarrollados en relación con este tema, y ponen de manifiesto cómo es que debe llevarse a cabo la labor interpretativa en relación con la ley fundamental, frente a la cual todos somos igualmente valiosos.

Así, el trabajo de los órganos jurisdiccionales referidos, por una parte, ha ayudado a la correcta implementación de las candidaturas independientes que aun cuando hasta ahora han sido prácticamente excepcionales, han logrado incrustarse en el modelo político electoral del país de manera tersa y sin sobresaltos, sin que ello signifique, desde luego, que ha estado exenta de algunos inconvenientes y, por otra, ha abonado

en la definición de criterios iniciales encaminados a garantizar la efectiva aplicación de esta figura y, consecuentemente, la participación de los ciudadanos en las contiendas electorales junto a los partidos políticos, lo cual redundará en un beneficio para la democracia, el sistema jurídico y el modelo de Estado Constitucional que debe regir en el país.³⁴

³⁴ Las sentencias a las que se hace referencia en el presente texto, así como la legislación citada pueden ser consultadas en las siguientes páginas de internet:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación: <https://www.scjn.gob.mx/>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://portal.te.gob.mx/>.