

SÍNTESIS SUP-OP-34 y 36/2020

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD: 283/2020, 287/2020, 288/2020 y 289/2020
 PROMOVENTES DE LAS ACCIONES: PT, PAN, PRD y PRI
 AUTORIDADES RESPONSABLES: CONGRESO, GOBERNADOR Y SECRETARIO DE GOBIERNO DE CHAPAS.

Temas: Reformas a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas

Hechos

Acciones de inconstitucionalidad 283/2020, 287/2020, 288/2020 y 289/2020

El PT, PAN, PRD y PRI presentaron demandas de acción de inconstitucionalidad contra decreto 007 que reforma diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos electorales de Chiapas

Solicitud de opinión

La ministra instructora solicitó a esta Sala Superior su opinión sobre los conceptos de invalidez planteados.

OPINIÓN

Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo por celeridad y falta de publicidad.

No se emite una opinión especializada porque está relacionado con el derecho constitucional y parlamentario, no el electoral. Similar criterio en las SUP-OP-08/2012, SUP-OP-11/2012, SUP-OP-03/2014, SUP-OP-07/2014, SUP-OP-54/2014, SUP-OP-5/2019, SUP-OP-6/2020 y SUP-OP-8/2020.

Tema 2. Para calcular el financiamiento de actividades ordinarias se multiplicará en número de personas del padrón por el 32.5% de la UMA. Artículo 52, p. 3, de la Ley Electoral de Chiapas

Es **inconstitucional**, porque no distingue entre partidos locales y nacionales en el estado y, de acuerdo con la Ley de Partidos, los locales deben recibir recursos tomando el 65% de la UMA. Similar criterio se sostuvo en las SUP-OP-7/2018 y la SUP-OP-15/2020.

Tema 3. Fases para distribuir el financiamiento para actividades ordinarias. Artículo 53, p. 4, de la Ley Electoral de Chiapas

Es **constitucional**, porque se aleja de la forma de distribución del financiamiento establecida en la Ley General de Partido Políticos.

Tema 4. El financiamiento para liderazgo de mujeres e indígenas se realizará por convenio con instituciones de educación superior de prestigio. Artículo 52, p. 7, de la Ley Electoral local.

Es **inconstitucional** porque utiliza conceptos genéricos/abiertos porque no señala cuáles son las instituciones de prestigio y se excluye a las organizaciones de la sociedad civil. Similar criterio se sostuvo en las SUP-OP-13/2020 y SUP-OP-21/2020.

Tema 5. En casos excepcionales el financiamiento se calcule "con base en un porcentaje no menor al 25% de la UMA". Artículo 52, párrafo 8, de la Ley Electoral local.

Es **inconstitucional** porque: a. Ni la CPEUM, ni la LGPP permiten disminuciones al financiamiento público; b. Se usan conceptos indeterminados (caso de excepción), lo que vulnera la certeza, c. Porcentaje impreciso para determinar el financiamiento, porque se puede calcular entre el 32.5% y el 25% de la UMA.

Tema 6. El financiamiento para campañas se calculará: a. Cuando sean elecciones de gobernador, congreso y ayuntamientos será del 50% de los gastos ordinarios y, b. Cuando sean elecciones de congreso y ayuntamientos será del 30% de los gastos ordinarios. Artículo 52, p. 9, de la Ley Electoral local.

Es **constitucional** porque ni la CPEUM, ni la ley general prevén el financiamiento para campaña en el caso de elecciones locales de congreso y ayuntamientos, por lo que queda en la libertad de configuración legislativa de los estados.

Tema 7. En caso de catástrofe natural se puede modificar el financiamiento hasta en un 25% de la UMA. Artículo 52, párrafo 12, de la Ley Electoral local.

Es **inconstitucional** porque el legislador local no puede disminuir el financiamiento; eso solo por la CPEUM o leyes generales; Se usan conceptos jurídicos indeterminados y no se establece la manera de implementarlo; no señala con precisión si el monto a reducir es el 25% o hasta el 25% y, Hay medidas menos lesivas para enfrentar la catástrofe. Similar criterio se sostuvo en las SUP-OP-36/2017, SUP-OP-13/2020 y SUP-OP-

Tema 8. transitorio tercero vincula al OPLE para modificar el acuerdo del financiamiento.

Es **inconstitucional** por estar sustentado en normas inconstitucionales.

**OPINIONES EN ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD: SUP-OP-
34/2020 y SUP-OP-36/2020**

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
283/2020, 287/2020, 288/2020 y 289/2020**

**PROMOVENTES DE LA ACCIONES:
PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL**

**AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONGRESO Y GOBERNADOR, AMBOS
DEL ESTADO DE CHIAPAS**

**OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN ATENCIÓN A LA
SOLICITUD DE LA MINISTRA DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN
LAS ACCIONES CITADAS, RELACIONADAS CON LA LEY DE
INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL
ESTADO DE CHIAPAS**

Ciudad de México, dieciocho de noviembre de dos mil veinte.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en atención a la solicitud formulada en las acciones de inconstitucionalidad citadas, emite *opinión especializada* conforme a lo siguiente.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	2
BASE NORMATIVA DE LA OPINIÓN	3
TEMAS DE LA OPINIÓN	4
CONSIDERACIONES DE LA OPINIÓN	5
Tema I. Violaciones al procedimiento legislativo	5
Tema II. Porcentaje de la UMA para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes.	6
Tema III. Forma de repartir el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes.	6
	13

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

Tema IV. Forma de ejercer el financiamiento para actividades de formación, promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas.	18
Tema V. Disminución de financiamiento público en casos excepcionales	22
Tema VI. Distribución del financiamiento público para la obtención del voto	26
Tema VII. Disminución de financiamiento público para atender desastres naturales	30
Tema VIII. Vinculación al Instituto Electoral de Chiapas para modificar el acuerdo en el cual se determinó el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos	37
OPINIÓN	39

GLOSARIO

CG del INE	Consejo General del INE
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Instituto Local:	Instituto Electoral del Estado de Chiapas.
Ley Electoral de Chiapas:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Chiapas
LGPP	Ley General de Partidos Políticos.
Ley Reglamentaria:	Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
UMA	Unidad de Medida y Actualización

ANTECEDENTES

I. Ley Electoral de Chiapas. El veintinueve de junio¹ fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el decreto 235 por el cual se emitió la Ley Electoral de Chiapas.

II. Reforma. El ocho de octubre fue publicado en el mismo medio de difusión oficial, el decreto 007 que reforma diversas disposiciones de la Ley Electoral de Chiapas.

III. Demanda de acción de inconstitucionalidad. El veintinueve de octubre y el seis de noviembre, los accionantes presentaron demanda de acción de inconstitucionalidad, para solicitar la invalidez de la mencionada reforma.

IV. Solicitud de opinión. Mediante acuerdos de tres y once de noviembre, notificados respectivamente el nueve y doce posterior, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, instructora en las mencionadas

¹ Salvo mención en contrario, todas las fechas corresponden a dos mil veinte.

acciones de inconstitucionalidad, solicitó a esta Sala Superior opinión sobre los conceptos de invalidez planteados.

V. Trámite. En su momento, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó integrar los expedientes respectivos y turnarlos al Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

BASE NORMATIVA DE LA OPINIÓN

La Ley Reglamentaria² faculta a quien instruye una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, a solicitar a la Sala Superior **opinión** sobre los temas a resolver.

Al respecto, el Pleno de la Corte³ ha establecido que la opinión de esta Sala Superior carece de carácter vinculatorio, pero aporta elementos para una mejor comprensión de las instituciones electorales y orienta el ejercicio del control abstracto.

Por ello, cuando se solicita opinión, la Sala Superior debe atender los conceptos de invalidez contenidos en la demanda y que sean del ámbito electoral.

TEMÁS DE LA OPINIÓN

De las demandas se observa que se formulan diversos conceptos de invalidez. Sin embargo, todos están relacionados con el financiamiento público a los partidos políticos nacionales y estatales.

Los conceptos de invalidez se pueden agrupar en ocho temas, a saber:

² Artículo 68, párrafo 2, de la Ley Reglamentaria.

³ Jurisprudencia P./J. 3/2002, de rubro: **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, febrero de 2002, p. 555.

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

Tema I	Violaciones al procedimiento legislativo	PRI
Tema II	Porcentaje de la UMA para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes	PT, PAN, PRD y PRI
Tema III	Forma de repartir el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes	PAN
Tema IV	Forma de ejercer el financiamiento para actividades de formación, promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas	PAN
Tema V	Disminución de financiamiento público en casos excepcionales	PAN y PRD
Tema VI	Distribución del financiamiento público para la obtención del voto	PAN
Tema VII	Disminución de financiamiento público para atender desastres naturales	PT, PAN, PRD y PRI
Tema VIII	Vinculación al Instituto Electoral de Chiapas para modificar el acuerdo en el cual se determinó el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos	PRD

Estos temas serán en los cuales esta Sala Superior formulara opinión de ser el caso.

CONSIDERACIONES DE LA OPINIÓN

Tema I. Violaciones al procedimiento legislativo

1. Conceptos de invalidez

El PRI aduce que las reformas se deben invalidar al haber violaciones al procedimiento legislativo, porque éste se realizó con celeridad, opacidad e irregularidades.

Esto, porque la sesión de siete de octubre celebrada por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en la cual se dictaminó la iniciativa de ley, se realizó de forma privada cuando debió ser pública. Además, se desconoce si la convocatoria se hizo con veinticuatro horas de anticipación.

Asimismo, no hubo publicidad en la Gaceta Parlamentaria de la sesión del Congreso local programada para el ocho de octubre.

2. El concepto de invalidez no amerita opinión especializada

Los anteriores conceptos de invalidez no requieren opinión especializada de esta Sala Superior, porque son ámbitos distintos a la materia electoral y están relacionados con el Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario.

Para efectos de la acción de inconstitucionalidad, se debe entender que las normas de carácter electoral son aquellas relativas al régimen conforme al cual se eligen, a través del voto y dentro de un procedimiento democrático, a las personas que ocuparán los órganos de poder representativos, en los distintos niveles de gobierno.

En ese sentido, los planteamientos sobre violaciones al procedimiento legislativo, no se consideran de índole electoral. En consecuencia, tampoco pueden ser materia de opinión por esta Sala Superior.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional al emitir las opiniones identificadas con las claves de expediente SUP-OP-08/2012, SUP-OP-11/2012, SUP-OP-03/2014, SUP-OP-07/2014, SUP-OP-54/2014, SUP-OP-5/2019, SUP-OP-6/2020 y SUP-OP-8/2020.

Tema II. Porcentaje de la UMA para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes.

1. Normas cuya invalidez se solicita

Artículo 52.

1. ...

2. ...

3. Durante el mes de enero de cada año, el Consejo General fijará el monto anual del financiamiento público, de origen estatal, para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes que recibirán los Partidos Políticos, mismo que se determinará multiplicando el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado de Chiapas con fecha de corte del mes de julio

SUP-OP-34/2020
Y
SUP-OP-36/2020

del año inmediato anterior, **por el treinta y dos punto cinco por ciento del valor de la unidad de medida y actualización vigente.**

La norma transcrita prevé la manera en cómo se calculará el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos. El monto será el resultado de multiplicar el número de personas inscritas en el padrón electoral de Chiapas por el **32.5% (treinta y dos punto cinco por ciento)** del valor de la UMA.

2. Conceptos de invalidez

En las demandas se expresa lo siguiente:

- Se vulnera el régimen de financiamiento, porque la reforma vulnera lo dispuesto en la LGPP. Esto, porque el cálculo se hace con el **32.5% (treinta y dos punto cinco por ciento)** del valor de la UMA y no con en 65%.
- Lo anterior **sin realizar una revisión integral del financiamiento de los partidos políticos nacionales y locales**, lo cual es insuficiente para cumplir sus objetivos como entidades de interés público.
- Además, al reducir el porcentaje de la UMA con la cual se calcula el financiamiento, también disminuye el monto del financiamiento privado que los partidos políticos pueden recibir

3. Estudio

En opinión de esta Sala Superior, la norma cuestionada **se aparta de la Constitución federal** y de la LGPP, las cuales establecen los parámetros de regulación en materia de financiamiento público para los partidos políticos.

a. Norma constitucional

Los partidos políticos son entidades de interés público. A su vez, existe una reserva legal para establecer en la norma secundaria los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Asimismo, se reconoce el derecho constitucional de los partidos políticos a tener de manera equitativa elementos para realizar sus

actividades y será la ley la encargada de establecer las reglas sobre financiamiento. En esencia, éste tendrá como finalidad cubrir las actividades ordinarias, la obtención del voto y las actividades específicas.⁴

En cuanto a las actividades ordinarias, la manera de calcularlo es mediante una multiplicación del número total de personas inscritas en el padrón electoral por el 65% (sesenta y cinco por ciento) del valor diario de la UMA⁵

En cuanto al ámbito estatal, los congresos locales deben establecer en las leyes electorales el derecho de los partidos políticos a recibir, en forma equitativa, el financiamiento público para las actividades señaladas.⁶

b. Norma general

En cumplimiento a la reserva de ley, el legislador federal reprodujo la norma constitucional y previó que el financiamiento de los partidos políticos para actividades permanentes será el resultado de multiplicar el número total de personas inscritas en el padrón electoral federal o local, según se trate de nacionales o estatales, por el 65% (sesenta y cinco por ciento) del valor diario de la UMA, para el caso de los nacionales.⁷

Sin embargo, para que un partido político nacional cuente con recursos locales deberá obtener el tres por ciento de la votación válida emitida y se sujetará a las reglas locales en materia de financiamiento.⁸

⁴ Artículo 41, párrafo tercero, Base II, de la Constitución federal.

⁵ Artículo 41, párrafo tercero, Base II, inciso a), de la Constitución federal.

⁶ Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso g), de la Constitución federal.

⁷ Artículo 51, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la LGPP

⁸ Artículo 52 de la LGPP

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

Como se observa de las normas constitucionales y legales, los partidos políticos son entidades de interés público y tienen derecho a recibir financiamiento público en los términos legales establecidos para ello.

Así, para el caso de los recursos federales, los partidos políticos nacionales tienen derecho a recibir financiamiento, conforme a la fórmula mencionada con antelación, esto es, el número total de personas inscritas en el padrón federal multiplicado por el 65% (sesenta y cinco por ciento), del valor de la UMA.

Y, para el caso de los recursos estatales, tanto los partidos políticos nacionales como locales tienen derecho a recibir financiamiento de la entidad federativa.

Sin embargo, en este último caso, existe un régimen diferenciado. Ello, porque el cálculo de financiamiento para los partidos políticos estatales es con base en el 65% (sesenta y cinco por ciento) del valor de la UMA.

En cambio, para los recursos estatales que correspondan a los partidos políticos nacionales, se debe cumplir el requisito de obtener la votación correspondiente y, además, el legislador local está facultado para establecer el monto correspondiente.

c. Criterios de la Corte

Sobre el régimen de financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, la Corte tiene los siguientes criterios al respecto.

Por ejemplo, ha determinado que la LGPP contiene las disposiciones aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como la distribución de competencia entre la federación y los estados en materia de prerrogativas, entre las cuales está el financiamiento público.⁹

⁹ Acción de inconstitucionalidad 5/2015

El CG del INE es el órgano competente para establecer el financiamiento de los partidos políticos nacionales. A su vez, los institutos electorales locales son las autoridades estatales encargadas de establecer el financiamiento en el ámbito de las entidades federativas.

De igual forma, ha señalado la Corte que las entidades federativas gozan de libertad configurativa respecto del financiamiento público de partidos políticos nacionales que conserven su registro.¹⁰

Ello, porque el artículo 52 de la LGPP es claro en señalar que las reglas de financiamiento público de los partidos políticos nacionales se establecerán en las legislaciones locales.

En ese sentido, la Corte ha concluido que el financiamiento público para los partidos políticos locales existe una regla precisa para su otorgamiento y distribución, conforme a la LGPP. Pero, para el caso de los institutos nacionales, se deja en libertad de configuración a los estados, con el único deber de prever las reglas respectivas.

d. Opinión sobre la norma cuestionada

Régimen general de los partidos políticos conforme la legislación chiapaneca

La Ley Electoral de Chiapas fue emitida recientemente el veintinueve de junio.

En este nuevo ordenamiento jurídico se usa como voz “Partidos Políticos” para considerar a “Los Partidos Políticos nacionales y locales”¹¹.

Es decir, la legislación local emplea esa voz para aludir indistintamente a los partidos políticos con registro nacional y local. Así, los considera

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 38/2017 y acumuladas

¹¹ Artículo 3, párrafo 1, fracción II, inciso m), de la Ley Electoral de Chiapas.

SUP-OP-34/2020
Y
SUP-OP-36/2020

como entidades de interés público, con registro ante el INE o el OPLE, cuya finalidad es, entre otros, promover la organización de la ciudadanía, contribuir a la integración de los órganos de representación y permitir el acceso al ejercicio del poder.¹²

En esa misma tónica, la legislación local reconoce como derechos de los “Partidos Políticos” el participar en los procedimientos electorales, ser corresponsables de éstos, gozar de garantías, acceder a las prerrogativas, postular candidaturas, entre otros.¹³

De igual forma, son deberes de los “Partidos Políticos”, es decir, tanto nacionales como locales, conducir sus actividades dentro de los causes legales, no ejercer violencia, cumplir las normas de afiliación, presentar informes de fiscalización, comunicar integración de órganos directivos, entre otros.¹⁴

Por otra parte, cuando el legislador local ha querido hacer una diferenciación expresa respecto de los partidos políticos nacionales y locales así lo ha hecho en diversas disposiciones.

De esta manera, reconoce la existencia de dos tipos de partidos políticos. Por un lado, los nacionales, es decir, quienes tenga su registro ante el INE. Y, por el otro lado, los locales, con registro ante el Instituto Electoral de Chiapas.¹⁵

Asimismo, previó que los partidos políticos nacionales deberán acreditar en el mes de septiembre del año previo de la elección, la vigencia de su registro, su domicilio en Chiapas y la integración de su órgano directivo en el estado.¹⁶

Régimen en materia de financiamiento

¹² Artículo 42, párrafos 1 y 3, de la Ley Electoral de Chiapas.

¹³ Artículo 48 de la Ley Electoral de Chiapas.

¹⁴ Artículo 49 de la Ley Electoral de Chiapas.

¹⁵ Artículo 43 de la Ley Electoral de Chiapas.

¹⁶ Artículo 44 de la Ley Electoral de Chiapas.

En cuanto a las normas en materia de financiamiento de los “Partidos Políticos”, este puede ser de carácter público o privado. El primero es el otorgado por el Instituto Electoral de Chiapas y proviene del erario estatal.¹⁷

En cuanto al financiamiento público, los partidos políticos nacionales y locales tiene derecho a éste, para el ejercicio de sus actividades ordinarias y específicas, así como su participación en las elecciones.¹⁸

Ahora, la norma cuestionada señala que el monto anual de financiamiento público, de origen estatal, para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes “que recibirán los **Partidos Políticos**”, se obtendrá de multiplicar el número de personas inscritas en el padrón electoral por el 32.5% (treinta y dos punto cinco por ciento) del valor de la UMA.

Precisado lo anterior, en opinión de esta Sala Superior, la norma cuestionada se aparta del régimen de financiamiento constitucional y legal general establecido para los partidos políticos nacionales y locales.

Lo anterior, porque señala que el financiamiento público para actividades ordinarias de los “Partidos Políticos”, es decir, sin distinguir de los nacionales y locales, se calculará, entre otros elementos, con el 32.5% (treinta y dos punto cinco por ciento) del valor de la UMA.

Al establecer un porcentaje diferente a la LGPP, sin advertir que ésta prevé un régimen diferenciado de financiamiento público para partidos políticos nacionales y locales, es evidente que se aparta de la regularidad constitucional y legal general.

¹⁷ Artículo 51, párrafo 1, de la Ley Electoral de Chiapas.

¹⁸ Artículo 52, párrafo 1, de la Ley Electoral de Chiapas.

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

Ello es así, porque el cálculo de financiamiento público para los partidos políticos locales se hace con base en el 65% (sesenta y cinco por ciento) del valor de la UMA, según ordena la LGPP.

Y, para el caso de los partidos políticos nacionales, las entidades federativas tienen libertad de configuración normativa para establecer un porcentaje distinto.

Pero, en el caso, como el legislador local no hace una diferenciación entre los partidos políticos nacionales y locales para el cálculo de financiamiento, es evidente que esa norma pretende ser aplicada para los institutos estatales, cuando éstos tienen un régimen preciso de financiamiento ya establecido en la LGPP.

Por tanto, como el legislador local dispuso un porcentaje distinto del valor de la UMA, para calcular el monto de financiamiento que recibirán los “Partidos Políticos”, es decir, tanto los nacionales como los locales, es que se vulnera el régimen previsto en la Constitucional federal y la LGPP.

Esto, porque el porcentaje del valor de la UMA para calcular el financiamiento de los partidos políticos locales no puede ser diferente al previsto en la LGPP, es decir, el 65% (sesenta y cinco por ciento) del valor de la UMA.

En cambio, con la norma cuestionada, se posibilita que se use un porcentaje distinto, el 32.5% (treinta y dos punto cinco por ciento), del valor de la UMA para calcular el financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos locales.

Similar opinión se emitió por esta Sala Superior en el asunto SUP-OP-7/2018, vinculada con la acción de inconstitucionalidad 100/2018 relativa a la legislación del estado de Tabasco, así como en el SUP-OP-15/2020, vinculada con las acciones de inconstitucionalidad 165/2020 y 166/2020, relacionada con la legislación de Jalisco.

En esa ocasión, la Corte invalidó una norma similar a la ahora cuestionada, precisamente por establecer de manera genérica cómo se calculará el financiamiento público para actividades ordinarias de los “partidos políticos”.

Por ello, como en el caso la norma cuestionada posibilita que se use un porcentaje del valor de la UMA distinto al previsto en la LGPP, para calcular el financiamiento de los partidos políticos locales, es que resulta contrario a la Constitución federal y a la LGPP.

Lo anterior, porque en modo alguno es posible advertir de otras normas de la Ley Electoral de Chiapas que el 32.5% (treinta y dos punto cinco por ciento) del valor de la UMA sea sólo para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos nacionales.

e. Conclusión

La norma cuestionada se aparta del régimen de financiamiento constitucional y legal general previsto para los partidos políticos nacionales y locales, porque posibilita la aplicación de un porcentaje del valor de la UMA distinto al previsto en la LGPP, para calcular los recursos que corresponden a los institutos estatales.

Tema III. Forma de repartir el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes.

1. Norma cuya invalidez se solicita

Artículo 52.

1. ...

...

4. El financiamiento público anual que resulte de la aplicación de la fórmula prevista en el punto anterior, deberá repartirse conforme a las siguientes reglas:

a) Se asignará el financiamiento público Estatal a los partidos políticos locales conforme al porcentaje de votación que le corresponda con base en lo establecido por la Ley General.

b) Una vez realizada la asignación anterior, la sumatoria que resulte se resta de la cantidad de financiamiento público resultado del cálculo obtenido según el párrafo 3 del presente artículo.

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

c) La cantidad resultante de la operación anterior se distribuye de la manera siguiente:

I. El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los Partidos

Políticos nacionales que hubieren conservado su registro, alcanzando el porcentaje requerido por la legislación local, en la elección de Diputados inmediata anterior y que cuente con representación en el Congreso del estado de Chiapas resultado de la elección.

II. El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación que hubiese obtenido cada partido político que hubiere conservado su registro, alcanzando el porcentaje requerido

por la legislación local, en la elección de Diputados inmediata anterior y que cuente con representación en el Congreso del Estado de Chiapas resultado de la elección.

...

La norma transcrita prevé la manera en cómo se distribuirá el financiamiento público para actividades ordinarias entre los partidos políticos.

Así, en un primer momento, se distribuye a los partidos políticos locales con base en su porcentaje de votación y conforme a la LGPP.

Se suma el financiamiento de todos los partidos políticos locales. Hecho esto, el resultado de esa operación se resta del total de los recursos originalmente obtenidos de haber multiplicado el número de personas inscritas en el padrón por el 32.5% (treinta y dos punto cinco por ciento) del valor de la UMA.

La cantidad restante se distribuye en un 30% (treinta por ciento) de forma igualitaria entre todos los partidos políticos. Y el 70% (setenta por ciento) del resto se distribuirá conforme al porcentaje de votación.

2. Conceptos de invalidez

- En la demanda se menciona que la distribución no es equitativa y vulnera la Constitución federal, en tanto la reforma contraviene las disposiciones de la LGPP.
- Esto, porque se favorece a los partidos políticos locales en perjuicio de los nacionales, debido a que se aparta de forma de distribución prevista

constitucionalmente. Esto, al hacer una operación diferenciada de distribución de recursos.

3. Estudio

En opinión de esta Sala Superior, la norma cuestionada **se aparta de la Constitución federal** y de la LGPP, porque establecen un régimen de distribución del financiamiento público a los partidos políticos para actividades ordinarias distinto al previsto en la Constitución federal y la LGPP.

Como se mencionó, la Constitución federal prevé que los partidos políticos deben contar de manera equitativa con recursos para realizar, entre otras actividades, las de carácter ordinario.

Por ello, el financiamiento para actividades ordinarias se fija anualmente, con base en multiplicar el número de personas inscritas en el padrón por el 65% (sesenta y cinco por ciento) del valor de la UMA.

Ese resultado se distribuye un 30% (treinta por ciento) en forma igualitaria entre los partidos políticos. El 70% (setenta por ciento) restante conforme al porcentaje de votos obtenidos en la última elección.¹⁹

Esa es la base general establecida por la Constitución y a la cual se deben ajustar las entidades federativas.

Esto es así, porque la LGPP señala que el INE y los OPLE distribuirán el financiamiento en la forma establecida en el inciso a), base II, del artículo 41 de la Constitución federal.²⁰

Es decir, para efectos del financiamiento público estatal para actividades ordinarias de los partidos políticos nacionales y locales, la LGPP remite a la manera de distribución prevista en la Constitución

¹⁹ Artículo 41, párrafo tercero, Base II, inciso a), de la Constitución federal.

²⁰ Artículo

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

federal, la cual señala que el 30% (treinta por ciento) se otorgará de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el 70% (setenta por ciento) restante conforme a la votación obtenida en la última elección de diputaciones.

Con base en lo anterior, la norma cuestionada se aparta de la regularidad constitucional y de la manera de distribuir el financiamiento público para actividades ordinarias previsto en la Constitución federal, porque establece un régimen diferenciado entre partidos políticos locales y nacionales.

En efecto, en lugar de distribuir el monto total de financiamiento de forma igualitaria en un 30% (treinta por ciento) entre todos los partidos políticos y el 70% (setenta por ciento) restante conforme a la votación obtenida, la reforma introduce pasos previos a ello.

Esto, porque una vez obtenido el monto total a repartir, la reforma ordena distribuir primero el financiamiento a los partidos políticos locales con base en la votación obtenida. (artículo 52, párrafo 4, inciso a) de la Ley Electoral de Chiapas)

Una vez hecha la distribución primero a cada uno de los partidos políticos locales, se obtiene la suma de esos recursos distribuidos. Ahora, al monto total obtenido originalmente se le resta los recursos distribuidos en primer lugar a los partidos políticos. (artículo 52, párrafo 4, inciso b) de la Ley Electoral de Chiapas)

Lo que resta se distribuye en un 30% (treinta por ciento) en forma igualitaria a los partidos políticos nacionales (artículo 52, párrafo 4, inciso c), fracción I de la Ley Electoral de Chiapas) y el 70% (setenta por ciento) faltante entre todos los partidos políticos conforme a su votación (artículo 52, párrafo 4, inciso c), fracción II de la Ley Electoral de Chiapas)

Como se observa, la norma cuestionada se aparta de la manera de distribución de financiamiento prevista en la Constitución federal y la LGPP, porque introduce elementos adicionales no autorizados por esos ordenamientos federales.

En efecto, la forma autorizada de distribuir el financiamiento público para actividades ordinarias entre los partidos políticos, según se ordena constitucionalmente, es repartir un 30% (treinta por ciento) entre todos los partidos políticos, sean nacionales o locales) y el 70% (setenta por ciento restante) conforme a la votación obtenida en la última elección de diputaciones.

Es decir, son solamente dos pasos los autorizados en la Constitución federal, a saber, de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y conforme al porcentaje de votación.

En cambio, la reforma y las normas cuestionadas primero distribuyen el financiamiento entre los partidos políticos locales y, hecho esto, la cantidad restante se reparte entre los institutos nacionales en un 30% (treinta por ciento) y el 70% (setenta por ciento) restante entre los nacionales y locales.

4. Conclusión. Como la norma cuestionada establece un régimen de distribución del financiamiento público para actividades ordinarias distinto al previsto en la Constitución federal, al distribuir primero a los partidos políticos locales y después a los nacionales, es que resulta inconstitucional.

Tema IV. Forma de ejercer el financiamiento para actividades de formación, promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas.

1. Normas cuya invalidez se solicita

SUP-OP-34/2020
Y
SUP-OP-36/2020

Artículo 52.

1. ...

7. Para las actividades de formación, promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas, los Partidos Políticos ejercerán anualmente el seis y el dos por ciento, respectivamente, del financiamiento público ordinario; cantidades que ejercerán mediante convenio con Instituciones Educativas de Educación Superior de reconocido prestigio.

La norma regula la manera en la que se ejercerán las actividades de formación, promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas.

En ese sentido establece que los Partidos Políticos ejercerán anualmente el seis y el dos por ciento, respectivamente, del financiamiento público ordinario.

Además, determina que esas cantidades se ejercerán mediante convenio con Instituciones Educativas de Educación Superior de reconocido prestigio.

2. Conceptos de invalidez

En la demanda, el PAN expone los siguientes conceptos de invalidez:

- Que es una intromisión en la vida internas de los partidos políticos porque limita sus facultades de determinar la manera en la que se ejercerán esas actividades.
- Que los porcentajes de 6% y 2%, para las actividades de promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas, son insuficientes para desarrollarlos, porque se vinculan con la fórmula para determinar el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes tomando como base el 32.5% de la UMA, el cual es inconstitucional.

3. Opinión de la Sala Superior

En opinión de esta Sala Superior, la norma cuestionada es **inconstitucional**. En primer lugar, porque contiene conceptos jurídicos indeterminados que deja a la interpretación y discrecionalidad del

operador jurídico, en violación a los principios de certeza y legalidad. En segundo lugar, porque vulnera desproporcionadamente el derecho de autodeterminación de los partidos políticos.

El artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución, prevé que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, por lo cual, para alcanzar esos fines tienen derecho a que se les otorgue financiamiento público, finalidad que, justifica el otorgamiento de recursos del erario para el cumplimiento de las mismas.

Ahora, la disposición impugnada guarda relación con uno de los fines de los partidos políticos establecidos en la Constitución federal, que es el de promover la participación de dos grupos de la sociedad (mujeres e indígenas), los cuales que han sido históricamente marginados de la participación política.

Sin embargo, contiene parámetros que quedan a la completa interpretación del operador jurídico, utilizando conceptos genéricos y abiertos, como se advierte a continuación:

- Cuando establece que el financiamiento público para actividades de desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los indígenas se ejercerá mediante convenio con Instituciones Educativas de Educación Superior de reconocido prestigio, no refiere a qué instituciones se refiere, ni cuál es la base para establecer el reconocimiento de su prestigio.

En este sentido, como la norma pretende señalar cómo se deben ejercer los recursos en rubros específicos, es indispensable que ello se haga, **mediante reglas de operación claras y concretas, lo cual no acontece en el caso, por la razón antes comentada.**

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

Por otra parte, la norma cuestionada vulnera el derecho de autoorganización, debido a que **restringe la facultad de los partidos políticos de llevar a cabo dichas actividades con entes distintos a las instituciones educativas de reconocido prestigio, como pueden ser las organizaciones de la sociedad civil. Al preverlo de esa manera, la medida no es idónea.**

En efecto, la medida persigue un fin legítimo, en tanto que está dirigida a promover la participación de dos grupos de la sociedad (mujeres e indígenas) que han sido históricamente marginados de la participación política.

No obstante, en consideración de esta Sala Superior, la medida no es necesaria, toda vez que existen otras que permiten desarrollar el liderazgo político de las mujeres y de los indígenas, sin limitarlos a convenios que se celebren con instituciones académicas de educación superior excluyendo la posibilidad de que participen organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, la norma cuestionada no es la más adecuada para obtener el fin perseguido, ya que también existen organizaciones de la sociedad civil que podrían aportar su experiencia y conocimientos para el desarrollo de dichas actividades, por lo que innecesariamente restringe la facultad de los partidos políticos de desarrollar dichas actividades mediante convenios con dichas organizaciones.

Esto es así, porque el fin de la norma es regular de la mejor manera la manera de ejercer el financiamiento relacionado con la promoción del liderazgo político de las mujeres y las personas indígenas, por ello, se considera que ese fin constitucional se solventaría de una mejor manera si se hace más amplio el número de organizaciones que puedan participar.

En este sentido, la medida se considera que incumple el parámetro de necesidad, en tanto que existen otras maneras más adecuada para

lograr el pleno desarrollo de las actividades relacionadas con la promoción del liderazgo político de las mujeres y las personas indígenas.

Conclusión. En este orden, esta Sala Superior considera que el artículo 52, párrafo 7, de la Ley Electoral local es inconstitucional porque vulnera el principio de certeza al contener conceptos jurídicos indeterminados y violenta el parámetro de necesidad, y restringe el derecho constitucional de los partidos políticos relativo a su autodeterminación para el cumplimiento de sus fines.

Finalmente, en la demanda del PAN se menciona que es insuficiente destinar el 6% y 2% del financiamiento público ordinario, para las actividades de promoción y capacitación para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres y de los liderazgos políticos indígenas, porque esos recursos se calculan con base en el 32.5 del valor de la UMA.

Al respecto, cabe mencionar que la posible inconstitucionalidad del 6% y 2% antes mencionados, se hace depender de la probable inconstitucionalidad del 32.5% del valor de la UMA para calcular el financiamiento público ordinario.

En ese sentido, como ese 32.5% del valor de la UMA no puede ser base para calcular el financiamiento público ordinario, tal como se ha opinado con antelación, es evidente que el argumento sobre la insuficiencia del 6% y 2% deja de tener sustento.

Tema V. Disminución de financiamiento público en casos excepcionales

1. Normas cuya invalidez se solicita

Artículo 52.

1. ...

8. En casos excepcionales, el Consejo General velando por el interés público y atendiendo en todo caso, la disminución aprobada por el Congreso en el presupuesto de egresos, determinará el

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

monto a que hace alusión el párrafo tercero del presente artículo, multiplicando el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado de Chiapas con fecha de corte del mes de julio del año inmediato anterior, por no menos del veinticinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización, según sea el caso. Dicha excepción no resultará aplicable cuando se desarrollen procesos electorales locales ordinarios.

La norma prevé un supuesto de excepción al cálculo ordinario de financiamiento público. Así, cuando haya disminución aprobada por el Congreso local, el Instituto Electoral de Chiapas determinará el monto con base en no menos del 25% (veinticinco por ciento) del valor de la UMA, salvo si se desarrollan procedimientos electorales

2. Conceptos de invalidez

En la demanda, el PRD expone los siguientes conceptos de invalidez:

- Se deja a la interpretación y arbitrio la parte normativa “caso excepcional”.
- Además, se deja esa decisión al Instituto Electoral de Chiapas sin que el artículo 71 de la Ley Electoral de esa entidad federativa le otorgue esa facultad.
- Finalmente, se usa como base para calcular el financiamiento con no menos del 25% (veinticinco por ciento) del valor de la UMA.

3. Opinión de la Sala Superior

En opinión de esta Sala Superior, la norma cuestionada es **inconstitucional**, porque vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica respecto del derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento, en los términos previstos en la Constitución federal y en la LGPP.

Lo anterior, por las siguientes razones:

- a. El régimen de financiamiento público está previsto en la Constitución federal y en la LGPP, sin que en ninguna norma se prevea la posibilidad de realizar disminuciones.

- b. La norma contiene conceptos jurídicos indeterminados que generan incertidumbre sobre cuándo puede operar la disminución del financiamiento, los cuales están sujetos a la interpretación del Instituto Electoral de Chiapas.
- c. Finalmente, se usa un porcentaje impreciso para calcular el financiamiento al contener como porción normativa “por no menos del veinticinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización, según sea el caso”.

A. Ni la Constitución federal ni la LGPP permiten realizar disminuciones al financiamiento público

Como previamente se mencionó, tanto la Constitución federal y la LGPP son los parámetros normativos para fijar el financiamiento público para los partidos políticos.

Así, ese financiamiento es un derecho de índole constitucional cuyo titular son los partidos políticos como entidades de interés público, los cuales tienen la finalidad de participar en la promoción de la democracia y permitir el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder.

Por ello, tanto la Constitución federal y la LGPP establecen con claridad la manera en cómo se calculará el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.

Ahora, como se precisó, la LGPP establece un régimen diferenciado según se trate de partidos políticos locales o nacionales. En el primer caso, el cálculo se hace con base en un 65% (sesenta y cinco por ciento) del valor de la UMA. Y, para el caso de los nacionales, se deja en libertad de configuración normativa a los estados para determinar la manera en cómo se calculará el financiamiento público estatal que les corresponde.

Sin embargo, ni la Constitución federal ni la LGPP contienen una norma con la cual se posibilite reducir el financiamiento público ordinario al que tenga derecho los partidos políticos.

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

En este sentido, si bien existe una libertad de configuración normativa para las entidades federativas, ello está acotado a que la legislación estatal sea acorde a lo dispuesto en la Constitución federal y en la LGPP.

Por ello, si ni en la Constitución federal ni en la LGPP se prevé la posibilidad de reducir el financiamiento público, entonces las legislaturas locales están imposibilitadas en prever una hipótesis similar.

Esto, porque la LGPP es clara en señalar cuál es el porcentaje (65% [sesenta y cinco por ciento]) del valor de la UMA) para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos locales, sin que permita una disminución de esa base.

Y, si bien para el caso de los partidos políticos nacionales el porcentaje del valor de la UMA la podrán determinar las entidades federativas para otorgarles financiamiento estatal, esa base debe ser fija sin que en momento alguno esté autorizada realizar disminuciones.

B. La norma contiene conceptos jurídicos indeterminados que vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica, y se deja a la interpretación del Instituto Electoral de Chiapas

Por otra parte, la norma cuestionada contiene ciertas porciones normativas que generan incertidumbre e inseguridad jurídica en el derecho de los partidos políticos, nacionales y estatales, a recibir financiamiento público para actividades ordinarias.

En primer lugar, la norma alude a “casos excepcionales”. Empero, en ninguna parte de la legislación se menciona qué se debe entender por ellos ni cuándo se actualiza.

Aunque, como se mencionó, en modo alguno está permitido hacer disminuciones al financiamiento público ordinario a los partidos

políticos, en tanto ni la Constitución federal ni la LGPP lo autorizan, lo cierto es que, para establecer una norma así es indispensable precisar cuándo se actualiza un caso excepcional que, en su caso, pudiera justificarlo, sin que ello ocurra en la Ley Electoral de Chiapas

De igual forma, se emplea la porción normativa “interés público”, pero la Ley Electoral de Chiapas es omisa en definir qué se debe entender por ello para el caso de la disminución del financiamiento público para actividades ordinarias.

Además, se deja que sea el Consejo General del Instituto Electoral de Chiapas quien defina y vele por ese “interés público”, lo cual deja a su criterio e interpretación normativa decidir cuándo se puede realizar la disminución del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias.

C. Porcentaje impreciso para calcular el financiamiento

Finalmente, la norma permite calcular el financiamiento con base en un porcentaje no menor al 25% (veinticinco por ciento) del valor de la UMA.

Ello en el entendido que, el Instituto Electoral de Chiapas, con base en el “interés público” puede disminuir el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos.

Sin embargo, la norma genera incertidumbre y vulnera la seguridad jurídica, porque otorga un margen de actuación impreciso al Instituto Electoral de Chiapas, en tanto puede utilizar cualquier porcentaje entre el 25% (veinticinco por ciento) y el 32.5% (treinta y dos punto cinco por ciento) del valor de la UMA. En el entendido que este último, en opinión de esta Sala Superior es inconstitucional.

De esta manera, el Instituto Electoral de Chiapas, con la norma cuestionada, puede usar de manera incierta cualquier porcentaje que considere conveniente en aras del “interés público”.

SUP-OP-34/2020
Y
SUP-OP-36/2020

Así, el porcentaje mínimo será del 25% (veinticinco por ciento) del valor de la UMA y de ahí puede ir del 25.1% (veinticinco punto uno por ciento) al 32.4% (treinta y dos punto cuatro por ciento), para calcular el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, en “casos excepcionales” y en aras del “interés público”, lo cual, como se adelantó, genera incertidumbre e inseguridad jurídica.

4. Conclusión

Con base en lo expuesto, en opinión de esta Sala Superior, la norma cuestionada es inconstitucional por vulnerar el principio de certeza previsto en el artículo 41 de la Constitución y al vulnerar el principio de seguridad jurídica.

Tema VI. Distribución del financiamiento público para la obtención del voto

1. Normas cuya invalidez se solicita

Artículo 52.

1. ...

9. El financiamiento para la obtención del voto en campañas electorales se determinará de la siguiente forma:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo local, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve el Congreso del Estado y Ayuntamientos, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

III. El monto para gastos de campaña se otorgará a los Partidos Políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

La norma prevé establece cómo se determinará el financiamiento para la obtención del voto en campañas.

- Cuando se renueven la Gubernatura, el congreso local y los ayuntamientos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento al del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias de ese año.

- Cuando se renueven el Congreso local y los ayuntamientos, pero no la Gubernatura, a cada partido político nacional o local, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que le corresponda en ese año.

2. Conceptos de invalidez

En la demanda, el PAN expone los siguientes conceptos de invalidez:

- Que es inconstitucional que en el año en que se renueven el congreso local y los ayuntamientos, pero no la gubernatura, se le otorgue a cada partido político nacional o local, para gastos de campaña, un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes que le corresponda en ese año.
- Considera en ese caso, se debe aplicar lo dispuesto por el artículo 51, fracción I, de la LGPP, que establece que, a nivel federal cuando se renueven el Ejecutivo Federal o local y, ambas del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, se le otorgará, a cada partido político, para gastos de campaña, un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento para actividades ordinarias, permanentes, correspondiente a ese año.
- Lo anterior, porque la norma federal establece un porcentaje del 50% para gastos de campaña cuando se realicen dos elecciones, lo cual aplica, por analogía a nivel estatal, cuando se renueven también dos elecciones, la del Congreso local y la de los ayuntamientos.

3. Opinión de la Sala Superior

En opinión de esta Sala Superior, la norma cuestionada **es constitucional**, porque la regulación relativa al cálculo del monto que se otorgará a los partidos políticos en el año en que solamente se

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

renueven el congreso y los ayuntamientos está dentro del margen de libertad configurativa de las entidades federativas.

Lo anterior, por lo siguiente:

a. Norma constitucional.

El artículo 41, base II, de la Constitución Federal Política regula las bases a las cuales deberá sujetarse el financiamiento público de los partidos políticos en el ámbito nacional, dejando en términos de lo señalado por el numeral 116, fracción IV, inciso g), a las constituciones y leyes locales, el que precisamente, con apoyo en las bases establecidas, garanticen que los partidos en el ámbito estatal tengan acceso al financiamiento público.

En ese sentido, existen dos tipos de financiamiento, federal y estatal, y ambos están sujetos a regulaciones diversas, que deben regirse por los principios o reglas previstos en la norma constitucional que los regula.

Sin embargo, no existe obligación por parte de las legislaturas Locales de adoptar bases o porcentajes específicos respecto al financiamiento público local, pues al respecto la Constitución Federal no establece lineamientos determinados, sino solo da bases generales a seguir, las cuales no deben contravenir los principios fundamentales.

Así, existe una delegación al legislador local, para que en el ámbito estadual se haga la regulación que se estime pertinente, con la única salvedad de que en dicha regulación impere como principio rector en materia electoral la equidad en el financiamiento público a los partidos políticos.

b. Norma general.

El artículo 51, párrafo 1, inciso b), fracciones I y II, de la LGPP establece algunas reglas en materia de financiamiento conforme a las cuales, para gastos de campaña, los partidos políticos recibirán un

monto equivalente al cincuenta por ciento 50% de financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes les corresponda en ese año, en el año de la elección en que se renueve el Poder Ejecutivo Federal o local y las dos cámaras del Congreso de la Unión o el Congreso de alguna entidad federativa, las llamadas elecciones concurrentes.

Mientras que, en el caso de la elección de la Cámara de diputados federales o los Congresos de las entidades federativas, se otorgará para gastos de campaña de los partidos políticos, un monto equivalente al treinta por ciento 30% del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda ese año.

c. Opinión sobre la norma cuestionada.

Se considera que las legislaturas locales cuentan con una libertad de configuración legislativa en lo referente a la regulación del financiamiento público para los partidos políticos, facultad que se encuentra limitada por los principios y reglas que, al efecto, establezcan, tanto la Constitución Federal, como las leyes generales.

Esto se entiende como una atribución de las entidades federativas para emitir reglas que complementen en el ámbito local esa regulación, desde luego sin contradecir lo ordenado en la Constitución Federal, ni las leyes generales emitidas con apoyo en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

Por tanto, las entidades federativas tienen libertad para crear las formas específicas de distribución de financiamiento público de los partidos políticos, de acuerdo con las necesidades propias y circunstancias políticas de cada entidad, libertad que está sujeta a criterios de razonabilidad con el fin de que los partidos políticos cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

SUP-OP-34/2020
Y
SUP-OP-36/2020

Al respecto, se estima importante tener presente la jurisprudencia 8/2000, de rubro, "FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A FIJARLO EN IGUALES TÉRMINOS QUE EN EL ORDEN FEDERAL".

Así, se advierte que ni la Constitución Federal ni la LGPP establecen una regla específica para los gastos de campaña que se otorguen a los partidos cuando se renueven los Congresos locales y los ayuntamientos.

De ahí que, contrario a lo señalado por el PAN, no existe un deber constitucional de aplicar la norma relativa a la renovación de la Gubernatura y el Congreso locales, con la hipótesis de la renovación del Congreso y los ayuntamientos, basados, solamente en el número de elecciones que se llevarán a cabo.

Por ello, debe entenderse que, en esas circunstancias, opera la libertad de configuración legislativa, en virtud de la cual el legislador local cuenta con la opción de establecer la norma que estime pertinente y adecuada a las circunstancias particulares.

Criterios similares se sostuvieron por esta Sala Superior en el expediente SUP-OP-10/2015

Tema VII. Disminución de financiamiento público para atender desastres naturales

1. Normas cuya invalidez se solicita

Artículo 52.

1. ...

2. ...

12. Cuando derivado de un fenómeno o catástrofe natural, uno o más municipios de la entidad sean declarados por la autoridad competente como zona de desastre o contingencia grave, se podrá modificar el financiamiento público estatal otorgado a los Partidos Políticos durante el tiempo de la declaratoria, hasta el veinticinco por ciento de la UMA. Dicho monto será destinado para hacer frente al fenómeno motivo de la declaratoria en el auxilio de la

población chiapaneca y de las comunidades que resulten afectadas, mediante los mecanismos y procedimientos que establezca la autoridad hacendaria estatal correspondiente. La aplicación de dichos recursos, será vigilado por un Consejo Ciudadano designado por el Congreso del Estado y rendirá un informe final al Instituto de Elecciones.

La norma transcrita prevé que, en caso de declaración de zona de desastre o contingencia como resultado de un fenómeno o catástrofe natural, se podrá modificar hasta el veinticinco por ciento del financiamiento público estatal a los Partidos Políticos durante el tiempo de esa declaratoria.

Asimismo, prevé que los recursos se destinarán para hacer frente al fenómeno motivo de la declaratoria en el auxilio de la población chiapaneca y de las comunidades afectadas, mediante los mecanismos y procedimientos establecidos por la autoridad hacendaria estatal.

También establece que la aplicación de esos recursos será vigilada por un Consejo Ciudadano designado por el Congreso del Estado y rendirá un informe final al Instituto Electoral de Chiapas.

2. Conceptos de invalidez

En las demandas se cuestiona la constitucionalidad de esa norma, con base en lo siguiente:

- Se contravienen los fines del financiamiento público local a los partidos políticos.
- Se violentan los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que no se establece con claridad el objeto que se pretende con esa norma.
- Se violan los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que se crea incertidumbre respecto a los recursos que se presupuestan en el mes de enero de cada año, que recibirán los partidos durante el resto del año.

3. Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que la norma cuestionada **se aparta de la regularidad constitucional**, en atención a lo siguiente.

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

a. Normas constitucionales y legales

La Constitución federal²¹ y la LGPP²², prevén que el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes debe ser aplicado para sufragar los gastos relacionados con la operación ordinaria de los partidos políticos dentro o fuera de un procedimiento electoral.

Esto, porque se trata de erogaciones cuyo objeto es proporcionar un continuo mantenimiento integral a la estructura orgánica, a fin de conseguir una mayor vinculación con una ciudadanía cada vez más informada, crítica y participativa.

Por otra parte, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades tendientes a la obtención del voto se debe aplicar exclusivamente para solventar los gastos de campaña.²³

El propósito del financiamiento público para la obtención del voto es garantizar que todas las fuerzas políticas puedan acceder a los recursos necesarios para llegar al electorado, lo cual fomenta el pluralismo y ofrece a la ciudadanía la posibilidad de elegir entre un mayor número de opciones políticas y programas.

Este financiamiento público desempeña un papel positivo en la democracia, en tanto favorece el fortalecimiento de los partidos políticos y los candidatos, asimismo, ofrece la oportunidad de competir en condiciones más equitativas.

A partir de las premisas anteriores se aprecia que en el sistema jurídico electoral mexicano existe una **correlación entre los fines constitucionales de los partidos políticos y el tipo de financiamiento público** que reciben como parte de sus prerrogativas.

b. Opinión sobre la norma cuestionada

La norma en estudio establece la posibilidad de disminuir el financiamiento de los partidos políticos cuando sea declarada zona de desastre en uno o más municipios del estado, como consecuencia de

²¹ Artículo 41, párrafo tercero, Base II, inciso a), de Constitución federal.

²² Artículo 72, párrafo 2, de la LGPP.

²³ Artículo 76, párrafo 1, de la LGPP.

un fenómeno o catástrofe natural y que tales recursos se deberán destinar para el auxilio de la población y la reconstrucción de las comunidades que resulten afectadas. Lo anterior, mediante los mecanismos y procedimientos que determine la autoridad hacendaria estatal, mediante la vigilancia de un Consejo Ciudadano designado por el Congreso de la entidad.

En consideración de esta Sala Superior, esa norma se aparta de la regularidad constitucional, porque el legislador local no está facultado para establecer ese tipo de disminuciones, sino que su actuación se debe ajustar a la Constitución federal y, en particular, en materia de financiamiento a los partidos políticos, a lo establecido en las leyes generales.

Lo anterior, porque la Constitución federal y la LGPP no establecen la posibilidad de disminuir el financiamiento a los partidos políticos para causas como la regulada en la disposición controvertida, siendo que una restricción y disminución de esta naturaleza tendría que tener sustento constitucional y legal, lo que no acontece.

Además, vulnera los principios de certeza, legalidad y objetividad, porque establece parámetros que quedan a la completa interpretación del operador jurídico, al utilizar conceptos genéricos y abiertos, como se explica a continuación.

Se establece que la modificación al financiamiento público se podrá llevar a cabo cuando exista una declaratoria de zona de desastre o contingencia grave en uno o más municipios de Chiapas; lo cual es un concepto indeterminado, ya que deja abierta e indeterminada la posibilidad de realizarla, sin establecer las condiciones precisas para hacerlo.

De ese modo, no establece parámetros objetivos que permiten vislumbrar ante qué circunstancias concretas se activa la norma, eso es, si previo a la afectación al financiamiento público se atenderán otras posibilidades.

También se establece que el financiamiento público estatal a los partidos se podrá modificar hasta el 25% (veinticinco por ciento) del

SUP-OP-34/2020
Y
SUP-OP-36/2020

valor de la UMA; sin precisar cómo operará esta modificación, ni la manera de graduarla.

Así, no establece si ese porcentaje es la base para establecer el financiamiento a los partidos políticos o la base para disminuir su financiamiento.

Cuando señala que se modificara el financiamiento “durante el tiempo que dure la contingencia” no se entiende si se refiere a la declaración de desastre natural o a los efectos de “fenómeno o catástrofe natural”, o bien, a todo el lapso que lleve la reconstrucción.

Se indica que el monto será destinado para tales fines “mediante mecanismos y procedimientos que establezca la autoridad hacendaria”, sin precisar bajo cuales parámetros.

Además, se determina que el ejercicio de tales recursos será “vigilado por un Consejo Ciudadano designado por el Congreso del Estado”, sin precisar su integración, funciones y atribuciones, periodo de ejercicio, etcétera.

En ese sentido, aun cuando se trata de una medida temporal y derivada de un hecho jurídico, es que **el legislador local no está facultado para modificar, limitar o suspender derechos previstos constitucionalmente**, como es el financiamiento público a los partidos políticos.

Ahora, atendiendo a su finalidad, esta Sala Superior considera que esta medida tampoco es razonable.

Esto porque, si bien la medida persigue un fin legítimo, en tanto que está dirigida a la obtención de recursos económicos para hacer frente a contingencias por fenómenos naturales de considerable magnitud, con la finalidad de mitigar las consecuencias en términos de pérdidas humanas y económicas, aun cuando este fin debe ponderarse teniendo en cuenta que en la balanza también está la protección de la democracia que se contempla como un alto valor constitucional.

No obstante, se considera que la medida no es idónea, toda vez que existen otras medidas o acciones que se pueden llevar a cabo antes de modificar el financiamiento público a los partidos políticos; por ejemplo,

utilización de apoyos y programas federales, estatales y municipales previstos con anterioridad para la atención de estas eventualidades; la aplicación de reservas y ahorros presupuestales o la cancelación de programas no prioritarios, entre otros.

En este contexto, dicha disposición no es la más adecuada para obtener el fin perseguido, toda vez que sin justificar debidamente su implementación, se impone una restricción al correcto funcionamiento de los partidos políticos, en tanto que se les niega el financiamiento público sin considerar la importante labor que tienen en la consolidación de la democracia en México al limitar una prerrogativa indispensable para la subsistencia de algunos institutos políticos locales y para el correcto funcionamiento de todos ellos, aun cuando sea temporal, porque esta medida se puede extender por un periodo de tiempo muy largo, lo que vulnera el principio democrático de certeza.

Al efecto, es de destacar que esta disposición no distingue a qué tipo de financiamiento impactará, de lo que se puede considerar que contempla todas sus modalidades, es decir, para gastos ordinario, de campaña y para actividades especiales.

Tampoco se considera que sea una medida necesaria que implique la intervención mínima, es decir, que sea eficaz y esté limitada a lo objetivamente ineludible.

Lo anterior, porque el limitar de manera genérica y abierta el financiamiento público a los partidos políticos, aun cuando en principio sea de forma temporal, necesariamente implica una injerencia mayor y un cambio sustancial en el manejo de los institutos políticos, lo que puede tener como consecuencia una distorsión en el sistema democrático, impidiendo una participación libre y objetiva de cada partido político.

En este sentido, la medida se considera que no cumple el parámetro de necesidad, en tanto que no es la única medida que se puede adoptar para hacer frente a contingencias naturales como los desastres, porque antes se deben tomar otras alternativas que pudieran resultar más efectivas y con menos impacto en los derechos de las personas, se

SUP-OP-34/2020

Y

SUP-OP-36/2020

prefiere limitar un derecho que tienen los partidos políticos, lo que vulnera los principios de certeza, legalidad y objetividad en las elecciones y, en forma trascendente, el principio democrático.

Asimismo, se advierte un trato que no es razonable con el fin que se procura alcanzar, porque importa una limitación importante y desproporcionada respecto al objetivo pretendido.

En este particular, esta Sala Superior opina que los efectos del precepto cuya constitucionalidad se controvierte, también resultan desproporcionados, en tanto que el modelo diseñado por el legislador constitucional para el sostenimiento de las actividades de los partidos políticos, se trastoca en atención a que además de que no se asegura el cumplimiento de los objetivos de los partidos, ni se contemplan mecanismos para garantizar que con tal restricción no se merme la democracia, lo que denota que la medida limita seriamente su correcto funcionamiento.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior en los diversos SUP-OP-36/2017, SUP-OP-13/2020 y SUP-OP-21/2020.

c. Conclusión. El artículo cuestionado es inconstitucional porque no cumple los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en tanto que restringe o limita un derecho establecido por la Constitución Federal.

Tema VIII. Vinculación al Instituto Electoral de Chiapas para modificar el acuerdo en el cual se determinó el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos

1. Norma cuestionada

Artículo Tercero. - Se vincula al Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas para que, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la publicación del presente, modifique el acuerdo aprobado por dicho ente a efecto de calcular las prerrogativas de los Partidos Políticos para el ejercicio 2021 en términos del presente decreto.

La norma transcrita prevé que, con las reformas aprobadas por el Congreso estatal, esto es, el porcentaje de la UMA para calcular el

financiamiento público para actividades ordinarias, la posible existencia de un “caso excepcional” o bien la existencia “de un fenómeno o catástrofe natural”, haga las modificaciones que correspondan al acuerdo ya autorizado sobre los recursos que correspondan a los partidos políticos.

2. Conceptos de invalidez

El PRD expone como conceptos de invalidez, lo siguiente:

- Toda vez que son inconstitucionales los párrafos 3 y 8 del artículo 52 de la Ley Electoral de Chiapas, el artículo transitorio tercero también lo es en vía de consecuencia, porque el Instituto Electoral de esa entidad federativa está impedida para hacer ajustes al financiamiento ya aprobado.
- Además, al ordenar eso se aplica retroactivamente la norma en perjuicio.

3. Opinión de la Sala Superior

En opinión de esta Sala Superior, el artículo transitorio transcrito es contrario a la regularidad constitucional, por estar sustentado en otras normas consideradas inconstitucionales.

Como previamente se opinó, las reformas al artículo 52, párrafos 3, 8 y 12, de la Ley Electoral de Chiapas son inconstitucionales.

Ello, porque se usa el 32.5% (treinta y dos punto cinco por ciento) del valor de la UMA para calcular el financiamiento público para actividades de los partidos políticos, sin distinguir entre nacionales y locales (artículo 52, párrafo 3, de la Ley Electoral de Chiapas)

De igual forma, se opina que es inconstitucional que, por “casos excepcionales” se pueda calcular el financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos con no menos del 25% (veinticinco por ciento), ya que ni la Constitución federal ni la LGPP autorizan disminuciones de ese tipo y la norma contiene conceptos jurídicos indeterminados, los cuales vulneran los principios de certeza y

SUP-OP-34/2020
Y
SUP-OP-36/2020

seguridad jurídica. (artículo 52, párrafo 8, de la Ley Electoral de Chiapas)

Finalmente, también se opinó como inconstitucional que se pueda disminuir el financiamiento público de los partidos políticos, con motivo de “fenómenos o desastres naturales”, ya que no se permiten disminuciones, contiene conceptos jurídicos indeterminados y la medida no es necesaria (artículo 52, párrafo 12 de la Ley Electoral de Chiapas).

Ahora, el artículo transitorio cuestionado tiene como finalidad que el Instituto Electoral de Chiapas modifique el financiamiento público ordinario ya aprobado en enero, a fin de ajustarlo a las disposiciones antes comentadas.

Con base en lo expuesto, si en opinión de esta Sala Superior las normas previamente analizadas son inconstitucionales, entonces ese artículo transitorio cuestionado también lo es al estar sustentado en normas contrarias a la Constitución federal y a la LGPP.

En efecto, la finalidad del artículo transitorio es realizar ajustes al financiamiento público de los partidos políticos, con base en el artículo 52, párrafos 3, 8 y 12, de la Ley Electoral de Chiapas, los cuales fueron reformados.

En ese sentido, si esos párrafos son inconstitucionales y deben ser expulsados del sistema normativo local, entonces el Instituto Electoral de Chiapas está impedido en atender lo dispuesto en esa norma transitoria, porque de hacerlo vulneraría la Constitución federal y la LGPP.

Por tanto, como el artículo transitorio cuestionado, que vincula al Instituto Electoral de Chiapas a modificar el financiamiento público para los partidos políticos, está sustentado en normas inconstitucionales es que ese precepto también resulta inconstitucional.

En consecuencia, en los siguientes términos esta Sala Superior emite

OPINIÓN

PRIMERO. No es materia de opinión las violaciones al procedimiento legislativo.

SEGUNDO. Esta Sala Superior opina que son inconstitucionales las reformas a los párrafos 3, 4, 7, 8 y 12 de la Ley Electoral de Chiapas, así como el artículo transitorio tercero del decreto 7 publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el ocho de octubre

TERCERO. Esta Sala Superior opina que es constitucional la reforma al párrafo 9, del artículo 52, de la Ley Electoral de Chiapas.

Emiten la presente opinión, las Magistradas y los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que la presente opinión se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.