

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-272/2018

ACTORA: LORENA OSORNIO
ELIZONDO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: ANTONIO MUSI
VEYNA Y RAÚL ZEUZ ÁVILA
SÁNCHEZ

COLABORÓ: ANGÉLICA
RODRÍGUEZ ACEVEDO

Ciudad de México, a diez de mayo de dos mil dieciocho.

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de **confirmar** la resolución de diecisiete de abril del presente año, emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TECDMX-JLDC-071/2018, mediante la cual, a su vez, confirmó el Acuerdo IECM/ACU-CG-105/2018 del Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad, por el que distribuyó el financiamiento público de gastos de campaña para las candidaturas independientes registradas para la elección de la Jefatura de Gobierno, en el proceso electoral local ordinario 2017-2018.

ÍNDICE

RESULTANDO	2
CONSIDERANDO	4
I. Jurisdicción y competencia	4
II. Requisitos de procedencia	5
III. Estudio de fondo	6
RESUELVE	27

RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De lo narrado en el escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes hechos:

- 2 **A. Inicio del proceso electoral local.** El seis de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General emitió la declaratoria formal del inicio del proceso electoral ordinario 2017-2018.

- 3 **B. Registro.** El catorce de marzo de dos mil dieciocho, la actora obtuvo su inscripción como aspirante a candidata independiente para el cargo de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

- 4 **C. Delimitación del financiamiento público.** El veintinueve de marzo de dos mil dieciocho, mediante acuerdo IECM/ACU-CG-105/2018¹, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México determinó otorgar a la actora, la cantidad de

¹ "Por el que se determina la distribución del Financiamiento Público para Gastos de Campaña a las Candidaturas Sin Partido que obtuvieron su registro para contender al cargo de la Jefatura de Gobierno, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018".

\$668,200.08 (seiscientos sesenta y ocho mil doscientos pesos 08/100 M.N) por concepto de financiamiento público para gastos de campaña de la única candidatura sin partido registrada al cargo de Jefatura de Gobierno.

- 5 **D. Juicio ciudadano local.** Inconforme con el acuerdo de financiamiento público de gastos de campaña, la actora promovió juicio electoral, mismo que fue reencauzado por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 6 **E. Sentencia impugnada.** El diecisiete de abril del presente año, el Tribunal local dictó sentencia en el juicio TECDMX-JLDC-071/2018, en el sentido de confirmar el acuerdo por el que se asignó el financiamiento público para gastos de campaña a la candidata independiente a la Jefatura de Gobierno.
- 7 **II. Juicio ciudadano federal.** En contra de la sentencia emitida por el Tribunal local, el veintitrés de abril siguiente, la actora promovió el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 8 **III. Turno.** Mediante Acuerdo, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior ordenó integrar el expediente, registrarlo con la clave SUP-JDC-272/2018, y turnarlo al Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en el artículo 19 de la

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²

- 9 **IV. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda, y al estar debidamente integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción, quedando el medio impugnativo en estado de dictar sentencia.

C O N S I D E R A N D O

I. Jurisdicción y competencia

- 10 Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por una candidata independiente, a fin de controvertir la sentencia del Tribunal local que confirmó el acuerdo del Instituto Electoral de la Ciudad de México, a través del cual se determinó el financiamiento público para gastos de campaña a que tiene derecho.
- 11 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

² En adelante, Ley de Medios.

Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso c), 4, 79, 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

II. Requisitos de procedencia

- 12 El medio de impugnación satisface los presupuestos procesales, así como los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 8, 9, 79 y 80 de la Ley de Medios, tal y como se expone a continuación:
- 13 **A. Forma.** El juicio se promovió por escrito ante la responsable. En el ocurso respectivo, se hizo constar el nombre y la firma autógrafa de la enjuiciante, se identifica el acto impugnado y la autoridad emisora, se mencionan los hechos en que basa la impugnación, los agravios que le causa, los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.
- 14 **B. Oportunidad.** La sentencia impugnada se notificó personalmente al actor el diecinueve de abril de este año; de ahí que el plazo para impugnarla oportunamente transcurrió del veinte al veintitrés de abril siguiente. Por tanto, si la demanda se presentó el mismo día, es evidente que se promovió dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto.
- 15 **C. Legitimación.** La parte actora se encuentra legitimada para promover el juicio bajo estudio, toda vez que se trata de un

medio de impugnación que presentó una candidata independiente, en el que se plantean presuntas violaciones a sus derechos político-electorales.

- 16 **D. Personería.** De conformidad con lo establecido en el artículo 79, párrafo 1, de la Ley de Medios, se reconoce la personería de Lorena Osornio Elizondo, ya que promueve por sí misma y en forma individual, en su carácter de candidata independiente a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, habida cuenta de que la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, reconoce la calidad de referencia.
- 17 **E. Interés.** La promovente cuenta con él, toda vez que impugna el acuerdo por el que se le asignó el financiamiento público para gastos de campaña como candidata independiente a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, el cual considera es violatorio de sus derechos político-electorales.
- 18 **F. Definitividad.** El acto impugnado constituye una sentencia definitiva, toda vez que ni en la legislación nacional ni en la local se prevé algún medio de impugnación ordinario a través del cual la actora pudiera controvertirlo.

III. Estudio de fondo

Planteamiento del caso

SUP-JDC-272/2018

- 19 En el presente asunto, Lorena Osornio Elizondo es una ciudadana de la Ciudad de México que obtuvo su registro para participar como candidata independiente en la elección de la Jefatura de Gobierno.
- 20 Mediante acuerdo del pasado veintinueve de marzo, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México determinó el monto del financiamiento público a entregar a la única candidata independiente registrada en el proceso electoral respectivo.
- 21 Dicho acuerdo fue controvertido por la actora ante el Tribunal local, el cual determinó que la autoridad administrativa electoral se apegó en todo momento a las reglas generales aplicables a las candidaturas independientes, y que el acuerdo por el que asignó a la actora la cantidad de \$668,200.08 (seiscientos sesenta y ocho mil doscientos pesos 08/100 M.N) por concepto de financiamiento público para gastos de campaña, se encontraba debidamente fundado y motivado conforme al esquema de asignación previsto en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.
- 22 Inconforme con la resolución del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, la candidata independiente a la Jefatura de Gobierno acude a este órgano jurisdiccional formulando, destacadamente, los siguientes planteamientos:

SUP-JDC-272/2018

- a) La sentencia impugnada carece de debida fundamentación y motivación, toda vez que la autoridad responsable no interpretó el marco normativo del financiamiento público correspondiente a las candidaturas independientes conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, lo que la deja en una situación de desventaja frente a los candidatos postulados por los partidos políticos.

 - b) El Tribunal Electoral de la Ciudad de México, al confirmar el acuerdo del Instituto local, inobservó que el esquema de financiamiento público de los candidatos independientes establecido en la normativa electoral local, vulnera los principios de equidad en la contienda electoral y de igualdad de oportunidades entre los candidatos independientes y los partidos políticos.

 - c) La responsable no dio contestación a la totalidad de los agravios que le fueron planteados, relacionados con la violación a sus derechos político-electorales de ser votada como candidata independiente a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, derivado de que el monto del financiamiento público que se le otorgó para gastos de campaña resulta extremadamente bajo en comparación con el autorizado a los institutos políticos.
- 23 Enseguida se contestan los agravios de la enjuiciante en el orden expuesto.

a) Indebida fundamentación y motivación

- 24 La actora controvierte que tanto la sentencia del Tribunal local como el acuerdo por el que se determinó la distribución del financiamiento público para solventar sus gastos de campaña, violenta su derecho a ser votada y es contrario a los principios de equidad en la contienda, porque desde su perspectiva la autoridad responsable debió haber interpretado el marco normativo en torno a las candidaturas independientes conforme a estándares de derechos humanos, a efecto de otorgarle un monto mayor y más cercano al monto de recursos asignado a los partidos políticos de nueva creación.
- 25 Al efecto, considera que la distribución del financiamiento público total correspondiente a las candidaturas independientes, aprobado por el Consejo General de la Ciudad de México vulnera los principios de equidad en la contienda electoral e igualdad de oportunidades en comparación con los partidos políticos.
- 26 Su reclamo resulta **infundado**.
- 27 De las constancias que obran en el expediente, se advierte que la autoridad responsable fundó y motivó de manera correcta la sentencia controvertida, pues razonó que si bien existe

SUP-JDC-272/2018

obligación de las autoridades de generar las condiciones para que todos los contendientes –partidos políticos y candidatos independientes– cuenten con idéntica oportunidad de obtener el voto ciudadano, tal situación no implica el deber de asignar y entregarle la misma cantidad de recursos públicos, porque ello depende de las condiciones particulares bajo las cuales cada una de las candidaturas participa.

- 28 De igual manera se advierte que el Tribunal local estableció que para el caso de candidaturas independientes existen medidas compensatorias, tal y como es la posibilidad de obtener recursos privados que, a diferencia de los institutos políticos, no está sujeta a la restricción de la prevalencia sobre el financiamiento público.
- 29 Al efecto, consideró que en el artículo 41 de la Constitución General de la República, se establecen las reglas para la distribución de los recursos públicos para gastos de campaña a las candidaturas independientes. En la parte que interesa, se precisa que tales prerrogativas se otorgarán a todos los candidatos independientes que hubiesen obtenido su registro en una elección y se les asignará, el monto correspondiente a un partido político de reciente creación.
- 30 No obstante, también razonó que en términos de lo dispuesto en el artículo 116 constitucional, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración normativa para legislar al respecto.

Para el caso de la Ciudad de México el legislador ordinario reprodujo el esquema federal, con la salvedad de establecer que el monto de los recursos para gastos de campaña a asignar al conjunto de los candidatos independientes sería equiparable al otorgado al instituto político con menor financiamiento público en el año de la elección.

- 31 Así, concluyó que la introducción por parte del legislador de la Ciudad 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 los candidatos independientes, y sobre cuya congruencia con el texto de la Norma Suprema se ha pronunciado ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 32 Este órgano jurisdiccional comparte el criterio establecido por el Tribunal local en cuanto a que no le asiste razón a la actora respecto a que la autoridad administrativa electoral local debió de asignar a su candidatura un monto de recursos públicos equivalente al total de los otorgados a un partido político de nueva creación.
- 33 A fin de justificar lo anterior, resulta pertinente señalar que en la foja 19 de la sentencia emitida en el juicio TECDMX-JLDC-

071/2018, la autoridad jurisdiccional señaló que la norma aplicable al caso era el numeral 324 del Código Electoral local, que a la letra señala:

Artículo 324. Los candidatos sin partido tendrán derecho al uso de espacios en medios de comunicación, en los términos previstos por el artículo 41 fracción III de Constitución Federal de acuerdo con la administración que realice el Instituto Nacional Electoral y de acuerdo con lo previsto en el numeral 406 de este Código; así como a financiamiento público únicamente para campañas electorales, equiparado a los recursos de campaña que se destinen a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección.

La bolsa de financiamiento público a que se refiere este artículo se dividirá entre los tipos de elección que se contengan en el proceso electoral, y por cada tipo de elección se distribuirá igualitariamente entre el número de candidatos sin partido registrados; de conformidad con lo siguiente:

- a) Un treinta y cuatro por ciento del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a los candidatos sin partido, se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos sin partido al cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México;
- b) Un treinta y tres por ciento del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a las candidatas y candidatos sin partido, se distribuirá de manera igualitaria entre todas las planillas que se registren para contender en la elección para las Alcaldías;
- c) Un treinta y tres por ciento del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a los candidatos sin partido se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos sin partido al cargo de Diputados del Congreso de la Ciudad de México;

...

- 34 Como se advierte, en ejercicio de la potestad de configuración normativa concedida a las entidades federativas, el legislador de la Ciudad de México determinó las reglas, tanto para la cuantificación como para la distribución del financiamiento público de los candidatos independientes.
- 35 Por cuanto hace a la cuantificación, el órgano legislativo determinó que al conjunto de candidatos independientes les sería asignado un monto equivalente al financiamiento público para la obtención del voto del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección.
- 36 En lo tocante a la distribución de esa bolsa o monto global, el legislador local previó el deber de la autoridad competente de dividirlo entre los tipos de elección que se celebren en el proceso electoral correspondiente.
- 37 Atento al contenido normativo de las previsiones antes señaladas, este órgano jurisdiccional considera, al igual que el órgano jurisdiccional responsable, que las previsiones de referencia son las que rigen el modelo de candidaturas independientes en la Ciudad de México y, por ende, aplicables al proceso electoral local que actualmente se lleva a cabo, sin que, a partir de los argumentos expuestos por la actora, sea factible arribar a una conclusión distinta.

- 38 Lo anterior es así, en virtud de que la actora pretende evidenciar que la autoridad responsable fundó y motivó indebidamente la resolución impugnada, a partir de la premisa inexacta de que a su candidatura en lo individual se le debe asignar y entregar un monto de recursos equivalente al asignado a un partido político de reciente creación.
- 39 Lo inexacto de esa premisa reside en que, en términos de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas cuentan con la facultad de establecer las normas aplicables a las candidaturas independientes a los cargos de elección popular locales correspondientes, entre ellas, las relativas al modelo de financiamiento público por lo que, en principio, en los procesos electorales locales, las normas que deben regir sobre esos aspectos son las emitidas por el órgano legislativo competente y no otras, como lo considera la justiciable.
- 40 En ese orden de ideas, si el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, previó que **al conjunto de candidatos independientes** se le otorgaría un monto de recursos públicos equivalente al del partido político al que le corresponda el menor monto para gastos tendentes a la obtención del sufragio en la elección de que se trate, resulta evidente que esa es la regla que debe imperar en la cuantificación de esos recursos.

- 41 En ese sentido, no se podría obsequiar a la actora la pretensión de establecer como base para el cálculo de ese monto, un referente distinto -como la cantidad de recursos públicos que recibe un partido político de reciente creación-, precisamente porque fue decisión del órgano legislativo local, para efectos de asignar financiamiento público, homologar el conjunto de candidatos independientes al partido político que corresponda el menor monto de financiamiento de esa naturaleza para la obtención del sufragio, sin que la actora haya planteado -ni esta Sala Superior advierta- que esa homologación resulte desproporcionada o irracional.
- 42 Esto último, en virtud de que la norma de referencia coloca al conjunto de candidatos independientes en un plano de igualdad, frente a uno de los partidos políticos que deberá de participar en el proceso electoral, con la acotación de que este último deberá distribuir esos recursos entre todas las candidaturas que postule, mientras que, en el caso de los candidatos independientes, sólo se distribuirá por tipo de elección, y entre aquellos que alcancen el registro correspondiente.
- 43 Así, tomando en consideración que el financiamiento público que reciben los contendientes de un proceso electoral se determina en función de la condición particular bajo la que participan, en el caso, no se advierte que exista algún motivo para estimar que el monto global de recursos públicos que se asignan a las candidaturas independientes para el financiamiento de sus

SUP-JDC-272/2018

campañas resulte desproporcionado o irracional, precisamente porque se les asigna un monto idéntico a una de las fuerzas políticas con derecho a postular candidatos a todos los cargos a elegir.

- 44 De lo anterior deriva que tampoco resulta procedente obsequiar a la actora la providencia solicitada, consistente en que se le asigne el total de recursos que corresponde a un partido político de reciente creación.

- 45 Ello, en virtud de que la actora parte de la premisa inexacta de que, para estar en condiciones de ejercer su derecho político-electoral a ser votada por la vía independiente, se le debe asignar un monto equivalente al de una de las fuerzas políticas contendientes.

- 46 Lo inexacto de esa premisa reside en que la actora pierde de vista que, atendiendo a las condiciones bajo las que participa en el proceso electoral local, su situación no es equiparable a la de un partido político, toda vez que sólo participa en una de las contiendas -en el caso, la relativa a la renovación del titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México-, en tanto que cada partido político, incluyendo el que recibe menor financiamiento, deberá emplear el financiamiento que le sea asignado, para participar en la renovación de todas las candidaturas que postule y no sólo en una.

47 Por todo ello, lo infundado del agravio expuesto por la recurrente reside en que la autoridad responsable fundó y motivo correctamente la determinación de aplicar las normas que rigen el financiamiento público de las candidaturas independientes en la Ciudad de México, pues como se ha señalado, atendiendo al principio de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, no resulta posible aplicar normas distintas a las emitidas por el legislador local.

b) Violación al principio de equidad en la contienda.

48 Concomitante con lo anterior, la actora se duele de que la resolución emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México contiene una “evidente violación a los principios constitucionales de equidad en la contienda”.

49 Tal agravio resulta **infundado** en atención a que la actora soslaya que las disposiciones electorales aplicables en la Ciudad de México son consistentes con el estándar establecido en la propia Constitución General, según se dijo.

50 El trato diferenciado entre las candidaturas independientes y las candidaturas postuladas por los partidos políticos se justifica al considerar que las primeras atienden a una modalidad del ejercicio de un derecho ciudadano consagrado en el artículo 35 constitucional; mientras que las segundas son la consecuencia del funcionamiento de los partidos políticos en tanto entidades

SUP-JDC-272/2018

de interés público, atento a lo que señala el artículo 41 de la Norma Suprema. En ese sentido, no existe razón alguna para dar trato igual, en el financiamiento, a figuras que no son idénticas por responder a supuestos distintos.

- 51 El modelo de determinación y distribución del monto de financiamiento público que corresponde a los candidatos independientes, previsto en la legislación electoral de la Ciudad de México no es contraria al principio de equidad.
- 52 Ello es así, en virtud de que, conforme al principio de libertad configurativa previsto en el inciso k) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General, las entidades federativas tienen la facultad de regular el régimen aplicable a los candidatos sin partido, por lo que no existe restricción para darles, en su conjunto, un trato similar al que recibe el partido político que recibe la menor cantidad de financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del sufragio, pues como se ha señalado, atendiendo a las condiciones bajo las que participan, y considerando que sólo obtienen su registro para un proceso electoral, al asignarles esos recursos, se les coloca en un plano de equidad pues, para esos efectos, se le homologa a una fuerza política que deberá distribuir esos recursos entre todas las candidaturas que postule; pero además, esos candidatos ciudadanos cuentan con otras medidas compensatorias en razón de no estar sujetos al principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, de tal

manera que se encuentran en condiciones de allegarse de un monto mayor de recursos de origen privado, a fin de garantizar su derecho a participar en condiciones que les permitan obtener el triunfo en la contienda.

53 A mayor abundamiento, debe decirse que la facultad que deriva del artículo 116 de la Constitución General para las legislaturas de las entidades federativas, no encuentra limitación alguna para establecer, como es el caso, que el financiamiento público que corresponde a los candidatos sin partido, debe destinarse únicamente para campañas electorales, y que dicho monto debe equipararse a los recursos de campaña que se destinen a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección, toda vez que ante la falta de parámetros objetivos que permitan determinar el monto de recursos que deben recibir los candidatos sin partido, el legislador es libre para fijarlo, observando al efecto los principios de razonabilidad y eficiencia presupuestaria.

54 Por lo anterior, considerar al conjunto de los candidatos sin partido como si se tratara del partido político al que se le asigna la menor cantidad de recursos para efectos de la asignación de financiamiento público, no constituye violación alguna al principio de equidad, en virtud de que la distribución de los recursos económicos prevista en el Código Electoral local atiende a las condiciones bajo las cuales participan en los comicios, en el entendido de que el trato diferenciado encuentra sustento en la

SUP-JDC-272/2018

regulación que los partidos políticos tienen en la Constitución General frente a la regulación que posee el ejercicio del derecho de los ciudadanos para acceder a los cargos de elección popular de forma independiente.

- 55 En efecto, el principio de equidad en las contiendas electorales tiene por objeto la tutela del derecho de los participantes a contar con idéntica oportunidad de obtener el voto ciudadano, de manera que dicho principio impone la obligación a las autoridades de generar las condiciones para que todos los contendientes, sin importar si se encuentran afiliados a algún partido o no, cuenten con la posibilidad real de presentarse ante los electores, de divulgar su plataforma electoral, sus propuestas de gobierno, de participar por conducto de sus representantes en los órganos electorales y de promover ante las autoridades judiciales todos los recursos que estimen pertinentes por considerar que se ha afectado negativamente el proceso electoral en que están contendiendo.
- 56 Por ello, las condiciones generales de igualdad entre los contendientes a un cargo de elección popular no implican el deber de la autoridad de asignar y entregar el mismo monto económico a cada uno de los contendientes pues, como se dijo, se trata de un principio por medio del cual se debe garantizar a todos los candidatos registrados la igual oportunidad de participación frente a los electores, atendiendo a las condiciones

bajo las que compite, mas no de la obligación de destinarles la misma proporción de recursos financieros.

57 Por eso se ha dicho que el financiamiento público atiende a la instrumentación del principio de equidad, cuyo contenido esencial se refiere al otorgamiento de un trato equilibrado y acorde a la situación en que se encuentra cada contendiente, según los parámetros establecidos en la ley, mediante el trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

58 La inconformidad de la actora parte de la premisa equivocada de que todo el financiamiento que reciben los partidos políticos para las elecciones en la Ciudad de México se destinará a la campaña de sus candidatos a la Jefatura de Gobierno. Soslaya que conforme al principio de autodeterminación, los partidos políticos distribuyen el financiamiento público que reciben entre las distintas candidaturas que postulan en el proceso electoral, en que se elegirán no sólo al futuro Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, sino también a los diputados locales y a los miembros de las alcaldías de esta Capital.

59 De esa forma, lo infundado del agravio estriba en la indebida comparación que realiza la actora entre el total de recursos que reciben los partidos políticos y lo que se destina a cada uno de los candidatos sin partido, puesto que no considera que el monto que los partidos políticos recibirán en el presente proceso electoral, debe emplearse en las campañas de las diversas

SUP-JDC-272/2018

candidaturas que están en disputa y no solamente en la de Jefe de Gobierno.

60 Ahora bien, en lo que al caso interesa, al tener lugar elecciones para ocupar la Jefatura de Gobierno, las diputaciones locales y las alcaldías de la Ciudad de México, no resultan aplicables los criterios sustentados por este órgano jurisdiccional al resolver los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano radicados en los expedientes SUP-JDC-234/2017 y SUP-JDC-1585/2016. Se trata de situaciones diferentes, y se resolvieron aspectos distintos, según se evidencia a continuación.

61 En efecto, la demanda relativa al juicio con número de expediente SUP-JDC-234/2017 se presentó en un escenario donde solamente estaba en disputa la gubernatura de la entidad federativa, pero no se eligieron legisladores locales ni autoridades municipales, lo que dio lugar a que la impetrante cuestionara la constitucionalidad de que se aplicara, en su perjuicio, la norma que disponía dividir el presupuesto asignado al conjunto de las candidaturas sin partido en tres bolsas, que corresponden a los aspirantes a la gubernatura, a las diputaciones locales y a los cargos municipales, cuando solamente se iba a elegir al titular del ejecutivo estatal, pues dicha división derivaría en hacer nugatorio su derecho a ser votada por vulnerar el principio de equidad en la contienda.

62 En razón de lo dicho en las líneas que anteceden, a juicio de esta autoridad, tal planteamiento solamente podría ser atendible en el supuesto de que en el proceso electoral local que actualmente se lleva a cabo, se debiera renovar únicamente al titular del ejecutivo local, y que el Instituto Electoral de la Ciudad de México le negara el otorgamiento del monto equivalente a la totalidad del presupuesto asignado a un partido de nueva creación para sufragar sus gastos de campaña, situación que no es la que ahora se resuelve, ya que en el presente asunto se presenta en el contexto en que se renovarán a los titulares de las demarcaciones delegacionales, diputados locales y Jefe de Gobierno, y la pretensión de la actora consiste en que se tome como referencia para determinar el monto de financiamiento público de las candidaturas independientes un parámetro no previsto en la Ley, así como desconocer la distribución que de esa bolsa debe realizarse entre todas las candidaturas de esa naturaleza.

63 Por lo que hace al criterio sustentado en la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-1585/2016, este órgano jurisdiccional advierte que tampoco resulta aplicable, pues en ese medio de impugnación se cuestionó la constitucionalidad del artículo 201 Quinquies del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en particular, la porción normativa que restringía al cincuenta por ciento del financiamiento público correspondiente a una elección de gobernador, cuando sólo se

hubiera registrado una candidatura independiente para ese cargo.

64 Al efecto, en ese asunto, este órgano jurisdiccional determinó inaplicar la disposición de referencia, en atención a que no existía justificación alguna para establecer esa restricción, aunado a que resultaba inequitativa, pues a los partidos políticos no se les imponía esa limitante, a pesar de que se encuentran en condiciones de postular sólo a un candidato para dicho cargo, pudiendo destinar a esa campaña los recursos que estime pertinentes.

65 En ese sentido, la diferencia sustancial con el asunto que ahora se resuelve estriba en que la actora no solicita la inaplicación de una norma que le restrinja el derecho a recibir el monto total de financiamiento público que corresponda a una elección, sino que -como ya se dijo-, los planteamientos se dirigen a solicitar que en la cuantificación del monto de financiamiento público para las candidaturas independientes, se tomen referentes no previstos en la Ley local; pero además, con la pretensión de que se asigne a su campaña el total de ese monto. De ahí que no existan elementos de identidad o analogía entre los asuntos antes mencionados que permitan a este órgano jurisdiccional determinar la aplicabilidad de los criterios sustentados en las mencionadas ejecutorias.

c) Exhaustividad de la sentencia.

- 66 Finalmente, es **infundado** el agravio relativo a que la responsable no dio contestación a la totalidad de los agravios que le fueron planteados, relacionados con la violación a sus derechos político-electorales de ser votada como candidata independiente a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, por las razones siguientes:
- 67 De la lectura del escrito de demanda que motivó la emisión de la sentencia que ahora se revisa, esta Sala Superior advierte que la autoridad responsable atendió la totalidad de planteamientos expuestos por la ahora actora.
- 68 Ello es así, en virtud de que, tal y como se ha señalado con antelación, ante la autoridad jurisdiccional local solicitó que, a partir del principio de equidad y con la finalidad de garantizar su derecho a ser votada en condiciones de igualdad, le fuera asignado un monto de recursos públicos equivalente al cuantificado para un partido políticos de nuevo registro, lo cual se atendió por la responsable, en el sentido de señalarse que al existir libertad de configuración normativa, se debía atender a las reglas establecidas por el legislador local, sin que fuera jurídicamente posible aplicar un sistema distinto, y que las normas locales, no generaban una situación de inequidad, en función de las condiciones bajo las que participan los candidatos independiente. De ahí lo infundado del agravio.

SUP-JDC-272/2018

- 69 Con independencia de lo anterior, debe decirse que la regulación de los procesos electorales locales, así como el establecimiento de las bases y requisitos para que los ciudadanos puedan participar como candidatos sin partido, se reservó por el constituyente a las entidades federativas, con la única limitante de que las normas que se expidan sean acordes con los estándares fijados en las propias disposiciones constitucionales.
- 70 Como se indicó, tanto el legislador federal como el local consideraron pertinente equiparar el financiamiento de todos los candidatos sin partido que obtengan su registro al conjunto a un partido político de nueva creación.
- 71 Ello tiene una explicación: se buscó generar condiciones de equidad en el conjunto de candidaturas sin partido, al permitirles acceder a un monto de financiamiento público que les garantice un parámetro mínimo para participar en condiciones de igualdad.
- 72 Dicha equiparación atiende a las condiciones específicas en que se encuentran tanto los candidatos sin partido como los candidatos postulados por un partido de nueva creación, pues el registro conducente se limita al propio proceso electoral: en ambos casos se participa por primera ocasión, y su eventual subsistencia está condicionada a la obtención de los porcentajes mínimos de votación señalados en la ley.

- 73 De la equiparación señalada se concluye que en ambos casos se trata del derecho de participar en un proceso electoral local, a partir de haber demostrado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, en el que no se cuenta con elemento probatorio alguno para determinar si ha lugar o no al otorgamiento de un financiamiento público mayor, pues tanto en el caso de los partidos políticos de reciente creación, como en el de los candidatos sin partido, su participación electoral es la consecuencia de haber cubierto los requisitos mínimos previstos para ello, y no de contar con representatividad ciudadana prevista en la legislación, y acreditada en procesos electorales previos.
- 74 Por último, interesa destacar que de las constancias de autos que obran en el expediente, no se desprende elemento alguno que acredite que la legislación nacional aplicable al caso vulnera en perjuicio de la actora los derechos tutelados por las disposiciones del derecho internacional invocadas en su escrito de demanda.
- 75 Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

Hecho lo anterior, remítase el expediente al archivo jurisdiccional, como asunto concluido y, de ser el caso, devuélvanse los documentos que corresponda.

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, las Magistradas y los Magistrados Electorales 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

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO 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-272/2018 (DISTRIBUCIÓN DE
FINANCIAMIENTO PÚBLICO A UNA CANDIDATURA
INDEPENDIENTE ÚNICA A LA JEFATURA DE GOBIERNO DE
LA CIUDAD DE MÉXICO)³**

El presente voto tiene por objeto desarrollar las razones por las cuales estamos en desacuerdo con la sentencia emitida en el asunto SUP-JDC-272/2018, con la cual se **confirma** la resolución emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TECDMX-JLDC-071/2018. A través de esta última decisión se validó el acuerdo IECM/ACU-CG-105/2018 del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México,

³ Colaboraron en la elaboración de este documento Augusto Arturo Colín Aguado, Arturo Ramos Sobarzo y Claudia Elvira López Ramos.

por el que distribuyó el financiamiento público de gastos de campaña destinado a la candidata independiente para la elección de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, en el proceso electoral en curso. Este voto lo emitimos con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CONTENIDO

1. Introducción	30
2. Aplicación de una suplencia de la queja en el asunto y control oficioso de constitucionalidad	33
3. Precisiones en relación con el esquema de distribución de financiamiento público de las candidaturas independientes	37
4. El contenido y alcance del derecho a ser votado en condiciones de equidad	40
5. Aplicación del parámetro sobre el derecho a ser votado en condiciones de equidad al caso concreto	51
6. Consideración de los principios de <i>eficiencia presupuestaria</i> y de <i>destino del gasto</i>	61

1. Introducción

El juicio que motiva la sentencia tiene su origen en el cuestionamiento por parte de la ciudadana Lorena Osornio Elizondo, candidata independiente única a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, con base en los siguientes planteamientos:

SUP-JDC-272/2018

1) La indebida fundamentación y motivación de la sentencia, pues la interpretación que hizo la autoridad responsable del marco normativo del financiamiento público correspondiente a las candidaturas independientes, no fue conforme a los estándares internacionales de derechos humanos;

2) La inobservancia por parte de la responsable respecto a la vulneración a los principios de equidad en la contienda electoral y de igualdad de oportunidades en perjuicio de las candidaturas independientes, derivado del esquema de financiamiento público para los independientes establecido en la normativa electoral local, y

3) La falta de exhaustividad en la que incurrió el Tribunal local al no contestar la totalidad de los agravios que le fueron planteados por la actora con relación a la violación a su derecho político-electoral a ser votada, la cual se genera por el monto de financiamiento público extremadamente bajo que le fue otorgado para gastos de campaña, en comparación con el autorizado para los partidos políticos.

Nuestro disenso radica en que en la sentencia se omite el análisis de un aspecto que era posible atender a través de una suplencia de la deficiencia de los agravios de la ciudadana. En concreto, nos parece que la aplicación del artículo 322, párrafo tercero, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la

SUP-JDC-272/2018

Ciudad de México, impide que se garantice debidamente el derecho de la ciudadana a ser votada en condiciones de equidad.

En la disposición señalada se contempla una restricción consistente en que cuando un único candidato o candidata independiente obtiene su registro para alguno de los cargos por los que puede contender, no puede recibir más del cincuenta por ciento (50 %) del financiamiento público reservado para ese tipo de elección. Esta restricción en cuanto al acceso a la prerrogativa no tiene justificación alguna en relación con la renovación de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México e impide que se generen las condiciones más favorables para que él o la ciudadana pueda competir de manera equitativa.

Si bien consideramos válido el modelo para el cálculo del financiamiento público correspondiente a las candidaturas independientes y que el mismo sea distribuido entre los tres tipos de elecciones que concurren en un proceso electoral (Jefatura de Gobierno, alcaldías y diputaciones locales), no se justifica aplicar, como limitante adicional, lo previsto en el artículo 322 del Código Electoral local. En consecuencia, a nuestra consideración se debía determinar la inconstitucionalidad del mencionado precepto, de modo que se inaplicara en el caso concreto y, en consecuencia, ordenar la entrega del monto total de recursos que estaban reservados para la elección de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

2. Aplicación de una suplencia de la queja en el asunto y control oficioso de constitucionalidad

Previo al análisis de los argumentos expuestos en la sentencia del presente juicio ciudadano, es preciso reconocer que en los agravios presentados por la actora no se controvierte directamente la constitucionalidad o se solicita expresamente la inaplicación al caso concreto del artículo 322, párrafo tercero, del Código Electoral local. La pretensión última de la ciudadana, desde la instancia local, consistía en que se le concediera, a ella sola, un financiamiento público equivalente al que recibieron los partidos políticos.

Estamos de acuerdo con lo considerando en la sentencia en cuanto a que ello no sería viable jurídicamente. El modelo de financiamiento público para las candidaturas independientes es constitucional, debido a que: **1)** se toma como parámetro objetivo el monto que recibe el partido político con menor financiamiento público para la elección, con lo que se asegura un mínimo de competitividad de frente a las candidaturas partidistas, y **2)** el régimen es razonable, atendiendo a que el principio de prevalencia de los recursos públicos no les debe ser aplicado a quienes participan a través de candidaturas independientes, por lo que estarían en aptitud de hacerse de los recursos de fuente privada que sean necesarios para contender en condiciones de equidad.

SUP-JDC-272/2018

Inclusive, destacamos que el modelo de financiamiento público es más benéfico que el que está dispuesto a nivel federal, porque no se utiliza como parámetro a un partido de nuevo registro, sino al que haya obtenido menor financiamiento público para la elección de que se trate, lo cual puede implicar recursos tanto del esquema proporcional como del igualitario. Además, el considerar a todos los candidatos independientes en su conjunto para la distribución del monto total, únicamente busca una operatividad del modelo, con lo cual se genera certeza y funcionalidad a la repartición de un mínimo de recursos para generar condiciones de equidad en la competencia.

No obstante lo anterior, la ***causa de pedir*** de la ciudadana Lorena Osornio Elizondo, desde la instancia previa, consistía en que **la legislación establece un modelo que le impide participar en condiciones de equidad en la contienda electoral en curso, partiendo de que se le destina un monto considerablemente menor al de los partidos políticos.** Asimismo, entre sus argumentos, la ciudadana expuso que, al ser registrada como única candidata independiente a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, debió recibir, en su totalidad, la bolsa de financiamiento público para gastos de campaña que se otorga a los candidatos sin partido.

Ante esta instancia federal, la promovente insiste en que el Tribunal local omitió atender que el financiamiento público que se le otorgó la deja en una situación de desventaja frente a los partidos políticos, pues no tiene posibilidad de competir en

términos reales, aunado a que **dicha autoridad jurisdiccional no analizó de manera exhaustiva la violación a su derecho a ser votada.**

En nuestra opinión, lo procedente era que la Sala Superior ejerciera una suplencia de la deficiencia de la queja, en términos del artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, lo que llevaría a determinar que el Tribunal local fue omiso en estudiar de manera suficiente la validez del modelo de financiamiento público de las candidaturas independientes en relación con el ejercicio del derecho a ser votada en condiciones de equidad, particularmente por lo que hace a la postulación a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

Lo anterior porque la autoridad judicial no advirtió que a la candidata le fue aplicada la limitante prevista en el párrafo tercero del artículo 322 del Código Local, consistente en que si solamente se obtiene el registro de una candidatura sin partido para alguno de los cargos de elección popular, no podrá recibir un monto de financiamiento que exceda el cincuenta por ciento (50 %) de los montos establecidos para cada cargo. A nuestra consideración, dicha cuestión se podía desprender de la *causa de pedir* que sustentaba el reclamo de la ciudadana desde la instancia local⁴.

⁴ Bajo la lógica que se sigue en la jurisprudencia 3/2000, de rubro **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**. Disponible en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, página 5. En el criterio se establece que “basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron

SUP-JDC-272/2018

En consecuencia, era viable que ese estudio se realizara –en plenitud de jurisdicción– en esta instancia federal. Al respecto, reiteramos que nuestro disenso no se relaciona con lo resuelto en cuanto a la validez del modelo general de financiamiento público a las candidaturas sin partido, sino con que se debió analizar una cuestión adicional a partir de una suplencia de la queja, considerando el agravio relativo a que no se analizó de manera exhaustiva la transgresión del derecho a ser votada en condiciones de equidad respecto a los partidos políticos.

Adicionalmente, debe considerarse que al margen del planteamiento preciso de inaplicación de la norma en cuestión por parte de la actora, los tribunales deben ejercer un control de constitucionalidad o convencionalidad *ex officio*, esto es, de constatarse algún aspecto de inconstitucionalidad, se debe de actuar en consecuencia, como acontece en el caso mediante la facultad de inaplicación.

En efecto, cuando la autoridad judicial se ha asegurado de la necesidad de desplegar ese tipo de control, lo conducente es realizarlo, es decir, cuando no hay cabida a una interpretación conforme. De esta forma, tal y como lo ha establecido la Suprema Corte, si se ha destruido la presunción de constitucionalidad es viable un control de constitucionalidad *ex officio*⁵.

ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión [...].

⁵ De conformidad con la tesis jurisprudencial de rubro “**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO**”. Décima Época, Primera Sala, Jurisprudencia,

En ese sentido, siguiendo a la Primera Sala de la Suprema Corte, en todo caso, debe constatarse la aplicabilidad de la norma en cuestión, sobre la cual recaería el control de constitucionalidad y convencionalidad⁶, situación que ocurre en el presente caso, pues la porción normativa sobre la cual gravita la presente controversia se refiere al tercer párrafo del artículo 322 del Código Electoral local.

De ahí que sea irrelevante el hecho de que se plantee, por parte de la actora, el agravio preciso de inconstitucionalidad de la señalada norma, sobre todo si se atiende al principio jurídico de que “el juez conoce el derecho” (*iura novit curia*).

3. Precisiones en relación con el esquema de distribución de financiamiento público de las 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.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, p. 430, número de registro 2010954.

⁶ Siguiendo la tesis de rubro “**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. EN EL ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO DEBE CONSTATARSE LA APLICABILIDAD DE LA NORMA, COMO PRESUPUESTO LÓGICO DE SU EJERCICIO**”. Décima Época, Primera Sala, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, p. 666, número de registro 2010957.

SUP-JDC-272/2018

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. Por una parte, en la Ciudad de México la norma relevante que se refiere a la determinación del financiamiento público por distribuir entre las candidaturas independientes es el artículo 324, primer párrafo, del Código Electoral local. De acuerdo con este artículo, los candidatos independientes deben tener acceso a financiamiento público únicamente para campañas electorales, cuyo monto debe ser equiparado a los recursos de campaña que se destinen a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección.

Por otra parte, el artículo 324, párrafo dos, incisos a, b y c, en conjunto con el artículo 322, párrafo tercero, ambos del Código Electoral local, son las normas que disponen de qué manera se distribuye el total del financiamiento público destinado a las candidaturas independientes en la Ciudad de México. Con base en el contenido de estos artículos, se puede advertir que el legislador local previó que el financiamiento se divida entre los tipos de elecciones que se celebren durante el proceso electoral y, a su vez, el financiamiento de cada tipo de elección se debe dividir igualitariamente entre el número de candidaturas sin partido.

Según la distribución prevista, treinta y cuatro por ciento (34 %) del monto total de financiamiento público destinado a las

SUP-JDC-272/2018

candidaturas independientes, le corresponde a la elección de la Jefatura de Gobierno; treinta y tres por ciento (33 %) a la elección de las alcaldías, y el treinta y tres por ciento (33 %) restante a la elección de las diputaciones del Congreso local.

Una vez dividido el financiamiento entre los tres tipos de elecciones, el monto correspondiente a cada una tiene que ser distribuido igualitariamente entre todas las candidatas o candidatos independientes o planillas registradas. No obstante, se prevé que en el caso en el que sea una sola candidata o candidato el que obtenga el registro, no puede recibir más del cincuenta por ciento (50 %) del monto de financiamiento público asignado al tipo de elección en la que vaya a contender.

De esta forma, en la legislación se distinguen normas que rigen la operación de la determinación del monto del financiamiento para las candidaturas independientes consideradas en conjunto, y normas que concretizan la forma en que el mismo se distribuirá.

Asimismo, esa distinción se basa en la razón de ser o finalidad 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, la regla de distribución de financiamiento público consistente en que este se fraccionará en partes similares por

tipo de elección, en principio tendría la finalidad de procurar que todas las candidaturas independientes que hayan obtenido el registro durante un proceso electoral, contiendan en igualdad de condiciones con sus similares, con independencia del tipo de elección en la que participen. Sin embargo, la aplicación de esta regla, en conjunto con la que prevé que a aquellas candidaturas independientes únicas en cada tipo de elección solo se les entregue el cincuenta por ciento (50 %) del financiamiento público originalmente destinado a su rubro, en nuestra opinión, incide en el derecho a ser votado en condiciones de equidad de la candidata o candidato en cuestión, 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.

SUP-JDC-272/2018

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.

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”⁷. 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 designación⁸.

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

⁷ 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.

⁸ Ídem, párr. 200.

políticos⁹. 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**”.¹⁰

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**”¹¹.

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 constitucionales¹² y legales¹³ que regulan la materia electoral.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. **Op. cit.**, párr. 145.

¹² 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

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 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 ciertas cuestiones, como el reparto de prerrogativas, se consideren aspectos como la fuerza electoral de

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).

¹³ 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).

cada instituto político¹⁴. 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”¹⁵.

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 contendientes¹⁶.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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**”. Novena Época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de dos mil uno, tomo XIV, página 694, número de registro 189314.

¹⁶ 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*

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 General¹⁷. 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 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.

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.

¹⁷ 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-272/2018

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 ley¹⁸. En particular, en el inciso e) de la base III del artículo 41 constitucional se

¹⁸ 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-272/2018

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. De esta forma, la Sala Superior ha realizado interpretaciones que, en la medida de lo posible, han

SUP-JDC-272/2018

permitido contender en igualdad de circunstancias respecto de sus similares postulados por partidos políticos¹⁹.

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 del tope al financiamiento de fuente privada para las candidaturas independientes. La Sala Superior señaló que una candidatura que supera la etapa de registro debe regirse por un marco normativo que permita una competencia en

¹⁹ Sirve de referencia la tesis LIII/2015, de rubro “**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN**”. Pendiente de publicación.

SUP-JDC-272/2018

igualdad de condiciones 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 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.

En ese sentido, se sostuvo que el tope de financiamiento privado de las campañas electorales de las candidaturas sin partido debe ser tal que permita que compitan en condiciones de equidad.

Una postura en términos semejantes se adoptó en las sentencias SUP-JRC-582/2015, SUP-CDC-2/2016 y SUP-JDC-222/2018.

SUP-JDC-272/2018

Por último, en la sentencia de 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 para la campaña electoral. Sobre esa cuestión, precisó que la libertad configurativa no permite que el legislador local establezca medidas inequitativas, porque ello supone la afectación del derecho a ser votado. En ese sentido, explicó que la disposición legal sobre las aportaciones privadas para las candidaturas independientes no satisface un parámetro de razonabilidad, porque no se advierte que persiga una finalidad constitucionalmente válida.

Al respecto, 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.²⁰

En suma, consideramos que, al momento de analizar la manera como habrá de interpretarse y aplicarse un precepto relacionado con la entrega de financiamiento (de fuente pública o privada), 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, estimamos que la aplicación estricta del artículo 322 en conjunto con el artículo 324 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, en el marco de la renovación de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, no cumple con la exigencia de asegurar condiciones reales de equidad a quien contienda mediante una candidatura independiente.

Como primer punto, es pertinente destacar que es razonable que en los procesos electorales se considere a las candidaturas independientes –en su conjunto– como un partido político (el que obtiene menos recursos para la elección) para el efecto de otorgamiento de prerrogativas. Esa regla atiende al modelo de distribución previsto en la propia Constitución General, en el que

²⁰ 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.

SUP-JDC-272/2018

parte importante de las prerrogativas se reparte atendiendo a la fuerza electoral de los partidos 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 –de entrada– se reserva una cantidad considerablemente pequeña para el financiamiento de las candidaturas independientes. Esta circunstancia debe tomarse en cuenta para evaluar las implicaciones de las reglas de distribución del financiamiento público entre las mismas candidaturas independientes.

Asimismo, es 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 (Jefatura de Gobierno, alcaldías y diputaciones locales) –esto es, un treinta y cuatro por ciento (34 %) para la primera elección, y un treinta y tres por ciento (33 %) para las elecciones restantes–, siempre que las mismas efectivamente concurren en un mismo proceso electoral.

Sin embargo, la aplicación estricta de los artículos 322 y 324 del Código Electoral local, en relación con la elección de la Jefatura de Gobierno, implica que no se garantice de manera efectiva el derecho a ser votado en condiciones de equidad. Si bien existe una justificación para dividir el monto de financiamiento público

SUP-JDC-272/2018

por tipo de elección, en atención a que en el presente proceso electoral se renovarán tres tipos de cargos de elección popular, no hay una justificación objetiva para que a una candidatura independiente única para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México se le impida obtener el monto total del financiamiento público que estaba reservado para esa elección.

De esta manera, la implementación de esta regulación en el caso concreto, en un contexto donde solo hay una candidata independiente para participar en la elección de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, incide de manera importante en el derecho a ser votado de esta ciudadana, porque supone una limitación considerable al acceso de los recursos a los que podría acceder, sin que exista una base objetiva para ello, sobre todo si ya se había previsto un monto presupuestado para ese rubro.

Si la autoridad legislativa, en ejercicio de su amplia libertad de configuración normativa, determinó que a las candidaturas independientes les corresponde un monto de financiamiento público equivalente al del partido con la menor cantidad de recursos asignada, 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 en la contienda electoral.

Debido a que en el actual proceso electoral de la Ciudad de México se llevarán a cabo los tres tipos de elección a los cuales

SUP-JDC-272/2018

hace referencia el artículo 324 del Código Electoral local, existe una razón que justifica la división del financiamiento público que la ley reserva a favor de los candidatos independientes, de manera que solo el treinta y cuatro por ciento (34 %) de ese monto se destine a la elección de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Sin embargo, no se advierte una razón que justifique que a la única candidata independiente a ese cargo de elección popular no se le entregue el total del monto destinado – precisamente– a esta elección.

En nuestra opinión, la limitación de otorgar únicamente el cincuenta por ciento (50 %) de la bolsa correspondiente a un tipo de cargo de elección popular no tiene justificación tratándose de la postulación de un puesto unipersonal y que es único dentro del ámbito en el que tiene lugar el proceso electoral en cuestión.

Al respecto, en la sentencia de la Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas se analizó la validez de la restricción relativa a que únicamente se concediera el cincuenta por ciento (50 %) del monto correspondiente si solo se determinaba el registro de una candidatura independiente para el cargo de elección popular en cuestión (artículos 407 y 408 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el tope legal impuesto en el caso de haber una única candidatura independiente (solo el cincuenta por ciento de financiamiento público) responde al modelo adoptado para la distribución de prerrogativas, pues **se pensó para que satisficiera las**

necesidades de una pluralidad de candidaturas sin partido. Entonces, si solamente contiene una, lo equitativo es que únicamente disfrute de la mitad de lo que hubiese correspondido a la pluralidad de postulaciones sin partido. De esta manera, se busca preservar el modelo constitucional que parte de que las candidaturas independientes solamente reciban una parte proporcional de la prerrogativa.

Para nosotros, siguiendo lo razonado por la Suprema Corte, la limitante encuentra sentido y justificación en relación con los cargos de elección popular que implican la presentación de varias postulaciones derivado de que están orientadas a la integración de un órgano colegiado (un congreso local) o a que se deben renovar una pluralidad de órganos o cargos del mismo tipo a nivel local (ayuntamientos o alcaldías). Ello partiendo de que podría ser excesivo que si solo se registra una candidatura independiente para uno de esos cargos de elección popular, se le entregue un monto que, en realidad, está pensado para distribuirse entre varias candidaturas, puesto que ese monto podría aproximarse en gran medida o ser superior al tope que se fije para la campaña electoral correspondiente (precisando que no por ello podrían disfrutar, bajo supuesto alguno, de una cantidad superior a ese límite).

Continuando con esa línea de razonamiento, en la sentencia SUP-JDC-1585/2016 la Sala Superior analizó un lineamiento para la distribución de financiamiento público idéntico al que fue aplicado en el caso concreto, y consideró que la limitante relativa a que cuando solo haya una candidatura independiente para un

SUP-JDC-272/2018

tipo de elección únicamente se entregará el cincuenta por ciento (50 %) de los recursos, tiene justificación tratándose de la elección de diputaciones y de ayuntamientos, pero no para la correspondiente a la gubernatura. En relación con las postulaciones a la renovación de un órgano colegiado o de una pluralidad de órganos del mismo nivel, consideró que la medida atendería a que no se entregue a una sola postulación una cantidad de recursos que está diseñada para el financiamiento de una pluralidad de candidaturas, lo cual abona a la equidad en la contienda.

En cambio, en relación con la elección de un cargo unipersonal y único dentro del ámbito de una entidad federativa, la Sala Superior consideró que la limitante supondría una afectación al principio de equidad en la contienda 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 sustento en algún principio constitucional**, como sería el de equidad.

De esta manera y en este caso en particular, el derecho a ser votado en condiciones de equidad exige que los recursos públicos destinados a la financiación de las candidaturas independientes para la elección de la Jefatura de Gobierno de la

Ciudad de México, se distribuyan de manera íntegra a quien efectivamente logró su registro para contender por este cargo.

A continuación, desarrollamos un ejercicio hipotético para evidenciar que la limitante no encuentra justificación alguna en relación con la renovación de la Jefatura de Gobierno, a diferencia de lo que podría ser para el caso de las diputaciones locales y de las alcaldías.

Para lo anterior es necesario tomar en cuenta que en el artículo 325 del Código Electoral local se establecen dos límites en relación con el uso de recursos para campañas electorales: *i)* “[l]a suma del financiamiento público y privado por cada candidato sin partido, no podrá ser superior al tope de gastos de campaña que determine el Instituto Electoral para cada distrito, demarcación territorial o de la Ciudad de México, según la elección de que se trate [...]”, y *ii)* “[e]l financiamiento público que se otorgue a los **candidatos sin partido**, no podrá exceder del **sesenta por ciento del tope de gastos de campaña correspondiente**”.

En relación con las postulaciones de diputaciones locales y alcaldías relativas a la Ciudad de México, a continuación se ilustra una proyección considerando tres demarcaciones electorales por cada uno de esos tipos de elección, los cuales corresponden a los distritos y demarcaciones en los que se fijaron los topes de gastos de campaña **más altos, los que se encuentran en la media** y los **más bajos**. El ejercicio se desarrolla a partir de suponer que solamente una candidatura sin partido logra su registro en relación con la renovación de las

SUP-JDC-272/2018

diputaciones locales, o bien, de las alcaldías, y permite observar las implicaciones de que se entregara el total de la bolsa de financiamiento público reservado para ese tipo de elección.

	A	B	(B - A)	C (B * .60)	(C - A)
Distrito electoral	Financiamiento público candidaturas sin partido a diputaciones locales (33 % del total) ²¹	Tope de gasto de campañas ²²	Aproximación al 100 % del tope de gastos de campaña	60 % del tope de gastos de campaña	Aproximación al 60 % del tope de gastos de campaña
8	\$1,297,094.29	\$512,241.97	- \$784,852.32	\$307,345.18	- \$989,749.11
9	\$1,297,094.29	\$611,200.95	- \$685,893.34	\$366,720.57	- \$930,373.72
6	\$1,297,094.29	\$764,409.40	- \$532,684.89	\$458,645.64	- \$838,448.65

	A	B	(B - A)	C (B * .60)	(C - A)
Delegación	Financiamiento público candidaturas sin partido a alcaldías (33 % del total) ²³	Tope de gasto de campañas ²⁴	Aproximación al 100 % del tope de gastos de campaña	60 % del tope de gastos de campaña	Aproximación al 60 % del tope de gastos de campaña
Iztapalapa	\$1,297,094.29	\$3,883,368.55	\$2,586,274.26	\$2,330,021.13	\$1,032,926.84
Azcapotzalco	\$1,297,094.29	\$1,001,141.76	- \$295,952.53	\$600,685.06	- \$696,409.23
Milpa Alta	\$1,297,094.29	\$275,589.13	- \$1,021,505.16	\$165,353.48	- \$1,131,740.81

A partir de las operaciones expuestas se puede apreciar que, en todos los supuestos de la elección a diputaciones locales, si se entregara el monto total de recursos públicos a la candidatura independiente única, este sería mayor al tope de gastos de la campaña en cuestión y, a mayoría de razón, al límite de financiamiento público que se establece de manera expresa en la

²¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se determinan los Topes de Gastos de Campaña para la Jefatura de Gobierno, las Diputaciones del Congreso Local y las Alcaldías, en el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018, p. 19.

²² Ídem, p. 9.

²³ Ídem, p. 8.

²⁴ Ídem, p. 20-21.

SUP-JDC-272/2018

legislación. Para el caso de las elecciones a alcaldías, en las que cuentan con los topes de gastos medios o bajos también se generaría esa situación, con la exclusión de las demarcaciones en las que se tienen los topes más elevados, como es el caso de Iztapalapa.

Lo anterior refleja que no sería viable jurídicamente la entrega del monto total de financiamiento público en el supuesto de una candidatura independiente única para la renovación de las diputaciones locales o de las alcaldías, porque podría ser desproporcionado, considerando los topes de gastos de campaña y los límites relativos a los recursos de carácter público que se pueden recibir. Tomando en cuenta todas las variables del régimen electoral, se puede observar que los montos de financiamiento para las elecciones de esos tipos de cargos están pensados para una pluralidad de candidaturas y, por ende, podría producirse un efecto inequitativo si se destinan en su totalidad a una sola postulación.

Ahora se realiza la proyección de la entrega del total de los recursos públicos para una candidatura independiente única a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, con lo cual se evidencia que la aplicación del límite bajo análisis no encuentra justificación alguna y, por el contrario, se traduce en la entrega de un monto considerablemente menor de recursos que llevan a una incidencia en el derecho a ser votado en condiciones de equidad.

	A	B	(B - A)	C (B * .60)	(C - A)
--	---	---	---------	----------------	---------

SUP-JDC-272/2018

Candidata independiente	Financiamiento público candidaturas sin partido a Jefatura de Gobierno (34 % del total) ²⁵	Tope de gasto de campañas ²⁶	Aproximación al 100 % del tope de gastos de campaña	60 % del tope de gastos de campaña	Aproximación al 60 % del tope de gastos de campaña
Lorena Osornio Elizondo	\$1,336,400.17	\$30,259,504.8	\$28,923,104.63	\$18,155,702.88	\$16,819,302.71

Si se consideran los límites dirigidos a las candidaturas independientes en relación con la recepción de recursos para las campañas electorales, no se advierte razón de ser de la restricción en cuanto a la disposición de la mitad de los recursos que desde un principio se reservan a la elección de la Jefatura de Gobierno. El financiamiento público destinado a esa elección (treinta y cuatro por ciento del total) equivale a un millón trescientos treinta y seis mil cuatrocientos pesos 17/100 M. N. (\$1,336,400.17), por lo que es claro que esa cantidad ni siquiera se aproxima a los dieciocho millones ciento cincuenta y cinco mil setecientos dos pesos 88/100 M. N. (\$18,155,702.88) que se prevén como límite de financiamiento público de la candidatura sin partido.

De esta manera, imponer un límite en la entrega del monto de financiamiento público que está reservado para las postulaciones independientes a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, implica restringir a una candidata única de recursos sin justificación alguna, a pesar de que cumplió con todos los requisitos necesarios para estar en aptitud de participar, incluyendo la obtención de un porcentaje mínimo de respaldo de la ciudadanía.

²⁵ Ídem, p. 8.

²⁶ Ídem, p. 19.

SUP-JDC-272/2018

En ese sentido, consideramos que la limitante bajo análisis impide que se optimicen en la mayor medida posible las condiciones de participación de quienes se postulan por la vía independiente, en relación con la garantía efectiva del derecho a ser votado en condiciones de equidad. La regulación carece de razonabilidad, pues no se advierte razón alguna que justifique que no se entregue a la única candidatura sin partido a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México la totalidad de los recursos que el propio legislador reservó para tal efecto.

En consecuencia, se debía determinar la inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 322 del Código Electoral local y, en consecuencia, inaplicarlo al caso concreto, de modo que se ordenara al Instituto Electoral local que entregara a la candidata independiente Lorena Osornio Elizondo la cantidad de un millón trescientos treinta y seis mil cuatrocientos pesos 17/100 M.N. (\$1,336,400.17), por concepto de financiamiento público para su campaña electoral.

6. Consideración de los principios de *eficiencia presupuestaria* y de *destino del gasto*

Cabe añadir que, en el caso concreto, la maximización de las condiciones de participación también implica que no existe una colisión con el diverso principio de *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, supuesto en el que sí aplicaría el

principio de la eficiencia presupuestaria. El análisis anterior parte de la base de que el legislador ya realizó esa ponderación al determinar el monto que se deberá distribuir. La interpretación anterior solo implica la manera de distribución que optimice los derechos fundamentales desarrollados.

Finalmente, debe mencionarse el principio presupuestario de *destino del gasto público*, el cual postula que el objeto materia del gasto público lo constituye la satisfacción del fin para el cual fue destinado, es decir, que el gasto debe dirigirse y ejercerse con el propósito para el cual fue establecido²⁷.

De esta manera, si en el sistema legal había una voluntad de otorgar determinado financiamiento, la circunstancia de limitarse hasta la mitad por el solo hecho de haber alcanzado una sola persona la candidatura independiente, no guarda sintonía con una perspectiva constitucional y convencional que busca dotar de elementos y circunstancias de igualdad sin trastocar, de manera frontal, dicho sistema jurídico.

*

Con base en las ideas expuestas, justificamos la decisión de votar en contra de la sentencia que fue sometida a nuestra consideración, con la convicción de que se tenía la posibilidad de

²⁷ Con respaldo en la tesis de rubro **“DESTINO AL GASTO PÚBLICO. LA CARACTERÍSTICA DE ESE PRINCIPIO TRIBUTARIO SE DETERMINA POR SU OBJETO MATERIAL Y NO POR EL TIPO DE ENTIDAD PÚBLICA QUE LO OPERE”**. Novena Época, Primera Sala, Tesis Aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, p. 696, número de registro 177017. De dicha tesis se lee textualmente: “Por tanto, la nota que define el principio tributario de destino al gasto público la constituye su objeto material, es decir, la satisfacción de ciertas necesidades de interés colectivo, y no el tipo de entidad pública -Federación, Estados o Municipios-, que lo opere”.

SUP-JDC-272/2018

adoptar una decisión con la cual se garantizara a la ciudadana un ejercicio más pleno de su derecho a ser electa, al brindarse mayores condiciones de equidad.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN