

## **Principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado: ¿es aplicable para los candidatos independientes?**

Oswaldo Erwin González Arriaga\*

### **Introducción**

El pasado veintinueve de mayo de dos mil quince<sup>1</sup>, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió el Recurso de Reconsideración identificado bajo el número de expediente SUP-REC-193/2015<sup>2</sup>, donde sostuvo que el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado resultaba aplicable única y exclusivamente a los partidos políticos.

Lo anterior implicó que los ciudadanos que participaron en el Proceso Electoral 2014-2015 bajo la modalidad de candidatos independientes para jefe delegacional en el Distrito Federal, tuvieron la opción de ingresar dinero de procedencia privada a sus campañas electorales superando el monto de recursos públicos que le fuera autorizado por la autoridad administrativa electoral, sin que la suma de ambas formas de financiamiento sobrepasara el tope de gastos fijado por dicha autoridad.

Partiendo de esa resolución, se deriva un criterio interesante que puede trascender en el ejercicio de la función jurisdiccional electoral en el resto de las entidades federativas al tratar el tema de los límites al financiamiento privado de las candidaturas independientes, por lo cual vale la pena hacer un resumen de sus principales argumentos en el presente ensayo, describiendo los antecedentes del caso, los razonamientos del organismo jurisdiccional para sostener la ilegalidad del acto reclamado sobre la base del principio pro persona consagrado en el artículo 1º Constitucional, así como en los tratados

---

\* Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral de Veracruz.

<sup>1</sup> En lo sucesivo, todas las fechas aludidas en el presente documento se referirán al año dos mil quince, salvo disposición en contrario.

<sup>2</sup> La sentencia puede consultarse en el siguiente vínculo de Internet: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0193-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0193-2015.pdf), consultada el doce de julio.

internacionales ratificados por México, y sus posibles repercusiones en el ámbito electoral local.

## I. Antecedentes

**Acuerdos sobre financiamiento público y tope de gastos de campaña.** El pasado nueve de enero, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) emitió los acuerdos ACU-04-15 y ACU-05-15, en los que respectivamente determinó: los montos de financiamiento público para gastos de campaña que corresponden a partidos políticos y candidatos independientes; así como el tope de gastos de campaña en que podrían incurrir los candidatos independientes a jefe delegacional o a fórmula de diputados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para contender en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, cuya jornada electoral se celebró el siete de junio, determinando, en la parte que interesa, que el tope de gastos para jefaturas delegacionales sería de \$1'413,518.89 M.N.<sup>3</sup> (un millón, cuatrocientos trece mil, quinientos dieciocho pesos, con ochenta y nueve centavos).

**Acuerdos de distribución de financiamiento público y límites al financiamiento privado.** El diecinueve de abril siguiente, el Consejo General del IEDF emitió los acuerdos ACU-500-15 y ACU-501-15; en el primero determinó la distribución del financiamiento público para gastos de campaña de los candidatos independientes a jefes delegacionales en \$148,140.97 M.N. (ciento cuarenta y ocho mil, ciento cuarenta pesos, con noventa y siete centavos) para cada Delegación; en el segundo, determinó los montos de financiamiento privado para las campañas electorales que aquéllos podrían recibir, fijando como límite \$148,140.95 M.N. (ciento cuarenta y ocho mil, ciento cuarenta pesos, con noventa y cinco centavos), significando dos centavos menos que el financiamiento público. En la fecha referida, el Consejo General del IEDF notificó al candidato independiente de la Delegación Miguel Hidalgo, ciudadano Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag, el último acuerdo citado.

---

<sup>3</sup> Todas las cantidades referidas en el presente ensayo, son en moneda nacional.

Para una mejor comprensión de lo expuesto, la figura 1 esquematiza lo descrito:

<b>Figura 1. Elección de jefes delegacionales DF</b>		
Tope de gastos de campaña para partidos políticos y candidatos independientes (ACU-05-15)	\$1'413,518.89	Mientras que la suma del financiamiento público y privado para todos los candidatos no debía superar el tope de gastos de campaña, en el caso de los candidatos independientes dicho importe conjunto apenas alcanzó la cantidad de \$296,281.92 pesos
Financiamiento público de candidatos independientes (ACU-500-15)	\$148,140.97	
Límite al financiamiento privado de candidatos independientes (ACU-501-15)	\$148,140.95	
Fuente: elaboración propia		

**Juicio ciudadano.** Inconforme con tal acuerdo, mediante demanda presentada el día veintitrés de abril posterior, la persona referida promovió Juicio para la impuso el acuerdo ACU-501-15, medio de impugnación que fue radicado con el número de expediente SDF-JDC-342-2015.

**Resolución del juicio ciudadano.** La autoridad jurisdiccional en cuestión resolvió el juicio ciudadano mediante sentencia de veinte de mayo posterior, en el sentido de confirmar el contenido del acuerdo impugnado, argumentando en esencia lo siguiente:

- a) que el marco normativo aplicable en el Distrito Federal reitera que el financiamiento de los candidatos independientes se compondrá del erario público, por una parte, y de recursos de origen privado, por la otra;
- b) que la suma de ambos recursos podrá destinarse para actividades de campaña de los candidatos independientes cuando no supere el tope de gastos de campaña señalado por el Instituto local para cada Delegación;
- c) que el financiamiento público que se otorgue a los candidatos independientes, no podrá exceder del 60% del tope de gastos de campaña correspondiente;
- d) que el financiamiento privado de que dispongan los candidatos independientes estará sujeto, en cuanto a su origen, uso, destino, comprobación y fiscalización, a las mismas reglas del financiamiento privado para los candidatos postulados por los partidos políticos;

e) que existía un pronunciamiento expreso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el sentido de que el principio constitucional de preeminencia de los recursos públicos aplicaba también para las campañas de los candidatos independientes; y

f) que el actor no impugnó el monto autorizado de financiamiento público, con lo cual aceptó un monto inferior por concepto de financiamiento privado.

En consecuencia, confirmó el acuerdo impugnado por cuanto hace a la imposición de un tope al financiamiento privado. La sentencia se notificó al actor el veintiuno de mayo posterior.

**Recurso de Reconsideración.** El veinticuatro de mayo siguiente, el mismo actor interpuso Recurso de Reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF en contra de la sentencia del expediente SDF-JDC-342-2015 dictada por la Sala Regional referida en párrafos precedentes, medio de impugnación radicado bajo el número de expediente SUP-REC-193/2015 en el que esencialmente hizo valer los agravios siguientes:

- Que la sentencia impugnada era violatoria de los derechos a ser votado y a la legalidad, pues lejos de interpretar el marco normativo de las candidaturas independientes conforme a estándares de derechos humanos, adoptaba precedentes que no reparaban en convertir las candidaturas independientes en opciones con posibilidades reales de ganar una contienda electoral;
- Que el tope impuesto para el financiamiento privado a los candidatos independientes les dejaba en una situación de desventaja frente a los partidos políticos, lo que a su vez se traducía en una imposibilidad de competir en términos reales o efectivos en los comicios; y
- Que los criterios del Poder Judicial de la Federación trasgredieron el derecho político a ser votados de los candidatos independientes, pues les obligaron a competir en una clara situación de inequidad y desventaja.

## II. Desarrollo del caso en sede jurisdiccional

De la revisión integral del objeto de la litis, la Sala Superior advirtió que debía realizar una interpretación del artículo 41, base II, de la Constitución General de la República, para efectos de determinar si el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado era aplicable a las candidaturas independientes. Para tal fin consideró fundamental analizar el contenido del derecho a ser votado; posteriormente reparar en el contenido específico que tal derecho adquiriría en la modalidad de las candidaturas independientes para analizar si eran jurídicamente equiparables a las candidaturas partidistas; y finalmente emitir su determinación.

Por cuanto hace al primer punto de análisis sobre el fondo del asunto, la autoridad jurisdiccional señaló -en esencia- que la Constitución prevé el derecho a ser votado para acceder a cargos de elección popular como un derecho humano de tipo político-electoral, reconocido en su artículo 35, fracción II; que el reconocimiento y alcance de los derechos humanos compete primigeniamente a la Constitución y a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, ambas fuentes del bloque de constitucionalidad; y que la intención del Poder Revisor de la Constitución fue la de ampliar el contenido del derecho fundamental de las personas a ser votadas al reconocer su posibilidad de contender en elecciones populares, tanto por conducto de un partido político como a través de las candidaturas independientes, lo que se traduce en una restricción de la libertad de configuración legal otorgada a los órganos legislativos secundarios.

Respecto al segundo punto de análisis, la Sala señaló que entre candidatos independientes y partidistas no existen diferencias materiales, de modo que el régimen jurídico que les sea aplicable durante las campañas electorales en las cuales contiendan debe ser análogo o razonablemente distinto. Si quienes aspiran a un cargo de elección popular carecen de posibilidades reales de competir y, eventualmente, ganar, se vulneraría su derecho a ser votadas, se afectaría el derecho de la ciudadanía a elegir una opción política distinta a la ofrecida por el esquema tradicional partidista y se estaría vaciando de contenido un derecho constitucional al limitarlo.

Destacó que la base I del artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos son entidades de interés público cuya finalidad consiste en 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. Es decir, su relevancia constitucional deriva del papel instrumental que representan para la democracia al permitir el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público. Por lo tanto, no tendría sentido limitar las posibilidades reales de los candidatos independientes para competir y ganar en una elección, en aras de favorecer a los partidos políticos como consecuencia de su rol para permitir el acceso ciudadano al poder público. Esto equivaldría a limitar un derecho ciudadano para fortalecer el mismo derecho ejercido por una vía distinta.

En tal sentido, una candidatura independiente que ya superó la etapa de registro debe regirse por un marco normativo que le permita competir en igualdad con los candidatos de los partidos políticos, lo cual es corolario del principio de equidad que rige las contiendas electorales, además de materializar la reforma constitucional de 2012 para esta modalidad de participación ciudadana, lo que a su vez conlleva un compromiso del Estado por hacer del contenido de ese derecho una realidad. De ahí que la Sala Superior deba asumir su rol de tribunal constitucional y de máximo garante de los derechos humanos político-electorales, haciendo efectivo, útil y potenciador el marco normativo de los derechos de las personas.

Finalmente, por cuanto hace a la aplicabilidad de principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado combatido por el recurrente, luego de desestimar los argumentos realizados por la autoridad señalada como responsable sobre el tema del financiamiento privado en la sentencia recurrida, la Sala Superior recordó que el artículo 41, base II, de la Constitución establece que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, para lo cual señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de éstos y sus campañas electorales, debiendo asegurar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Para la autoridad

jurisdiccional, tal redacción evidencia que el principio aludido está diseñado para los partidos políticos, no para los candidatos independientes.

Por lo anterior, la aplicabilidad del principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado para los candidatos independientes constituye una evidente limitación a sus posibilidades de obtener recursos de origen privado, relevante porque se pretende aplicar por analogía una norma de límite que tiene un impacto fundamental sobre el derecho humano a ser votado, lo cual resulta contrario al estándar constitucional que la SCJN ha desarrollado sobre la falta de similitud de condiciones entre candidatos independientes frente a los partidos políticos. En consecuencia, resultaría extremadamente perjudicial para el derecho de quienes aspiren a una candidatura independiente que, por una parte, les sean negados los derechos y prerrogativas de los partidos políticos al considerar que pertenecen a una categoría jurídica distinta y no equiparable, mientras que, por otra, les apliquen las limitaciones constitucionales y legales desarrolladas para dichas agrupaciones.

En ese orden de ideas, la Sala Superior concluyó que si bien existe un límite constitucional sobre el financiamiento privado para los partidos políticos, no existen bases que permitan extenderlo a los candidatos independientes. De hecho, en la base III del mismo artículo 41 constitucional, se menciona lo conducente al acceso de los candidatos independientes a tiempos de radio y televisión, pese a que la Constitución desarrolla en esa parte el modelo aplicable a los partidos políticos. Por ello, la Sala Superior concluye que si se hubiera querido extender esa prohibición a las candidaturas independientes, el Poder Revisor de la Constitución lo habría hecho expresa y claramente.

A mayor abundamiento, la Sala Regional destacó que el principio pro persona, reconocido en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional, establece que en la labor interpretativa los operadores jurídicos deberán favorecer siempre a las personas, lo cual implica que ante dos posibles interpretaciones de un precepto normativo, deba elegirse inevitablemente aquella que, siendo jurídicamente válida, resulte más amplia en cuanto a los alcances de un derecho, o menos restrictiva en cuanto al entendimiento de los

límites al mismo. De esta forma, la omisión sobre los límites o montos del financiamiento privado en el marco normativo aplicable en el Distrito Federal no debía entenderse como un error, sino como la intención del órgano legislativo de dejar fuera del ámbito de las candidaturas independientes el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Por lo anterior, de conformidad con una interpretación armónica de la Constitución, restrictiva del límite establecido en el artículo 41, base II, párrafo primero, y pro persona del artículo 35, fracción II en relación con las candidaturas independientes, la Sala Superior declaró que el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado resultaba aplicable única y exclusivamente a los partidos políticos. En estos términos, resultó equivocada la interpretación constitucional realizada por la Sala Regional DF en la sentencia recurrida, siendo procedente revocarla y declarar la nulidad de la porción del acuerdo ACU-501-15 del IEDF, por cuanto hace al establecimiento del tope al financiamiento privado. En consecuencia, ordenó que dicho tope se interpretase conforme a lo establecido en los acuerdos previamente emitidos por el Instituto Local, sin que el financiamiento total pueda rebasar el tope de gastos de campaña previamente implementado.

### III. Comentarios

Este precedente judicial pone en evidencia que todas las autoridades, primordialmente las vinculadas con la materia electoral, deberán poner especial cuidado en la posible vulneración y protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos que aspiren a cargos de elección popular en el papel de candidatos independientes, atendiendo al control difuso de convencionalidad, buscando maximizar la protección de los derechos humanos establecidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el país, de manera que ésta pueda ser una salida ciudadana para impugnar el contenido de resoluciones lesivas de tales derechos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> A mayor abundamiento sobre el control difuso de convencionalidad, *cfr.* Carbonell, Miguel. *Introducción general al control de convencionalidad*, en González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego (coords), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México,

De igual forma se advierte que en la interpretación constitucional y legal que realicen las autoridades electorales de cualquier ámbito sobre el tema de las candidaturas independientes, debe privilegiarse la equidad de la contienda para que éstos tengan posibilidades reales de competir frente al resto de los candidatos partidistas, con lo cual se materializaría la reforma política de 2012 y legitimaría al Estado como protector de los derechos humanos de las personas, lo cual puede fortalecer al sistema democrático en su conjunto.

Quedó claro que si bien las bases contenidas en el artículo 41 constitucional establecen que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, el pronunciamiento de la Sala Superior en el caso concreto fue en el sentido de no restringir que los candidatos independientes reciban el financiamiento privado necesario que obtengan lícitamente, bajo un régimen de transparencia y rendición de cuentas, partiendo del criterio de que el financiamiento privado que reciben dichos candidatos puede sobrepasar el recurso público hasta el tope fijado por la autoridad electoral, con el fin de garantizar el ejercicio real y efectivo de los derechos político-electorales de votar y ser votado.

Por lo anterior, valdría la pena valorar una posible adición al Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tendente a regular que el financiamiento privado de los candidatos independientes pueda sobrepasar al financiamiento público, imponiendo como límite el tope de gastos fijado por la autoridad electoral. No es necesario esperar hasta que se presente un supuesto análogo al caso descrito en el presente ensayo durante el desarrollo del próximo proceso electoral ordinario, donde eventualmente se vulneren los derechos político-electorales de los aspirantes veracruzanos a una candidatura independiente, cuando el Congreso local tiene la facultad de hacer las adiciones pertinentes de manera anticipada y oportuna para perfeccionar su producción normativa, atendiendo desde luego las limitaciones de término

---

UNAM, 2013, p. 69 y ss; Bustillo Marín, Roselia, *El control de convencionalidad: la idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*, en Bustillo Marín, Roselia y Monika Gilas, Karolina, *Líneas jurisprudenciales en materia electora*,. México, TEPJF, 2013, p. 6; Pinto, Mónica, *Temas de derechos humanos*, Editores del Puerto, Argentina, 1997, p. 81. Además, Angulo Jacobo, Luis Fernando, *El control difuso de convencionalidad en México*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, núm. 35, 2013, p. 81.

señaladas en la Carta Magna, máxime que los precedentes judiciales de los organismos jurisdiccionales están evidenciando desde ahora las desigualdades emanadas de una errónea interpretación constitucional.

Sobre la base del precedente judicial en comento, si tanto en Veracruz como en el resto de las entidades federativas se llegase a regular clara y expresamente que los recursos privados que reciben los candidatos independientes pueden sobrepasar el financiamiento público hasta el tope fijado por la autoridad electoral, se acotaría el margen de error interpretativo y se potenciaría el derecho de las personas, otorgando posibilidades reales de competencia en circunstancias de equidad para quienes usen la vía alterna partidista, de modo que el reconocimiento constitucional de las candidaturas independientes se traduzca en su protección desde una óptica material y no estrictamente formal.

### Fuentes

Angulo Jacobo, Luis Fernando, *El control difuso de convencionalidad en México*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, núm. 35, 2013.

Bustillo Marín, Roselia, *El control de convencionalidad: la idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*, en Bustillo Marín, Roselia y Monika Gilas, Karolina, *Líneas jurisprudenciales en materia electora*,. México, TEPJF, 2013.

Carbonell, Miguel. *Introducción general al control de convencionalidad*, en González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego (coords), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013.

PINTO, Mónica, *Temas de derechos humanos*, Editores del Puerto, Argentina, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Electoral número 577 para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Sentencia de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder de la federación SUP-REC-0193-2015 de fecha 29 de mayo de 2015

[http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0193-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0193-2015.pdf)