

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

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

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

El disenso radica en que –a nuestro parecer– la aplicación del artículo 146 del Código Estatal a la elección para la renovación de la gubernatura que está en curso contravendría el derecho a ser votado en condiciones de equidad de los candidatos independientes que están

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

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

1. Argumentos de la sentencia

En la resolución se concluye que los recursos que se reservan para la financiación de las candidaturas independientes –es decir, lo que equivaldría a un partido político de nueva creación– debe dividirse siempre y en todos los casos entre los tres tipos de elección. Lo anterior implica que quienes se están postulando para la elección de la

gubernatura solo puedan acceder a la fracción que corresponde a la misma.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por una parte, la Suprema Corte validó que se considere a las candidaturas independientes como un partido de nuevo registro para

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

En cuanto a la repartición del financiamiento entre las candidaturas ciudadanas, la Suprema Corte señaló que: “no se halla inconveniente alguno en que, conforme al modelo normativo establecido, las candidaturas independientes prorrateen entre sí las prerrogativas que les correspondan en conjunto, de forma que[,] entre más postulaciones se registren, será menor el apoyo económico, por lo que tampoco por esta razón se vulnera el principio de equidad previsto en sede constitucional”.¹

Se puede apreciar que la Suprema Corte propiamente no se pronunció respecto a la validez de que el monto de financiamiento público se fraccione atendiendo a los tres tipos de elección (gubernatura, diputaciones estatales y autoridades municipales). Las consideraciones de la autoridad jurisdiccional se limitan a justificar: **i)** que se consideren a los candidatos ciudadanos conjuntamente, como si fueran un partido

¹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de inconstitucionalidad 56/2014 y acumuladas. 2 de octubre de 2014., p. 110.

de nuevo registro, para efecto de la entrega de financiamiento público; y **ii)** que la cantidad de recursos se prorrodeen entre quienes logren su registro por la vía independiente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ahora, en la regla de distribución de financiamiento público, consistente en que se fraccionará en partes iguales por tipo de elección, no se

establecieron condiciones específicas de aplicación, por lo que –en principio– se entiende que regula todos los comicios que se desarrollen en el Estado de México, con independencia de los cargos que se renueven. Sin embargo, su aplicación en la elección a la gubernatura que está en curso contravendría el derecho a ser votado en condiciones de equidad, según justificaremos a partir del parámetro que se desarrolla en el siguiente apartado.

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

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

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

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”.² En íntima relación, en el inciso c) del numeral 1 del artículo 23 de la CADH se reconoce que todo ciudadano tiene el derecho a “tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país”, el cual se extiende tanto a los cargos de elección popular como de nombramiento o designación.³

El deber general de garantía, previsto en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional y en el artículo 1, numeral 1, de la CADH, es de especial relevancia respecto al derecho a ser electo, al igual que para el resto de los derechos político-electorales. La Corte IDH ha establecido que dicha obligación implica, entre otras, el “establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter” para la implementación de los derechos políticos.⁴ 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**

² 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.

³ Ídem, párr. 200.

⁴ 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.

ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.⁵

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**”.⁶

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 constitucionales⁷ y legales⁸ que regulan la materia electoral.

⁵ 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.

⁶ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. *Cit.*, párr. 145.

⁷ Entre las disposiciones de la Constitución Federal donde se consagra –de modo implícito– el principio de equidad en la contienda se encuentran: **i)** el mandato de que se proporcionen, de manera equitativa, elementos para que los partidos políticos lleven a cabo sus actividades, en particular, el financiamiento de sus campañas electorales (artículo 41, base II, párrafo primero y 116, fracción IV, inciso g); **ii)** el mandato de establecer límites en los procesos internos de selección de candidaturas y en las campañas electorales (artículo 41, base II, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso h9); **iii)** el otorgamiento de tiempos de radio y televisión a los partidos durante sus precampañas y campañas electorales, en proporción con su fuerza electoral (artículo 41, base III, inciso e) y 116, fracción IV, inciso i); **iv)** la prohibición de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión (artículo 41, base III, apartado A, segundo párrafo); **v)** el mandato de que durante el periodo comprendido del inicio de las campañas electorales a la conclusión de la jornada electoral se suspenda la difusión de toda propaganda gubernamental (artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo); **vi)** la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo responsabilidad de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, para no afectar la equidad de la competencia entre los partidos políticos (artículo 134, párrafo séptimo); y **vii)** la prohibición de que la propaganda gubernamental implique la promoción personalizada de algún servidor público (artículo 134, párrafo octavo).

⁸ 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).

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 ciertos aspectos, como el reparto de prerrogativas, se consideren aspectos como la fuerza electoral de cada instituto político.⁹ 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

⁹ 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).

perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad”.¹⁰

De este modo, una dimensión de las condiciones de igualdad que se exigen respecto al derecho a ser votado implica que se asegure la equidad en el desarrollo de la elección. En otras palabras, la ciudadanía tiene el **derecho a ser electo en condiciones de equidad** frente a los demás participantes. Por lo anterior, las autoridades estatales tienen el deber de diseñar e implementar un sistema electoral que asegure condiciones mínimas de competitividad y equidad entre los contendientes.¹¹

Ahora bien, lo desarrollado tiene gran importancia en relación con el establecimiento de las candidaturas independientes como medio para el ejercicio del derecho al voto pasivo, de conformidad con el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.¹² La apertura de esta nueva vía de participación política-electoral demanda un régimen que garantice que las candidaturas independientes compitan en condiciones

¹⁰ Véase, a manera de ejemplo, la tesis de rubro: **“EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO VIOLA ESTE PRINCIPIO EL ARTÍCULO 69, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, QUE ESTABLECE LAS REGLAS GENERALES CONFORME A LAS CUALES DEBERÁ DISTRIBUIRSE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL ENTRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”**. 9ª época; Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, julio de dos mil uno, tomo XIV, página 694, número de registro 189314.

¹¹ Lo desarrollado es acorde a diversos estándares internacionales que son orientadores en la materia. En el lineamiento 2.3.a.iii. del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, se establece que debe garantizarse la igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos, lo cual comprende la financiación pública de los partidos y de las campañas. Por otro lado, la Declaración de Criterios para Elecciones Libres y Justas (*Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*), del Consejo Interparlamentario de la Unión Interparlamentaria, establece, en el numeral 3, párrafo 3, que toda persona, en lo individual o junto con otros, tiene el derecho a realizar campaña en una base equitativa con otros partidos políticos, incluyendo al que forme parte del gobierno existente.

¹² 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)

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.

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

En el desarrollo de las campañas electorales se disuelve de manera importante la diferenciación entre las distintas vías de postulación, pues lo que se debe priorizar es el establecimiento de condiciones equitativas en la competencia que permitan que el electorado conozca a plenitud las distintas plataformas políticas que se ofertan y que elija de manera libre la que sea acorde con sus preferencias. En esta etapa del proceso

se vuelve primordial el sustantivo “candidatura” y pasa a segundo término el adjetivo “independiente” o “partidista”.

Bajo esa línea de ideas, mediante la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que quienes participen a través de candidaturas independientes deben tener acceso a prerrogativas para las campañas electorales, en los términos que disponga la ley.¹³ En particular, en el inciso e) de la base III del artículo 41 constitucional se dispuso que las candidaturas independientes, consideradas en su conjunto, tendrían acceso a las pautas de radio y televisión que se reparten igualitariamente.

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

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

¹³ 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.

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.

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

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

Por otra parte, en la sentencia SUP-REC-193/2015 fue objeto de estudio la validez de que se fije un tope al financiamiento de fuente privada para las candidaturas independientes.¹⁴ La Sala Superior señaló que una candidatura que supera la etapa de registro debe regirse por un marco normativo que permita una competencia en igualdad de armas con las

¹⁴ El mismo criterio fue adoptado en las sentencias SUP-JRC-582/2015 y SM-JDC-429/2015.

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.

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

En su opinión, la limitante implica una afectación al principio de equidad en la contienda que debe prevalecer en las elecciones y, con ello, una restricción injustificada al derecho político-electoral a ser votado. Lo

anterior porque, a pesar de tratarse de la elección de un órgano de gobierno unipersonal, en el que los candidatos pueden realizar actos de campaña en todo el territorio que comprende la entidad federativa, se les limita el acceso al financiamiento público hasta un máximo del cincuenta por ciento previsto para las candidaturas independientes de ese tipo de elección, sin que se advierta alguna justificación que tenga sustento en algún principio constitucional, como sería el de equidad.

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

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

independiente, lo que se traduce en una restricción injustificada de su libertad de expresión.¹⁵

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

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

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

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

¹⁵ 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.

tienen una vocación de permanencia ni conforman –en sí mismas– una agrupación que comparte una ideología y plataforma política.

Si bien esa regulación tiene una justificación, debe destacarse que la misma supone que las candidaturas independientes no participen del setenta por ciento del monto de financiamiento público que se distribuye atendiendo a los resultados de la última elección de diputaciones. Además, los independientes –como grupo– únicamente recibirían una de las partidas del treinta por ciento restante que se reparte de manera igualitaria entre todos los actores políticos. Lo anterior pone en evidencia que el régimen –de entrada– reserva una cantidad considerablemente pequeña para el financiamiento de las candidaturas independientes. Este elemento debe tomarse en cuenta para evaluar las implicaciones de las reglas de distribución del financiamiento público entre las mismas candidaturas independientes.

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

Sin embargo, la aplicación estricta del artículo 146 del Código Estatal implicaría que no se garantizara de manera efectiva el derecho a ser votado en condiciones de equidad. No tiene justificación alguna dividir el monto de financiamiento público por tipo de elección ante un supuesto en el que únicamente está en desarrollo el procedimiento para la renovación de la gubernatura. Por el contrario, la implementación de semejante regulación en el caso señalado incidiría de manera

importante en el derecho a ser votado, porque supondría una reducción considerable de los recursos que se entregarían a las candidaturas independientes que están conteniendo, sin que exista una base objetiva para ello.

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

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

De esta manera, el derecho a ser votado en condiciones de equidad exige que los recursos públicos destinados a la financiación de las candidaturas independientes se distribuyan de manera íntegra entre los

tipos de elección que efectivamente tendrán lugar. De otro modo se establecería un trato inequitativo respecto a los partidos políticos, pues estos únicamente invertirán sus recursos en las elecciones que efectivamente se están desarrollando.

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

A lo anterior debe agregarse que la cantidad de financiamiento público que se determine para las candidaturas independientes todavía tiene que distribuirse igualitariamente entre quienes hubiesen alcanzado su registro por esa vía. Aunque esta repartición es necesaria, es otro elemento que refleja la necesidad de que se optimicen en la medida de las posibilidades las condiciones de participación de los candidatos independientes. Mientras los recursos de cada partido político estarán dirigidos a respaldar una sola candidatura, el monto destinado a las candidaturas independientes se repartiría entre las que hubiesen logrado su postulación.¹⁶

Otro aspecto que ilustra las condiciones de inequidad en las que participarían las candidaturas independientes en la elección que está en curso en el Estado de México es el tope de gastos de campaña. De conformidad con el Acuerdo IEEM/CG/50/2017, el mencionado límite asciende a la cantidad de doscientos ochenta y cinco millones

¹⁶ Al respecto, debe destacarse que en el actual proceso electoral se registraron, en principio, dos candidaturas independientes, aunque la confirmación de una de ellas está pendiente de resolverse en instancias jurisdiccionales.

quinientos sesenta y seis mil setecientos setenta y un pesos 27/100 M. N. (\$285,566,771.27). De esta manera, la entrega de solamente una fracción del monto de financiamiento público que correspondería a un partido de nuevo registro complejiza –aun más– la posibilidad de que los candidatos independientes compitan en condiciones de equidad, considerando el margen de los recursos que se pueden invertir en la realización de las campañas electorales.

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

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

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

Lo desarrollado implica la necesidad de integrar una regla aplicable a un proceso electoral en el que solamente se renovará la gubernatura de la entidad, con miras a garantizar condiciones de equidad en la contienda para las candidaturas independientes. Para esto se precisa partir de que el legislador atiende a un principio de igualdad formal.

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

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

Además, la integración normativa propuesta se justifica en una lectura del artículo 146 del Código Estatal orientada a garantizar de la manera más amplia el ejercicio del derecho a ser votado en condiciones de equidad, de conformidad con las ideas expuestas en el **apartado 5**.

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

7. Ponderación en relación con la eficiencia presupuestaria

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

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

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN