

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-234/2017

ACTORA: MARÍA TERESA
CASTELL DE ORO PALACIOS

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
ELECTORAL DEL ESTADO DE
MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: VIOLETA
ALEMÁN ONTIVEROS, RAÚL ZEUZ
ÁVILA SÁNCHEZ Y MARIANO
ALEJANDRO GONZÁLEZ PÉREZ

Ciudad de México, a veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

SENTENCIA

Que **confirma** el acuerdo IEEM/CG/83/2017 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que distribuyó el financiamiento público de gastos de campaña para las candidaturas independientes registradas para la elección de la Gubernatura de esa entidad federativa.

ÍNDICE

ANTECEDENTES	2
COMPETENCIA.....	3
REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	3
ESTUDIO DE FONDO	5
Planteamiento del caso.....	5
a) Constitucionalidad del artículo 146 del Código Electoral del Estado de México.....	7

SUP-JDC-234/2017

b) Asignación de financiamiento público a candidatos independientes en procesos electorales en los que sólo se renueva gobernador del Estado.....	10
RESOLUTIVO.....	18

ANTECEDENTES

1. **Inicio del proceso electoral.** El correspondiente para la renovación del Poder Ejecutivo del Estado de México comenzó el siete de septiembre de dos mil dieciséis.
2. **Delimitación del financiamiento público.** El quince de febrero de dos mil diecisiete, mediante acuerdo IEEM/CG/37/2017¹, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México determinó los montos que, por concepto de financiamiento público, le corresponderían a los partidos políticos y candidatos independientes para las campañas electorales del proceso comicial.
3. **Registro.** El dos de abril siguiente, mediante acuerdo IEEM/CG/74/2017, la actora obtuvo su inscripción como postulante ciudadana a gobernadora del Estado de México.
4. **Distribución de financiamiento.** En esa misma fecha, el referido Consejo General suscribió el acuerdo IEEM/CG/83/2017², a través del cual efectuó la repartición del financiamiento público para los gastos de campaña de las dos candidaturas independientes registradas para la contienda por la Gubernatura del Estado.

¹ "Por el que se fija el Financiamiento Público para Actividades Permanentes y Específicas de los Partidos Políticos correspondientes al año 2017, así como para la Obtención del Voto de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes para el proceso electoral 2016-2017".

² "Por el que se determina la distribución del Financiamiento Público para Gastos de Campaña de la Candidata y el Candidato Independientes, que obtuvieron su registro para contender al cargo de Gobernador/a Constitucional del Estado de México, para el periodo comprendido del 16 de septiembre de 2017 al 15 de septiembre de 2023".

5. **Juicio ciudadano.** En desacuerdo con la determinación de la autoridad electoral, María Teresa Castell de Oro Palacios promovió el medio de impugnación que nos ocupa.

COMPETENCIA

6. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido *per saltum*, para cuestionar la distribución del financiamiento público para campañas electorales de las candidaturas independientes a la Gubernatura del Estado de México.
7. Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

REQUISITOS DE PROCEDENCIA

8. El presente medio de impugnación reúne los requisitos formales y de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1 y 79 de la citada ley de medios, tal y como se expone a continuación:
9. **Definitividad.** En el caso, si bien en principio la actora debió acudir a la jurisdicción de su estado³, previo a accionar el medio de impugnación federal, se considera que procede el estudio del

³ Debía agotar el recurso de apelación, previsto en el artículo 408, fracción II, inciso a), del Código Electoral del Estado de México, que dice: "II. El recurso de apelación, que podrá ser interpuesto por: a) Los partidos políticos o coaliciones, candidatos independientes, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos, omisiones y resoluciones de los órganos centrales del Instituto, o contra los actos u omisiones del Presidente del Consejo General o del Secretario Ejecutivo del Instituto".

SUP-JDC-234/2017

presente caso a través del llamado salto de instancia (*per saltum*), atento a lo que se razona enseguida.

10. Este tribunal electoral ha sostenido⁴ que los justiciables están exonerados de acudir a las instancias partidistas o locales cuando su agotamiento se traduzca en una amenaza seria para el ejercicio oportuno de los derechos sustanciales objeto del litigio. Esto es, cuando los trámites en que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo, puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias.
11. En la especie, se combate el acuerdo del instituto electoral local por el que distribuyó el financiamiento público para campañas a los candidatos independientes que obtuvieron su registro para participar en las elecciones para renovar el Poder Ejecutivo del Estado, cuya fase de campaña inició el pasado tres de abril⁵, lo cual torna evidente que el tiempo que implicaría el agotamiento del medio de impugnación local se traduciría necesariamente en una merma sustancial para el ejercicio oportuno de los derechos sustanciales objeto del litigio.
12. **Forma.** El juicio se promovió por escrito ante la responsable; en el curso respectivo se hace constar el nombre y firma autógrafa de la enjuiciante; se identifica el acto impugnado y la autoridad emisora; se mencionan los hechos en que se basa la

⁴ Véase la jurisprudencia 9/2001, de la Sala Superior, de rubro: “DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO”. Publicada en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 13 y 14.

⁵ Según se advierte de los artículos 12, párrafo décimo cuarto y 263, párrafos primero y segundo, del Código Electoral para el Estado de México; así como el acuerdo IEEM/CG/77/2016, del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México mediante el cual aprobó el “CALENDARIO DEL PROCESO ELECTORAL 2016 – 2017”.

impugnación; se exponen los agravios, los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

13. **Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió dentro del plazo legal de cuatro días⁶, ya que la determinación cuestionada se emitió el dos de abril del presente año, y la demanda se presentó el cinco de abril siguiente.
14. **Legitimación.** La actora está legitimada por tratarse de una ciudadana que acude por sí misma, de manera individual, haciendo valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales.
15. **Interés jurídico.** La promovente cuenta con él, toda vez que impugna el acuerdo por el que se le asignó el financiamiento público para costear sus gastos de campaña como candidata independiente a la Gubernatura del Estado de México, el cual considera es violatorio de sus derechos.

ESTUDIO DE FONDO

Planteamiento del caso

16. María Teresa Castell de Oro Palacios es una ciudadana del Estado de México que obtuvo su registro para participar como candidata independiente en la elección de la Gubernatura de la referida entidad federativa.

⁶ Dicho plazo es el previsto en el artículo 415, del Código Electoral del Estado de México. Lo anterior es así, pues por tratarse de un asunto que se conoce vía *per saltum*, para efecto de computar la oportunidad en la presentación de la demanda, debe aplicarse la legislación del Estado de México, de conformidad con la jurisprudencia 9/2007, de rubro: "PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL". Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 27 a 29.

SUP-JDC-234/2017

17. Mediante acuerdo del pasado dos de abril, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México distribuyó el financiamiento público que corresponderá a cada uno de los postulantes ciudadanos que se encuentran registrados para los referidos comicios.
18. En dicho proveído, la autoridad local determinó que, de conformidad con el artículo 146, fracción I, del Código Electoral local, los recursos públicos con los que contarán los candidatos independientes para sostener sus campañas son equivalentes al 33.3% del presupuesto que, para la obtención del voto, se otorga a los partidos de nueva creación. Con base en ello, asignó a la actora \$ 903,220.60 pesos.
19. Inconforme con la actuación del instituto estatal, la candidata ciudadana acude a este Tribunal Electoral formulando, destacadamente, dos planteamientos:
 - a) El referido artículo 146 es inconstitucional, ya que vulnera los principios de equidad en la contienda electoral y de igualdad de oportunidades entre los candidatos independientes y los partidos políticos.
 - b) La previsión contenida en el numeral en cita, relativa a que el monto del financiamiento público se reparte en una proporción de 33.3% por cada tipo de elección, no encuentra justificación cuando solo se renueve el Ejecutivo Estatal, tal como acontece en el caso.
20. Enseguida se contestan los agravios de la enjuiciante en el orden antes expuesto.

a) Constitucionalidad del artículo 146 del Código Electoral del Estado de México

21. La actora controvierte la constitucionalidad de la distribución y prorrateo del financiamiento público reconocido a las candidaturas independientes en el Estado de México, en el artículo 146 del Código Electoral local.
22. Lo anterior, pues considera que la división del financiamiento total dispuesto para las candidaturas independientes, con base en los cargos de elección popular vulnera los principios de equidad en la contienda electoral e igualdad de oportunidad con los partidos políticos.
23. La disposición cuya inconstitucionalidad reclama la actora dispone:

Artículo 146. El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:

I. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Gobernador.

II. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputados locales.

III. Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las planillas a integrar los ayuntamientos.

En el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos en los incisos anteriores.

24. Su reclamo resulta **infundado**.
25. En efecto, como lo ha determinado previamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar la constitucionalidad de la

SUP-JDC-234/2017

disposición ahora controvertida⁷, así como previsiones de esquemas de financiamiento similares a los contemplados en el Código Electoral del Estado de México –como el contenido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales–; conforme al modelo constitucional, no existe restricción para que las legislaciones estatales dispongan que las candidaturas independientes prorraten entre sí las prerrogativas que les correspondan en su conjunto.

26. En términos de lo dispuesto por el artículo 116 constitucional, las legislaturas de las Entidades Federativas tienen libertad configurativa respecto de la reglamentación de la postulación, registro, derechos y obligaciones de las candidaturas independientes, en el que se garantiza su derecho al financiamiento público.
27. Tal financiamiento debe atender al principio de equidad en su distribución, como el texto fundamental exige para el caso de los partidos políticos, sin embargo, no existe precepto constitucional que indique un parámetro o medida relativa al financiamiento de las candidaturas independientes; de manera que fue el propio legislador del Estado de México el que equiparó, dentro del ámbito de su libertad configurativa, el financiamiento que corresponde a un partido político de reciente creación, con el que se asigna a las candidaturas independientes.
28. La propia Constitución Federal contempla un trato diferenciado en la participación en los procesos comiciales de los partidos

⁷ Resolución emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las **Acciones de Inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada 60/2014**, de dos de octubre de dos mil catorce. La constitucionalidad del artículo 145 y 146 del Código Electoral local del Estado de México, fue analizada en el considerando Décimo Octavo, el cual se aprobó por unanimidad de diez votos de las y los Ministros.

políticos frente a las candidaturas independientes, como en el caso de la asignación de tiempos en radio y televisión, respecto de la cual se prevé una distribución en conjunto para éstas, como si se tratara de un partido político de nueva creación.

29. Ello encuentra justificación en la naturaleza y función que reconoce el texto constitucional a los partidos políticos y a las candidaturas independientes, pues mientras que a los primeros los reconoce como entidades de interés público, cuyos fines, entre otros, son los de promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, conforme a los programas, principios e ideas que postulan; el derecho a participar en una candidatura independiente, constituye una prerrogativa ciudadana exigible frente a la autoridad siempre que se cumplan con los requisitos, condiciones y términos exigidos por las leyes respectivas.
30. Es decir, a diferencia de que la naturaleza constitucional de integrar la representación proporcional, y el carácter permanente, erige a los partidos políticos como el medio y la regla general para el acceso al poder público; las candidaturas independientes constituyen el medio excepcional para que la ciudadanía acceda a los cargos de elección popular⁸.

⁸ Véase la ejecutoria emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las **Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, 26/2014, 28/2014, y 30/2014**, de nueve de septiembre de dos mil catorce, en las que se analizó la constitucionalidad de los artículos 407 y 408 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativos al financiamiento público para las candidaturas independientes en su conjunto como si fueran un partido de nueva creación, así como el prorrateo de las prerrogativas entre el conjunto de candidatas y candidatos ciudadanos (considerando Trigésimo Octavo). El cual se aprobó por unanimidad de diez votos de las y los ministros.

SUP-JDC-234/2017

31. De modo que la introducción por parte del legislador del Estado de México, de una regla semejante o análoga para la distribución del financiamiento público entre las personas registradas en una candidatura independiente, no atenta contra el principio de equidad en la contienda, al replicar el modelo dispuesto en el texto constitucional en el que se dividen de manera equitativa las prerrogativas que correspondan a las y los candidatos independientes.

b) Asignación de financiamiento público a candidatos independientes en procesos electorales en los que sólo se renueva gobernador del Estado

32. La promovente solicita se revoque el acuerdo IEEM/CG/83/2017, por el que se determinó el financiamiento público para gastos de campaña de las candidaturas independientes para la Gubernatura en el Estado de México, pues considera que la autoridad responsable debió asignarle el total de financiamiento público que para la obtención del voto correspondería a un partido político de nueva creación, en virtud de que, desde su perspectiva, no existe justificación para fragmentar el monto total de financiamiento público a distribuirse, reduciéndolo al 33.3%, dado que sólo se renovará al titular del ejecutivo local.

33. El agravio es **infundado**.

34. Conforme a lo expuesto en el apartado inmediato anterior, se tiene que en el artículo 146 del Código Electoral del Estado de México, se desarrollan las reglas para la distribución y asignación del financiamiento público a que tienen derecho los candidatos independientes, las cuales, en esencia, son las siguientes:

35. Se reconoce el derecho de los candidatos independientes a recibir financiamiento público para la obtención del voto ciudadano en la elección de que se trate.
36. Para efectos de la asignación de financiamiento público, se considerará al conjunto de candidatos independientes, como si se tratara de un partido político de nuevo registro.
37. El monto total a distribuirse entre los candidatos independientes, se dividirá entre las tres elecciones – Gobernador, Diputados e Integrantes de los ayuntamientos– asignando el 33.3% del monto de financiamiento público para la obtención del voto que correspondería a un partido político de reciente creación.
38. El monto de cada elección se dividirá, de manera igualitaria entre los candidatos, fórmulas o planillas contendientes para los respectivos cargos.
39. Por ello, en lo que respecta a la elección de gobernador, el 33.3% del financiamiento público que correspondería a un partido político de reciente creación, se distribuirá, de manera igualitaria, entre los candidatos independientes al referido cargo.
40. En el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% del monto correspondiente para cada tipo de elección.
41. Así, los recursos que se asignan al total de candidatos independientes se divide, en principio, en tres partes iguales, correspondiendo cada una de esas partes cada tipo de elección – gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos-.

SUP-JDC-234/2017

42. En ese tenor, es de señalarse que el monto de recursos que corresponde a cada tipo de elección se sujeta a una distribución igualitaria entre los candidatos independientes registrados.
43. El modelo de distribución previsto por el legislador local permite advertir que, en principio, se encuentra dirigido a garantizar la equidad en la contienda, y la correspondiente participación en condiciones generales de igualdad, a partir de la asignación proporcional a cada candidato, de los recursos públicos que en su conjunto se les otorgan, en función de la elección correspondiente y del número de candidatos registrados.
44. Así en el sistema electoral del Estado de México se contempla un supuesto general de distribución del financiamiento público para candidatos independientes que regula la asignación y entrega de esos recursos en los procesos electorales, que replica el modelo previsto para las elecciones federales.
45. En el caso concreto, la autoridad responsable llevó a cabo la asignación del financiamiento público a los candidatos independientes a partir de las bases establecidas en el sistema electoral local, en los términos que se exponen a continuación:
46. En principio, expuso que al conjunto de candidatos independientes se les debía de considerar, para efectos del financiamiento público, como si se tratara de un partido político de reciente creación, de tal manera que el financiamiento público que les corresponde para la obtención del sufragio ciudadano, es el equivalente al 50% del que se les debe otorgar para actividades ordinarias, cuyo resultado es el equivalente a \$5,424,748.39, conforme se esquematiza a continuación.

Monto de financiamiento público ordinario a que tiene derecho un partido político de nueva creación –artículo 66, fracción III, inciso a), del Código Electoral local–.	Monto de financiamiento público para la obtención del sufragio a que tiene derecho un partido político de nueva creación. (Equivalente al 50% del financiamiento para actividades ordinarias) –Artículo 66, fracción II, inciso b), del Código Electoral local–.	Monto de financiamiento público a distribuirse entre los candidatos independientes –artículo 146, fracción I, del Código Electoral local–.
\$10,849,496.78	\$5,424,748.39	\$5,424,748.39

47. Luego, la autoridad procedió a determinar el monto de financiamiento público destinado a los candidatos independientes a gobernadora o gobernador del Estado, dividiendo el monto en general en tres partes igual, conforme con lo previsto en el artículo 146, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, conforme se esquematiza en seguida:

Financiamiento total a candidatos independientes	Monto de financiamiento destinado a los candidatos independientes por elección.
\$5,424,748.39 100%	Gobernador 33.3% \$ 1,806,441.21

48. Después, la autoridad responsable procedió a distribuir igualitariamente el financiamiento público para candidatos independientes a gobernador del Estado de México, entre la ciudadana y el ciudadano que obtuvieron su registro con ese carácter, determinando que a cada uno de ellos correspondía la cantidad de \$903,220.60, en los términos que se ilustran a continuación:

No.	Candidato/a independiente	Financiamiento público a distribuirse entre los candidatos independientes a gobernador del Estado.	Monto que corresponde al candidato independiente.
1	Isidro Pastor Medrano	\$1,806,441.21	\$903,220.60
2	María Teresa Castell de Oro Palacios		\$903,220.60
	TOTAL	\$1,806,441.21	\$1,806,441.21

49. Ahora bien, este órgano jurisdiccional considera que la asignación de financiamiento público a las candidaturas independientes antes reseñadas resulta conforme al marco normativo vigente de la

SUP-JDC-234/2017

entidad federativa, sin que sea posible realizarlo a partir de la interpretación propuesta por la actora.

50. Lo anterior porque, atendiendo al principio constitucional de equidad, y al derecho ciudadano a poder ser votado en condiciones generales de igualdad, la partición o fragmentación en tres partes iguales, del total de financiamiento público para la obtención del voto que debe distribuirse entre los candidatos independientes adquiere justificación, en que su finalidad es garantizar la participación equitativa de esas candidaturas frente a los partidos políticos, sin que obste para ello que las cantidades que a los partidos políticos se les entreguen por concepto de financiamiento público para la obtención del sufragio puedan ser diferenciadas, precisamente porque ello deriva de las condiciones particulares en que cada uno de los contendientes participa, en tanto que las candidaturas independientes obtienen el derecho a participar exclusivamente en el proceso electoral correspondiente, a partir de la acreditación de un mínimo de respaldo ciudadano fijado por el legislador, de tal manera que si bien resulta válido que se les asignen recursos públicos para el desarrollo de sus campañas electorales equiparándolos a un partido político de reciente creación, también lo es que esos recursos guarden proporción con la campaña política que realizan.
51. Ello, principalmente porque los partidos políticos y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas no equiparables, sin embargo, los segundos cuentan con medidas compensatorias que les permiten contender en condiciones equitativas, verbigracia, el derecho con que cuentan para allegarse de financiamiento privado.

52. Por todo ello, si la autoridad administrativa electoral determinó no tomar en consideración para la asignación del financiamiento público para la obtención del sufragio a la candidata y al candidato independiente al cargo de gobernador del Estado de México, que en el proceso electoral de esa entidad federativa, no se renovarían a los integrantes de los ayuntamientos ni el congreso local, ello obedeció a que el régimen de financiamiento público previsto en el diseño constitucional y legal de esa entidad federativa no lo prevé de esa manera, sin que esa situación genere un agravio a la actora, precisamente porque ello se llevó a cabo en acatamiento al ámbito de la libertad configurativa de la propia entidad federativa.
53. Cabe hacer mención de que la distribución igualitaria del monto de financiamiento público que debe realizarse entre los candidatos independientes a un mismo cargo de elección popular, adquiere justificación en el hecho de que el legislador nacional y local, tomando en consideración que los recursos de la hacienda pública son limitados, así como los principios de razonabilidad y eficiencia presupuestaria, determinaron que procedía otorgar al conjunto de candidatos independientes el mismo trato que a un partido político de reciente creación, -a fin de establecer un parámetro objetivo lo más próximo a las condiciones bajo las que participan: **1.** por única ocasión y **2.** cumpliendo con un mínimo de requisitos-.
54. Por ello, si en la normativa nacional de referencia, se sentó la premisa esencial consistente en que, para efectos de financiamiento público para la obtención del sufragio, el conjunto de todos los candidatos independientes recibirían recursos como

SUP-JDC-234/2017

si se tratara de un solo partido político de nueva creación, resulta evidente que los recursos correspondientes a esos candidatos por cada una de las elecciones, deben ser distribuidos igualitariamente entre todos aquellos que alcancen su registro, sin que sea posible considerar montos o cantidades mayores a las correspondientes a cada elección debido a los límites normativos fijados por el legislador nacional en acatamiento al mandato del Poder Revisor de la Constitución, los cuales tienen por finalidad generar equidad en la contienda a partir de las condiciones de cada uno de los contendientes, sin afectar de manera desmedida la hacienda pública de donde emanan esos recursos.

55. En consonancia con ello, el hecho de que durante el proceso electoral local que actualmente se lleva a cabo no se renovara a los integrantes de los ayuntamientos ni a los diputados del Congreso local, constituye una situación de hecho a partir de la que la actora pretende beneficiarse de manera desproporcionada en perjuicio del erario público, desconociendo el sistema normativo, mediante la proposición de nuevas reglas que atentan contra la libertad de configuración normativa de la propia entidad federativa, y con ello, a la facultad soberana del Estados de emitir las normas que considere más apropiadas para la renovación periódica de sus poderes públicos en función de las condiciones particulares y condiciones especiales de sus ciudadanos.
56. También cabe añadir que dentro de los planteamientos del escrito impugnativo, no se exponen las razones por las que la enjuiciante considera que el monto de financiamiento público que le corresponde para la obtención del sufragio, resulta desproporcionado o inequitativo en función de las condiciones

particulares bajo las que participa, y este órgano jurisdiccional no advierte que el monto de esos recursos constituya una limitante que haga nugatorio su derecho a participar en condiciones generales de igualdad, toda vez que su participación en el procedimiento electivo, no se encuentra limitada a los actos y la propaganda que pueda realizar y difundir a partir de la erogación de esos recursos de origen público, sino que cuenta con la posibilidad de allegarse de financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades.

57. Así, si la autoridad responsable siguió las bases constitucionales y normativas para la asignación del financiamiento público que correspondía a la actora, en su calidad de candidata independiente al cargo de gobernadora del Estado de México, resulta evidente que dicho acto se apega a los principios y reglas que rigen en la distribución y asignación de ese financiamiento.
58. Con sustento en todo lo antes expuesto, lo **infundado** del agravio de la actora reside en que la pretensión de que se le asigne el total del financiamiento público que para gastos de campaña correspondería a un partido político de nueva creación, carece de sustento constitucional y legal, pues la hace depender de la creación de reglas que alteran el sistema normativo de distribución de ese financiamiento, desconociendo las bases constitucionales y el modelo legislativo implementado en el Estado de México.
59. En efecto, la providencia que solicita pretende justificarla en la afirmación de que en el actual proceso electoral que se desarrolla en esa entidad federativa, no existe concurrencia en la renovación

SUP-JDC-234/2017

de los distintos cargos públicos locales, lo cual resulta insuficiente para obsequiarla, pues como se evidenció, el sistema jurídico de esa entidad federativa no contempla un esquema que deba aplicarse de manera diferenciada entre los procesos electorales en que no concurra la renovación de los distintos cargos públicos de elección popular, lo cual, según se ha expuesto, es acorde a las bases establecidas por el legislador nacional, y la libertad de configuración normativa con que cuentan las legislaturas de las entidades federativas, sin que ello configure alguna violación al principio de equidad en la contienda.

60. Con base en lo expuesto, lo procedente es confirmar el acto impugnado.

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma el acuerdo IEEM/CG/83/2017 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación correspondiente a la responsable.

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

SUP-JDC-234/2017

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL ASUNTO SUP-JDC-234/2017

El presente tiene por objeto desarrollar las razones por las que los suscritos estamos en desacuerdo con la sentencia emitida en el asunto SUP-JDC-234/2017, con la cual se **confirma** el Acuerdo IEEM/CG/83/2017 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, relativa a la distribución de financiamiento público para gastos de las campañas electorales de la elección de la gubernatura de la entidad, por lo que hace a la definición del monto que corresponde a quienes contendrán mediante candidaturas independientes. Lo anterior con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El juicio que motiva la sentencia tiene su origen en el cuestionamiento por parte de la ciudadana María Teresa Castell de Oro Palacios, candidata independiente a la gubernatura del Estado de México, de la validez del artículo 146 del Código Electoral del Estado de México, con fundamento en el cual el Instituto Electoral del Estado de México determinó el financiamiento público que se otorgaría a quienes están participando por esa vía.

El disenso radica en que –a nuestro parecer– la aplicación del artículo 146 del Código Estatal a la elección para la renovación de la gubernatura que está en curso contravendría el derecho a ser

votado en condiciones de equidad de los candidatos independientes que están conteniendo. Por ello consideramos que si bien esa disposición legal –en principio– tendría aplicación en todos los comicios del Estado de México, debe entenderse que únicamente regula supuestos en los que concurran efectivamente los tres tipos de elecciones (gubernatura, diputaciones estatales y autoridades municipales). La validez de la disposición legal estaría condicionada a que se aplique a esa situación.

En consecuencia, lo procedente sería integrar una regla sobre la distribución de financiamiento público a candidaturas independientes en el marco de un proceso electoral en el que únicamente se renueve la gubernatura del estado. Ante una situación en la que solamente está en desarrollo la elección de la gubernatura, en aras de garantizar el derecho a ser votado en condiciones de equidad de quienes participan por la vía independiente, se debe implementar un lineamiento en el sentido de que a los ciudadanos que logren el registro de candidaturas independientes se les entregue un monto de financiamiento público equivalente al que corresponde a un partido de nuevo registro, el cual se distribuirá igualitariamente. En otras palabras, la segmentación de la cantidad de recursos debe realizarse atendiendo –en exclusiva– a los tipos de elección que verdaderamente se celebrarán.

1. Argumentos de la sentencia

En la resolución se concluye que los recursos que se reservan para la financiación de las candidaturas independientes –es decir, lo que equivaldría a un partido político de nueva creación– debe

SUP-JDC-234/2017

dividirse siempre y en todos los casos entre los tres tipos de elección. Lo anterior implica que quienes se están postulando para la elección de la gubernatura solo puedan acceder a la fracción que corresponde a la misma.

Dicha conclusión se sostiene en las siguientes ideas: **i)** la distribución igualitaria entre cargos es una razón para la equidad de la contienda; **ii)** el legislador local lo previó de esa forma en ejercicio de su libertad configurativa; **iii)** de otorgar razón a la actora se vulneraría el erario público; y **iv)** el financiamiento público a la actora no hace nugatorio su derecho a participar en condiciones de igualdad en la elección.

En efecto, en la sentencia se justifica que esa interpretación atiende al principio constitucional de equidad y al derecho a ser electo en condiciones generales de igualdad. Ello porque la partición o fragmentación en tres partes iguales del total del financiamiento público para la obtención del voto que debe distribuirse entre los candidatos independientes, adquiere justificación en que su finalidad es garantizar la participación equitativa de esas candidaturas frente a los partidos políticos.

Se razona que la conclusión de la autoridad electoral de que los actuales candidatos independientes solo podían tener acceso al treinta y tres punto tres por ciento (33.3%) de lo que corresponde a un partido político de nueva creación obedeció a que el régimen de financiamiento público previsto en el diseño constitucional y legal de esa entidad federativa lo prevé de esa manera; lo cual se enmarca dentro del ámbito de la libertad configurativa de la propia entidad federativa.

Asimismo, se razona que la distribución igualitaria del monto de financiamiento público que debe realizarse entre quienes participan por la vía independiente a un mismo cargo de elección popular se justifica en el hecho de que el legislador nacional y local, tomando en consideración que los recursos de la hacienda pública son limitados, así como los principios de razonabilidad y eficiencia presupuestaria, determinaron que procedía otorgar al conjunto de candidatos independientes el mismo trato que a un partido político de reciente creación. Esto con el fin de establecer un parámetro objetivo lo más próximo a las condiciones bajo las que participan: **i)** por única ocasión; y **ii)** cumpliendo con un mínimo de requisitos.

En la sentencia también se sostiene que el hecho de que durante el proceso en curso no se renueve a los integrantes de los ayuntamientos ni a los diputados locales constituye una situación a partir de la cual la actora pretende beneficiarse de manera desproporcionada, en perjuicio del erario público y desconociendo el sistema normativo, mediante la proposición de nuevas reglas que atentan contra la libertad de configuración normativa de la propia entidad federativa.

Se añade que dentro de los planteamientos del escrito impugnativo no se exponen las razones por las que la enjuiciante considera que el monto de financiamiento público que le corresponde para la obtención del sufragio resulta desproporcionado o inequitativo en función de las condiciones particulares bajo las que participa. Por último, se agrega que no se advierte que el monto de esos recursos constituya una limitante que haga nugatorio su derecho a participar en

SUP-JDC-234/2017

condiciones generales de igualdad, toda vez que su participación en el procedimiento electivo no se encuentra limitada a los actos y la propaganda que pueda realizar y difundir a partir de la erogación de esos recursos de origen público, sino que cuenta con la posibilidad de allegarse de financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades.

2. Precisión respecto a la validación del artículo 146 del Código Electoral del Estado de México realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El criterio que se sostiene en este posicionamiento es acorde con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la validez de los artículos 145 y 146 del Código Electoral del Estado de México en la Acción de inconstitucionalidad 56/2014 y acumuladas.

En el artículo 145 se establece que quienes participen mediante candidaturas independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para gastos de campaña, para lo cual serán considerados –en su conjunto– como un partido político de nuevo registro. Mientras tanto, en el artículo 146 se define que el monto de financiamiento público se distribuirá de manera igualitaria entre los tres tipos de elección (gubernatura, diputaciones locales y planillas de ayuntamientos), es decir, un treinta y tres punto tres por ciento (33.3%) para cada una. También se señala que el monto correspondiente por tipo de elección se repartirá de manera igualitaria entre los candidatos independientes.

Por una parte, la Suprema Corte validó que se considere a las candidaturas independientes como un partido de nuevo registro para efectos del reparto de recursos públicos con base en que: **i)** se trata de una forma diferente de promoción política respecto a los partidos y, por tanto, se justifica un trato diferenciado; y **ii)** en términos del inciso k) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, las legislaturas estatales tienen libertad para configurar la forma como se otorgará financiamiento público a las candidaturas independientes. Al respecto, la postura que se sostiene en este posicionamiento se ajusta a lo resuelto porque – precisamente– parte del monto de financiamiento público que se reservó a las candidaturas independientes, es decir, el equivalente al que corresponde a un partido de nuevo registro.

En cuanto a la repartición del financiamiento entre las candidaturas ciudadanas, la Suprema Corte señaló que: “no se halla inconveniente alguno en que, conforme al modelo normativo establecido, las candidaturas independientes prorrateen entre sí las prerrogativas que les correspondan en conjunto, de forma que[,] entre más postulaciones se registren, será menor el apoyo económico, por lo que tampoco por esta razón se vulnera el principio de equidad previsto en sede constitucional”.⁹

Se puede apreciar que la Suprema Corte propiamente no se pronunció respecto a la validez de que el monto de financiamiento público se fraccione atendiendo a los tres tipos de elección (gubernatura, diputaciones estatales y autoridades municipales). Las consideraciones de la autoridad jurisdiccional se limitan a

⁹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 56/2014 y acumuladas. 2 de octubre de 2014., p. 110.

SUP-JDC-234/2017

justificar: **i)** que se consideren a los candidatos ciudadanos conjuntamente, como si fueran un partido de nuevo registro, para efecto de la entrega de financiamiento público; y **ii)** que la cantidad de recursos se prorrateen entre quienes logren su registro por la vía independiente.

Así, la Suprema Corte propiamente no resolvió sobre la constitucionalidad de la porción del artículo 146 del Código Estatal que establece la distribución del financiamiento público entre los tres tipos de elección. Por lo mismo, no valoró las implicaciones de la aplicación de esa disposición en el contexto concreto del Estado de México, en donde la renovación de la gubernatura se organiza de manera aislada –separada de los comicios de diputaciones y autoridades municipales– desde mil novecientos noventa y nueve. Esa situación particular es relevante para determinar la manera como se debe interpretar y aplicar el artículo 146 del Código Estatal, en atención a las implicaciones que se podrían generar respecto a las condiciones de participación de las candidaturas independientes.

De este modo, el estudio que se debe realizar en torno al precepto legal en el caso concreto se refiere a una porción normativa distinta a la considerada por la Suprema Corte y, por tanto, no hay contradicción con la conclusión a la que llegó. No obstante, cabe destacar que se sigue una de las tesis de esa autoridad jurisdiccional –al menos entendida de manera inversa–, en el sentido de que *entre menos postulaciones se registren, mayor será el apoyo económico que reciba cada una.*

3. Precisiones en relación con el esquema de distribución de financiamiento público a candidaturas independientes

En el sistema de normas que regulan el financiamiento público de las candidaturas independientes puede advertirse que se hace referencia a dos operaciones que la autoridad electoral debe realizar de manera previa a la entrega de los recursos económicos a las candidaturas no partidistas. Estas dos operaciones consisten en la determinación del financiamiento y su distribución.

A partir de esa distinción, es posible identificar, por un lado, normas que se refieren a la determinación del monto de financiamiento para los candidatos y, por el otro, las normas que regulan cómo se distribuye ese monto entre los participantes. Así, en el Estado de México las normas relevantes que se refieren a la determinación del financiamiento público por distribuir son las que se establecen en el primer párrafo del artículo 146, en relación con el artículo 66, fracciones II, inciso b, y III, inciso a), del Código Estatal.

Esas normas establecen que los candidatos independientes deben tener acceso al financiamiento público para obtener el voto. Para determinar el monto al que tienen derecho el *conjunto de candidatos independientes*, las normas citadas disponen que debe ser igual al que tienen los partidos políticos de nueva creación, y éstos, para gastos de campaña, tienen derecho al cincuenta por ciento (50%) del financiamiento para actividades ordinarias que les corresponda. Ese monto es el que constituye el total del monto de financiamiento que **se debe distribuir** a los

SUP-JDC-234/2017

candidatos independientes con el objeto de que puedan tener recursos públicos para la obtención del voto del electorado.

Por otra parte, las normas citadas, en específico las primeras tres fracciones del artículo 146 del Código Estatal, disponen de qué manera se **distribuye** ese total. De esa manera puede advertirse que el legislador previó que el financiamiento se divida igualitariamente entre cada tipo de elección que se vote, disponiendo que a cada una le sea destinado el treinta y tres punto tres por ciento (33.3%) del monto total para distribuir. Una vez dividido entre los tres tipos de elección en la entidad, se distribuirá, a su vez, igualitariamente entre los candidatos independientes registrados por cada cargo, sin que ninguno de ellos, en caso alguno, acumule más de la mitad de los recursos correspondientes.

Así, en la legislación se distinguen normas que rigen la operación de la determinación del monto del financiamiento de los candidatos independientes considerados en conjunto, y normas que concretizan la forma en que se distribuye el financiamiento entre quienes participen como candidaturas independientes.

Asimismo, esa distinción se basa en la razón de ser o teleología de cada una de las normas mencionadas. Mientras que las normas de **determinación del financiamiento** buscan – primordialmente– que el estado no gaste más allá de una cantidad determinada en las candidaturas independientes (eficiencia en recursos), las normas de **distribución** están arregladas –en particular– hacia la igualdad entre los propios candidatos independientes (equidad).

Ahora, en la regla de distribución de financiamiento público, consistente en que se fraccionará en partes iguales por tipo de elección, no se establecieron condiciones específicas de aplicación, por lo que –en principio– se entiende que regula todos los comicios que se desarrollen en el Estado de México, con independencia de los cargos que se renueven. Sin embargo, su aplicación en la elección a la gubernatura que está en curso contravendría el derecho a ser votado en condiciones de equidad, según justificaremos a partir del parámetro que se desarrolla en el siguiente apartado.

4. El contenido y alcance del derecho a ser votado en condiciones de equidad

En el párrafo segundo del artículo 1º constitucional se dispone que “[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Entonces, para determinar la manera como debe aplicarse la normativa relativa a la distribución de financiamiento público entre candidaturas independientes se precisa definir el contenido y alcance del derecho a ser votado en conjunto con el principio de equidad en materia electoral.

El derecho a ser votado o al voto en su dimensión pasiva se reconoce en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

SUP-JDC-234/2017

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que este derecho “supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos **en condiciones de igualdad** y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello”.¹⁰ En íntima relación, en el inciso c) del numeral 1 del artículo 23 de la CADH se reconoce que todo ciudadano tiene el derecho a “tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país”, el cual se extiende tanto a los cargos de elección popular como de nombramiento o designación.¹¹

El deber general de garantía, previsto en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional y en el artículo 1, numeral 1, de la CADH, es de especial relevancia respecto al derecho a ser electo, al igual que para el resto de los derechos político-electorales. La Corte IDH ha establecido que dicha obligación implica, entre otras, el “establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter” para la implementación de los derechos políticos.¹² Asimismo, el mencionado tribunal internacional ha señalado que “es indispensable que el Estado **genere las condiciones y mecanismos óptimos para que [los] derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación**”.¹³

¹⁰ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 199.

¹¹ Ídem, párr. 200.

¹² Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 159.

¹³ Corte IDH. Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 139.

Lo expuesto se corresponde con la calificación de los derechos políticos, dentro del artículo 23 de la CADH, como “oportunidades”, lo cual –a decir de la Corte IDH– “implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la **oportunidad real para ejercerlos**”.¹⁴

Las condiciones de igualdad respecto al derecho a ser votado y la implementación de medidas para asegurar su ejercicio efectivo guardan relación con el principio de equidad en los procesos electorales. Este principio se ve reflejado en una multiplicidad de disposiciones constitucionales¹⁵ y legales¹⁶ que regulan la materia electoral.

El mandato de equidad, en su sentido más amplio, exige que se adopten medidas orientadas a establecer un piso mínimamente parejo entre los participantes de la contienda electoral. Ello implica que se garantice a todos los partidos y candidatos el

¹⁴ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. **Cit.**, párr. 145.

¹⁵ Entre las disposiciones de la Constitución Federal donde se consagra –de modo implícito– el principio de equidad en la contienda se encuentran: **i)** el mandato de que se proporcionen, de manera equitativa, elementos para que los partidos políticos lleven a cabo sus actividades, en particular, el financiamiento de sus campañas electorales (artículo 41, base II, párrafo primero y 116, fracción IV, inciso g); **ii)** el mandato de establecer límites en los procesos internos de selección de candidaturas y en las campañas electorales (artículo 41, base II, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso h9); **iii)** el otorgamiento de tiempos de radio y televisión a los partidos durante sus precampañas y campañas electorales, en proporción con su fuerza electoral (artículo 41, base III, inciso e) y 116, fracción IV, inciso i); **iv)** la prohibición de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión (artículo 41, base III, apartado A, segundo párrafo); **v)** el mandato de que durante el periodo comprendido del inicio de las campañas electorales a la conclusión de la jornada electoral se suspenda la difusión de toda propaganda gubernamental (artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo); **vi)** la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo responsabilidad de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, para no afectar la equidad de la competencia entre los partidos políticos (artículo 134, párrafo séptimo); y **vii)** la prohibición de que la propaganda gubernamental implique la promoción personalizada de algún servidor público (artículo 134, párrafo octavo).

¹⁶ Por ejemplo, en diversos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se hace referencia a la equidad en los procesos comiciales: **i)** la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral ejerza la asunción de competencia respecto a una elección local ante el riesgo de que se afecte el principio de equidad en la contienda electoral (artículo 121, párrafo 2, inciso a); **ii)** la exigencia de observar el principio de equidad entre las candidaturas en la realización de debates obligatorios (artículo 218, párrafo 2); **iii)** la obligación de brindar un trato equitativo a los participantes de una elección en el uso de locales públicos (artículo 244, párrafo 2, inciso a); y **iv)** las reglas relativas a la colocación de propaganda electoral (artículo 250).

SUP-JDC-234/2017

acceso a los medios que les permitan ser competitivos en la elección, de modo que tengan una verdadera posibilidad de obtener el triunfo. Asimismo, desde otra perspectiva, este principio consiste en la adopción de reglas que tengan el objeto de evitar que algunos de los participantes del proceso electoral obtengan ventajas indebidas sobre los demás. Ante la falta de condiciones mínimas de equidad en la elección, no se estaría garantizando que el derecho a ser votado se ejerza de manera efectiva.

Cabe aclarar que el principio de equidad en materia electoral no exige un trato idéntico entre todos los contendientes, pues es legítimo que para ciertos aspectos, como el reparto de prerrogativas, se consideren aspectos como la fuerza electoral de cada instituto político.¹⁷ Este entendimiento es consecuente con el criterio de la Suprema Corte, quien ha sostenido que del principio de equidad en la contienda, en relación con la ministración de financiamiento público, se deriva “el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades ordinarias y las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera tal que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad”.¹⁸

¹⁷ En consonancia con esa idea, en el criterio 2.3.b. del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia se establece que la igualdad de oportunidades puede ser estricta (sin tener en cuenta el número de escaños en el parlamento o el apoyo del electoral) o proporcional (en función de los resultados electorales).

¹⁸ Véase, a manera de ejemplo, la tesis de rubro: “**EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO VIOLA ESTE PRINCIPIO EL ARTÍCULO 69, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, QUE ESTABLECE LAS REGLAS GENERALES CONFORME A LAS CUALES DEBERÁ DISTRIBUIRSE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL ENTRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**”. 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de dos mil uno, tomo XIV, página 694, número de registro 189314.

De este modo, una dimensión de las condiciones de igualdad que se exigen respecto al derecho a ser votado implica que se asegure la equidad en el desarrollo de la elección. En otras palabras, la ciudadanía tiene el **derecho a ser electo en condiciones de equidad** frente a los demás participantes. Por lo anterior, las autoridades estatales tienen el deber de diseñar e implementar un sistema electoral que asegure condiciones mínimas de competitividad y equidad entre los contendientes.¹⁹

Ahora bien, lo desarrollado tiene gran importancia en relación con el establecimiento de las candidaturas independientes como medio para el ejercicio del derecho al voto pasivo, de conformidad con el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.²⁰ La apertura de esta nueva vía de participación política-electoral demanda un régimen que garantice que las candidaturas independientes compitan en condiciones mínimas de equidad respecto a las postulaciones de los partidos políticos.

De otro modo, esta figura no podría calificarse como una auténtica vía para ejercer el derecho a ser electo. Asimismo, se entorpecería el cumplimiento de las finalidades que se buscan alcanzar con su implementación, entre las que destacan: **i) ampliar el abanico de opciones a la ciudadanía que no se siente**

¹⁹ Lo desarrollado es acorde a diversos estándares internacionales que son orientadores en la materia. En el lineamiento 2.3.a.iii. del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, se establece que debe garantizarse la igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos, lo cual comprende la financiación pública de los partidos y de las campañas. Por otro lado, la Declaración de Criterios para Elecciones Libres y Justas (*Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*), del Consejo Interparlamentario de la Unión Interparlamentaria, establece, en el numeral 3, párrafo 3, que toda persona, en lo individual o junto con otros, tiene el derecho a realizar campaña en una base equitativa con otros partidos políticos, incluyendo al que forme parte del gobierno existente.

²⁰ Mediante la reforma constitucional en materia política, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, se modificó el mencionado precepto en los siguientes términos: “[s]on 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**”. (énfasis añadido)

SUP-JDC-234/2017

representada por los partidos políticos; **ii)** crear una nueva dimensión para la participación política de la ciudadanía; y **iii)** incentivar un mayor acercamiento con el electorado y un desempeño de los partidos políticos que esté más apegado a las exigencias ciudadanas. La eliminación del monopolio de los partidos políticos en cuanto a la postulación de candidaturas sería ilusorio.

Entonces, si bien se ha sostenido de manera consistente que los partidos políticos y las candidaturas independientes son medios de participación diferentes y que, por ende, se justifica que se establezcan regulaciones distintas en cuanto al acceso a la contienda electoral; esa posibilidad se matiza una vez que se aprueban las postulaciones e inicia propiamente la competencia electoral.

En el desarrollo de las campañas electorales se disuelve de manera importante la diferenciación entre las distintas vías de postulación, pues lo que se debe priorizar es el establecimiento de condiciones equitativas en la competencia que permitan que el electorado conozca a plenitud las distintas plataformas políticas que se ofertan y que elija de manera libre la que sea acorde con sus preferencias. En esta etapa del proceso se vuelve primordial el sustantivo “candidatura” y pasa a segundo término el adjetivo “independiente” o “partidista”.

Bajo esa línea de ideas, mediante la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que quienes participen a través de candidaturas independientes

deben tener acceso a prerrogativas para las campañas electorales, en los términos que disponga la ley.²¹ En particular, en el inciso e) de la base III del artículo 41 constitucional se dispuso que las candidaturas independientes, consideradas en su conjunto, tendrían acceso a las pautas de radio y televisión que se reparten igualitariamente.

De esta manera, a pesar de que la autoridad legislativa cuenta con una amplia libertad para configurar la manera como participarán las candidaturas independientes, debe garantizar condiciones mínimas de competitividad para que tengan posibilidades reales de hacer frente a los otros participantes y de obtener el triunfo.

Por su parte, corresponde a los tribunales electorales –con miras a tutelar el derecho a ser votado– verificar que el diseño efectivamente optimice en la mayor medida posible las condiciones de participación de quienes se postulan por la vía independiente. Siendo respetuoso de la deferencia con que cuenta el legislador, la autoridad judicial debe asegurarse de la razonabilidad de la regulación y de que verdaderamente garantice que se tendrá una competencia electoral con condiciones mínimas de equidad.

Tanto la Suprema Corte como el Tribunal Electoral han asumido este papel al momento de resolver distintos asuntos relacionados con las prerrogativas de las candidaturas independientes en campañas electorales.

²¹ En el artículo 41, base III, párrafo primero, se estableció que “[l]os candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley”. Por otra parte, en el artículo 116, fracción IV, inciso k), se determinó que en el ámbito estatal se garantizaría que las candidaturas independientes reciban financiamiento público y accedan a tiempos de radio y televisión.

SUP-JDC-234/2017

En la sentencia SUP-RAP-64/2013, la Sala Superior estudió un planteamiento sobre la constitucionalidad de que se otorguen tiempos de radio y televisión a candidaturas independientes. Es conveniente precisar que ese asunto fue anterior a la reforma constitucional en la que se garantizó su acceso a esta prerrogativa.

La Sala Superior determinó que, a partir de la implementación de las candidaturas independientes, “el modelo de comunicación política deb[ía] interpretarse y aplicarse en forma subordinada a las modalidades en que puede ejercerse el [derecho a ser votado]”. Por ello, señaló que “las candidaturas independientes[,] al igual que los partidos políticos, debe[n] contar con la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación social de conformidad con las bases esenciales bajo las cuales opera el actual modelo de comunicación política”, en condiciones que garanticen el principio de equidad en la contienda.

Por otra parte, en la sentencia SUP-REC-193/2015 fue objeto de estudio la validez de que se fije un tope al financiamiento de fuente privada para las candidaturas independientes.²² La Sala Superior señaló que una candidatura que supera la etapa de registro debe regirse por un marco normativo que permita una competencia en igualdad de armas con las candidaturas de partidos políticos, es decir, deben tener las mismas posibilidades de contender y tener éxito en las campañas electorales en que participen. En consecuencia, dicha autoridad judicial consideró que es posible predicar una igualdad sustantiva entre ambos tipos de candidaturas, pues son perfectamente compatibles los supuestos de derecho en los cuales se encuentran, lo que implica que los independientes deben recibir, cuando menos, el mismo

²² El mismo criterio fue adoptado en las sentencias SUP-JRC-582/2015 y SM-JDC-429/2015.

trato que las candidaturas de partidos políticos de reciente creación.

Asimismo, justificó que la exigencia de que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados no es aplicable a las candidaturas independientes, debido a que: **i)** está diseñada para los partidos políticos; **ii)** se traduce en un límite al derecho a ser votado que, por ende, no puede aplicarse por analogía; **iii)** si el Constituyente Permanente hubiese pretendido hacerlo extensivo, así lo habría dispuesto; y **iv)** implicaría negarle las mismas prerrogativas a los candidatos independientes respecto a los partidos políticos, pero imponerle las mismas cargas.

A su vez, en la sentencia SUP-JDC-1585/2016 se analizó un lineamiento para la distribución de financiamiento público, consistente en que cuando solo haya una candidatura independiente para un tipo de elección, únicamente se entregará el cincuenta por ciento (50%) de los recursos. La Sala Superior consideró que la limitación tiene justificación tratándose de la elección de diputaciones y ayuntamientos, pero no para la correspondiente a la gubernatura.

En su opinión, la limitante implica una afectación al principio de equidad en la contienda que debe prevalecer en las elecciones y, con ello, una restricción injustificada al derecho político-electoral a ser votado. Lo anterior porque, a pesar de tratarse de la elección de un órgano de gobierno unipersonal, en el que los candidatos pueden realizar actos de campaña en todo el territorio que comprende la entidad federativa, se les limita el acceso al financiamiento público hasta un máximo del cincuenta por ciento previsto para las candidaturas independientes de ese tipo de elección, sin que se advierta alguna justificación que tenga

SUP-JDC-234/2017

sustento en algún principio constitucional, como sería el de equidad.

Por último, en la Acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas, el Pleno de la Suprema Corte verificó la validez de una regla que suponía que únicamente la ciudadanía que hubiese manifestado su respaldo para el registro de la candidatura independiente podía realizar aportaciones privadas. Al respecto, precisó que la libertad configurativa no permite que el legislador local establezca medidas inequitativas, porque ello suponía la afectación del derecho a ser votado. En ese sentido, explicó que la disposición legal no satisfacía un parámetro de razonabilidad, porque no advertía que persiguiera una finalidad constitucionalmente válida.

Seguidamente, la Suprema Corte sostuvo que la regulación implicaba una restricción al derecho de los candidatos independientes de obtener financiamiento privado, lo que producía una doble afectación: **i)** en la esfera jurídica del candidato independiente, pues se afecta su derecho a obtener recursos dentro de los parámetros constitucionales y, por ende, su derecho a participar equitativamente en la contienda electoral; y **ii)** en la esfera de todo simpatizante, en tanto se afecta su derecho de expresar o materializar su apoyo y voluntad política a través de aportaciones que financien la campaña política de una candidatura independiente, lo que se traduce en una restricción injustificada de su libertad de expresión.²³

²³ Esta cuestión fue aprobada por una mayoría de nueve votos, con el voto en contra del Ministro Cossío Díaz, aunque los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. anunciaron que formularían, respectivamente, votos concurrentes. En específico, el Ministro Zaldívar se apartó de la consideración relativa a que se vulneraba la libertad de expresión del electorado que pretendiera respaldar a la candidatura independiente.

En suma, se considera que, al momento de analizar la manera como habrá de interpretarse y aplicarse un precepto relacionado con la entrega de financiamiento público, debe valorarse la incidencia que tendría sobre el derecho a ser votado en condiciones de equidad.

5. Aplicación del parámetro sobre el derecho a ser votado en condiciones de equidad al caso concreto

Siguiendo el estándar desarrollado, se estima que la aplicación estricta del artículo 146 del Código Electoral del Estado de México en el marco de la elección que se encuentra en curso, no se correspondería con la exigencia de asegurar condiciones reales de equidad a quienes contienden mediante una candidatura independiente.

Como primer punto, es pertinente destacar que se estima razonable que en los procesos electorales se considere a las candidaturas independientes –en su conjunto– como un partido de nuevo registro para el efecto de otorgamiento de prerrogativas. Esa regla atiende al modelo de distribución previsto en la propia Constitución Federal, en el que parte importante de las prerrogativas se reparte atendiendo a la fuerza electoral de los institutos políticos. No es viable valorar dicho parámetro en relación con las candidaturas independientes, pues no tienen una vocación de permanencia ni conforman –en sí mismas– una agrupación que comparte una ideología y plataforma política.

Si bien esa regulación tiene una justificación, debe destacarse que la misma supone que las candidaturas independientes no participen del setenta por ciento del monto de financiamiento público que se distribuye atendiendo a los resultados de la última

SUP-JDC-234/2017

elección de diputaciones. Además, los independientes –como grupo– únicamente recibirían una de las partidas del treinta por ciento restante que se reparte de manera igualitaria entre todos los actores políticos. Lo anterior pone en evidencia que el régimen –de entrada– reserva una cantidad considerablemente pequeña para el financiamiento de las candidaturas independientes. Este elemento debe tomarse en cuenta para evaluar las implicaciones de las reglas de distribución del financiamiento público entre las mismas candidaturas independientes.

Ahora, consideramos razonable que se establezca que el monto de financiamiento público a repartir entre las candidaturas independientes se divida de manera igualitaria por tipo de elección (gubernatura, diputaciones estatales y autoridades municipales) –esto es, un treinta y tres por ciento (33%) para cada una–, siempre que las mismas efectivamente concurren en un mismo proceso electoral.

Sin embargo, la aplicación estricta del artículo 146 del Código Estatual implicaría que no se garantizara de manera efectiva el derecho a ser votado en condiciones de equidad. No tiene justificación alguna dividir el monto de financiamiento público por tipo de elección ante un supuesto en el que únicamente está en desarrollo el procedimiento para la renovación de la gubernatura. Por el contrario, la implementación de semejante regulación en el caso señalado incidiría de manera importante en el derecho a ser votado, porque supondría una reducción considerable de los recursos que se entregarían a las candidaturas independientes que están conteniendo, sin que exista una base objetiva para ello.

Si la autoridad legislativa, en ejercicio de su amplia libertad de configuración normativa, determinó que a las candidaturas independientes correspondería un monto de financiamiento público equivalente al de un partido de nuevo registro, su distribución debe realizarse de tal manera que se optimicen las condiciones de participación de quienes han superado las exigencias para obtener su postulación y que, en consecuencia, verdaderamente tomarán parte de la contienda electoral.

En el proceso electoral en curso en el Estado de México únicamente se renovará la titularidad del Poder Ejecutivo. Ello implica que cada partido político invertirá el total de su financiamiento público en una sola campaña electoral. Por tanto, para que las candidaturas independientes participen de manera competitiva y en condiciones de mínima equidad respecto a los partidos políticos, es preciso que se les garantice el acceso al monto total de financiamiento público que correspondería a un partido de nuevo registro. No se advierte una razón que justifique que a los candidatos independientes a la gubernatura se les entregue solamente una parte del financiamiento público que la ley reserva a su favor, si los partidos políticos invertirán el total de sus recursos en una sola campaña electoral.

De esta manera, el derecho a ser votado en condiciones de equidad exige que los recursos públicos destinados a la financiación de las candidaturas independientes se distribuyan de manera íntegra entre los tipos de elección que efectivamente tendrán lugar. De otro modo se establecería un trato inequitativo respecto a los partidos políticos, pues estos únicamente invertirán sus recursos en las elecciones que efectivamente se están desarrollando.

SUP-JDC-234/2017

La aplicación estricta del artículo 146 implicaría que, para el caso de la renovación de la gubernatura del Estado de México, los candidatos independientes en realidad no accederían al financiamiento público como si se tratara de un partido de nuevo registro, sino únicamente a una tercera parte de esa cantidad.

A lo anterior debe agregarse que la cantidad de financiamiento público que se determine para las candidaturas independientes todavía tiene que distribuirse igualitariamente entre quienes hubiesen alcanzado su registro por esa vía. Aunque esta repartición es necesaria, es otro elemento que refleja la necesidad de que se optimicen en la medida de las posibilidades las condiciones de participación de los candidatos independientes. Mientras los recursos de cada partido político estarán dirigidos a respaldar una sola candidatura, el monto destinado a las candidaturas independientes se repartiría entre las que hubiesen logrado su postulación.²⁴

Otro aspecto que ilustra las condiciones de inequidad en las que participarían las candidaturas independientes en la elección que está en curso en el Estado de México es el tope de gastos de campaña. De conformidad con el Acuerdo IEEM/CG/50/2017, el mencionado límite asciende a la cantidad de doscientos ochenta y cinco millones quinientos sesenta y seis mil setecientos setenta y un pesos 27/100 M. N. (\$285,566,771.27). De esta manera, la entrega de solamente una fracción del monto de financiamiento público que correspondería a un partido de nuevo registro complejiza –aun más– la posibilidad de que los candidatos independientes compitan en condiciones de equidad,

²⁴ Al respecto, debe destacarse que en el actual proceso electoral se registraron, en principio, dos candidaturas independientes, aunque la confirmación de una de ellas está pendiente de resolverse en instancias jurisdiccionales.

considerando el margen de los recursos que se pueden invertir en la realización de las campañas electorales.

6. Interpretación conforme al derecho a ser votado en condiciones de equidad e integración de una regla aplicable al caso concreto

Con base en lo expuesto, para mantener la validez de la regla dispuesta en el artículo 146 del Código Estatal se debe entender que la misma únicamente es aplicable a los comicios en que concurren los tres tipos de elecciones. Atendiendo a la justificación desarrollada, en el caso concreto no se presentaría la condición de aplicación de la norma de distribución de financiamiento, pues el acto reclamado se refiere a un proceso electoral en el que solo se elegirá la gubernatura.

En este supuesto, no resulta razonable tomar en cuenta para la distribución de financiamiento conjuntos de candidatos independientes que no existen –ni eran susceptibles de serlo– en el proceso electoral actual. Esto es, si en el caso no pueden presentarse candidaturas independientes para las elecciones de los municipios y diputaciones locales, no hay razón para considerar esas elecciones al realizar la distribución del financiamiento público. Este entendimiento implica considerar que el supuesto de distribución del treinta y tres por ciento (33.3%) por tipo de elección es para aquellos procesos electorales en los que se pueda distribuir efectivamente en esos porcentajes, es decir, cuando concurren las tres elecciones.

Lo desarrollado implica la necesidad de integrar una regla aplicable a un proceso electoral en el que solamente se renovará la gubernatura de la entidad, con miras a garantizar condiciones

SUP-JDC-234/2017

de equidad en la contienda para las candidaturas independientes. Para esto se precisa partir de que el legislador atiende a un principio de igualdad formal.

Es posible considerar que la regla prevista en el artículo 146 es una materialización de un principio de igualdad en la distribución del financiamiento, pues prevé que el monto de financiamiento público se segmente igualitariamente entre los tres tipos de elecciones, de modo que a cada una correspondería un treinta y tres punto tres por ciento (33.3%), y esa cantidad se distribuirá – también de manera igualitaria– entre los participantes efectivos. De lo anterior se deduce el principio de que los recursos se distribuyan equitativamente entre los tipos de elección que efectivamente tendrán lugar y que se repartan de modo uniforme a los candidatos independientes que participen en cada una.

En ese sentido, aplicar el principio que inspira la legislación para casos en los que no concurren las tres elecciones implicaría que el monto total de financiamiento deba distribuirse equitativamente entre los tipos de elección que se realizarán y, posteriormente, entre las postulaciones independientes que se registraron. En consecuencia, si únicamente se desarrolla la elección para la gubernatura, solo debe tomarse en cuenta a quienes participan en esa elección para asignarles financiamiento público. Esta integración normativa se infiere del propio sistema normativo previsto por el legislador, la cual dota de sentido a la distinción entre procesos de determinación de financiamiento y procesos de distribución.

Además, la integración normativa propuesta se justifica en una lectura del artículo 146 del Código Estatal orientada a garantizar

de la manera más amplia el ejercicio del derecho a ser votado en condiciones de equidad, de conformidad con las ideas expuestas en el **apartado 5**.

Por otro lado, la presente interpretación es sistemática con un entendimiento **dinámico** de distribución de financiamiento. El financiamiento no está previsto de manera estática por montos para entregar a los candidatos independientes, sino que el legislador previó que ello variaría según los candidatos independientes que logren su postulación; esto es, si bien lo que se mantiene fijo es el monto por distribuir, cambia la distribución en relación con las candidaturas inscritas. Por las anteriores consideraciones, es plausible sostener que legalmente la distribución del financiamiento se realice igualitariamente, tomando en cuenta solo las elecciones que efectivamente van a llevarse a cabo en un proceso determinado. Lo anterior con base en que el sistema de determinación de monto de financiamiento es distinto a su sistema de distribución.

7. Ponderación en relación con la eficiencia presupuestaria

Cabe añadir por último que, en el caso concreto, la maximización de las condiciones de participación también implica que no existe una colisión con el diverso principio del uso eficiente de los recursos. Lo anterior es así porque en el caso se trata del escrutinio de una norma de distribución del financiamiento, que se determina por otras reglas. Esto es, en el caso, no se trata de analizar el monto a distribuir del financiamiento. En ese supuesto sí aplicaría el principio de la eficiencia presupuestaria. El análisis anterior parte de la base de que el legislador ya realizó esa

SUP-JDC-234/2017

ponderación al determinar el monto que se deberá distribuir. La interpretación anterior sólo implica la manera de distribución que optimice los derechos fundamentales desarrollados.

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN