



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXPEDIENTE: SUP-AES-014/99.**

**A C C I Ó N D E  
INCONSTITUCIONALIDAD  
NÚMERO 17/99.**

**PARTIDO DEL TRABAJO.**

**Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en respuesta a la consulta formulada por el señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**



Por acuerdo de quince de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la opinión a que se refiere el artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ordenó remitir a la propia sala, entre otros documentos, copia del escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad número 17/99.

En dicho escrito se advierte, que el Partido del Trabajo, por conducto de José Luis López López, promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de actos de la Quincuagésima Tercera Legislatura y del Gobernador

Handwritten mark or signature at the bottom left of the page.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

SUP-AES-014/99.

Constitucional, ambos del Estado de México, consistentes en la expedición y promulgación del decreto número 125, que reforma y adiciona diversas disposiciones del código electoral de dicha entidad federativa, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el nueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve. El promovente impugna, específicamente, el contenido de los incisos a) y b) del apartado A de la fracción II del artículo 58 del código electoral reformado. La referida acción de inconstitucionalidad se ejerció, fundamentalmente, con el fin de obtener la invalidez jurídica del citado precepto, con relación a los lineamientos establecidos para la distribución del financiamiento público entre los partidos políticos en dicha entidad.

La pretensión del Partido del Trabajo se sustenta en los conceptos de invalidez que expuso, respecto a la forma de distribución del financiamiento público, prevista en el artículo 58, fracción II, apartado A, incisos a) y b), del Código Electoral del Estado de México, tendentes, esencialmente, a lo siguiente.

**A.** Evidenciar que los lineamientos establecidos para la distribución del financiamiento público a los partidos políticos, en el Estado de México, deben ser iguales a los que rigen en materia federal, es decir, el treinta por ciento de la cantidad destinada al financiamiento, se debe repartir entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante, entre tales institutos políticos, sobre la base del porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00254

**SUP-AES-014/99.**

Lo anterior en atención a que, desde el punto de vista del partido promovente, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra, entre otras cosas, los derechos mínimos con que cuentan los partidos políticos. El actor afirma que dentro de esos derechos está el de recibir de manera equitativa el financiamiento público. Dicho artículo, señala el accionante, en cumplimiento al principio de equidad, contiene también la manera de distribución del financiamiento público entre los partidos políticos, a saber: a) el treinta por ciento de la cantidad destinada para el financiamiento público, se repartirá de manera igualitaria entre todos los partidos políticos y, b) el setenta por ciento restante se distribuirá entre dichos institutos políticos, de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Según el actor, el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, que las constituciones y leyes de los Estados garantizarán, que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cumplimiento de sus fines.

Por lo que, según el actor, si en cumplimiento al principio de equidad, el artículo 41 de la Carta Magna prevé la forma de distribución del financiamiento público, es claro, que las constituciones y leyes de las entidades federativas deben adoptar igual forma de asignación, para cumplir con la obligación que les impone el inciso f) de la fracción IV del

00255



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque, en concepto del promovente, de no hacerlo así, se conculcaría lo dispuesto en los referidos artículos constitucionales.

**B.** Poner de manifiesto que los lineamientos de distribución previstos en el artículo 58, fracción II, apartado A, incisos a) y b), del Código Electoral del Estado de México conculcan lo previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el principio de equidad, previsto en dicha constitución, ya que los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México fijaron, de manera inequitativa, los criterios de distribución del financiamiento público, pues en la reforma impugnada, tales órganos otorgan sólo el quince por ciento de la cantidad destinada al financiamiento público, de manera igualitaria a todos los partidos políticos y, el ochenta y cinco por ciento restante, lo distribuyen entre los institutos políticos, de acuerdo con el porcentaje de la votación alcanzada en la última elección de diputados.



Esta sala superior estima, que tal y como se desprende de la iniciativa del decreto de reformas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, el objeto de la opinión prevista en el artículo 68, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consiste, en proporcionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los elementos

Q



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

pertinentes que resulten necesarios, para la mejor resolución de las acciones de inconstitucionalidad. Es por ello, que los puntos de vista de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se deben circunscribir, a los tópicos específicos y propios de la especialidad de dicho órgano.

En virtud de lo anterior, la presente opinión sólo se ocupará de aportar los elementos técnico-electorales, relacionados con los conceptos de invalidez, en los que se plantean temas de la materia electoral.



Previamente al abordamiento del tema específico de la presente opinión, se estima necesario hacer referencia al concepto de "financiación".

No se puede negar el hecho de que los partidos políticos que participan en las contiendas electorales necesitan recursos económicos.

Los contendientes electorales sólo pueden encontrar en el mercado y a determinado precio, los servicios necesarios para desplegar sus actividades: propaganda, transporte, comunicaciones, renta de oficinas, contratación de personal, especialistas en medios de comunicación, investigadores y estrategias de campaña, etcétera. El medio usual por el que los partidos pueden obtener dichos servicios es el dinero.

Los partidos políticos reciben subvenciones para financiar sus actividades ordinarias permanentes y electorales.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00407

SUP-AES-014/99.

De esta manera surge el tema del financiamiento de los partidos políticos.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, vigésima primera edición, Real Academia Española, 1992, página 685, el término financiamiento es sinónimo de financiación y éste a su vez significa: *"Acción y efecto de financiar"*. Asimismo, el término financiar es definido como: *"1. Aportar el dinero necesario para una empresa. 2. Sufragar los gastos de una actividad, obra, etcétera"*.

Xiomara Navas define el financiamiento de los partidos como: *"La política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como las permanentes"* (La financiación electoral: subvenciones y gastos, en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores) 1998. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, y coeditores, página 455).

En los términos anteriores, el financiamiento es definido en la página XIV del libro titulado "La Financiación de la Política en Iberoamérica". Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1998, editado por Pilar del Castillo y Daniel Zovatto.

Así las cosas, bien se puede definir al financiamiento como: el régimen de subvenciones o ingresos que las fuerzas políticas reciben del Estado o de sus militantes,



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00258

**SUP-AES-014/99.**

simpatizantes, o bien, de autofinanciamiento o de réditos financieros, para solventar sus actividades electorales, las ordinarias permanentes y las específicas.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 49, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el régimen financiero de los partidos políticos tiene las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento, y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Como se puede ver, el financiamiento de los partidos políticos tiene dos fuentes: financiamiento público (proveniente del erario) y financiamiento privado. De esta manera, la financiación pública coexiste con la privada, aunque prevalece la primera sobre la segunda.

El financiamiento público para los partidos políticos es distribuido bajo tres criterios, a saber:

I. Ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes;

U



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00209

**SUP-AES-014/99.**

II. Para gastos de campaña, es decir, las actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y

III. Para actividades específicas, como entidades de interés público.

El financiamiento de los partidos políticos, cuyo origen no sea el erario público (financiamiento privado) tiene las siguientes modalidades:

a) De la militancia, que está conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas;

b) De los simpatizantes, conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechos a los partidos políticos en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas, con residencia en el país, que no estén impedidas legalmente para ello;

c) El autofinanciamiento, que está constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como, cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que están sujetas a las leyes

*[Handwritten mark]*



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

correspondientes a su naturaleza;

d) El financiamiento por rendimientos financieros, en el que los partidos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas.

El financiamiento, cuyo origen es distinto al erario público, está sujeto a reglas y limitaciones específicas.

A través del financiamiento público se trata de fortalecer el sistema de partidos, al impulsar a los institutos políticos pequeños, con la finalidad de crear un sistema más competitivo. Asimismo, el financiamiento público busca la independencia de los partidos políticos, respecto de presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de centros o grupos de poder (económico, social e institucional), para lo cual, el Estado dota a esas entidades de interés público de los recursos financieros, por vías transparentes, públicas y por fórmulas predeterminadas, de manera tal, que les permitan llevar a cabo sus funciones.

Por lo que hace al financiamiento privado, se establecen limitaciones a los particulares para contribuir a la subvención de las actividades de los partidos políticos. Disposiciones de esa naturaleza tienen el propósito de evitar, que las personas físicas o morales hagan aportaciones en grandes cantidades, que pudieran influir de modo negativo en



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

SUP-AES-014/99.

la actividad de los partidos políticos.

En el desarrollo del sistema democrático de nuestro país está acogida la corriente que sostiene, la conveniencia de fortalecer el sistema de partidos políticos, entre otros medios, a través de cierto apoyo económico del Estado, lo que ha dado lugar a un modelo de financiamiento público, con marcada supremacía sobre el financiamiento privado, lo cual tiende a conseguir un mayor equilibrio en la competencia electoral democrática.



Este modelo financiero público descansa sobre tres principales bases:

1. Disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los fines constitucionales de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política.

2. La necesidad de que los partidos políticos tengan una mayor vinculación con una ciudadanía, cada vez más informada, crítica y participativa, que origina a la vez el incremento de sus necesidades de financiamiento para solventar los gastos ordinarios, para el sostenimiento de sus estructuras y el cumplimiento de los fines que les confiere la constitución, y sobre todo, por la existencia de nuevas formas, espacios y tiempos en que se desarrollan las campañas políticas.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00402

**SUP-AES-014/99.**

**3. Garantizar que las entidades políticas cuenten con recursos, cuyo origen sea lícito, claro y conocido, por ellas y la ciudadanía.**

Como todo principio básico de un sistema de gobierno, en el ámbito federal, el financiamiento público se encuentra previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la característica de que ahí se definen las bases para su aplicación.

Es de precisar que dentro de la ley fundamental están estatuidos de cierta manera, dos tipos de financiamiento público: uno, proveniente de la federación y, el otro, de las entidades federativas, de los cuales cada uno tiene sus propios lineamientos constitucionales, como se verá a continuación.

Conforme con el artículo 41, segundo párrafo, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como quedó con motivo de su reforma realizada mediante decreto de veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintidós siguiente, las bases para la aplicación del financiamiento público proveniente de la federación, son las siguientes:

a) La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades;



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

b) La ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, con el fin de garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado;

c) El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las relativas a las denominadas específicas.

d) El financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, de acuerdo con los siguientes elementos: costos mínimos de campaña, número de senadores y diputados a elegir, número de partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión y duración de las campañas electorales. El treinta por ciento de la cantidad total que resulte, se repartirá en forma igualitaria y el setenta por ciento restante se distribuirá conforme con el porcentaje de votos que hubieran obtenido los partidos en la elección de diputados inmediata anterior;

e) El financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto, equivaldrá a una cantidad igual al monto de financiamiento que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.

De los anteriores lineamientos constitucionales se



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00404

**SUP-AES-014/99.**

destaca, que el financiamiento público proveniente de la federación, sólo es aplicable a los partidos políticos que mantengan su registro nacional después de cada elección a nivel nacional; que los recursos provenientes del erario federal les serán dotados de manera equitativa; se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales; se remite a la ley secundaria federal, para que fije las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Con relación al financiamiento público proveniente de las entidades federativas, los artículos 41, párrafo segundo, base I, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), de la constitución federal contienen los lineamientos fundamentales siguientes:

a) Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, y

b) Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán, que de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio universal durante los procesos electorales.

El artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige, sin fórmulas predeterminadas, que las entidades federativas garanticen, a través de sus leyes, que los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con financiamiento público para su sostenimiento y para sus actividades encaminadas a la obtención del voto durante los procesos electorales, sin imponer lineamiento específico alguno al respecto, por lo que deja a los Estados la determinación de las formas y mecanismos legales correspondientes, para lograr la distribución equitativa del financiamiento público entre los partidos políticos.



Así las cosas, en el ámbito local, según el artículo 12 de la Constitución Política del Estado de México, como quedó con motivo de la última reforma realizada mediante decreto de dos de octubre de mil novecientos noventa y ocho, publicado en esa fecha en la Gaceta del Gobierno de dicho Estado, las bases para la aplicación del financiamiento público, son las siguientes:

a) La ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades;

b) La ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, y

c) El financiamiento público para los partidos



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

políticos se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las inherentes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y se otorgarán conforme lo disponga la ley.

Como puede advertirse, en la Constitución Política del Estado de México no se establecieron los criterios de distribución entre los partidos políticos, del financiamiento público destinado al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales, sino que tal regulación se dejó a la ley secundaria respectiva.



Ahora bien, el promovente impugna las disposiciones de los incisos a) y b) del apartado A de la fracción II del artículo 58 del Código Electoral del Estado de México, reformadas mediante el decreto 125 de nueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve, publicado en esa fecha en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, en cuanto que establecen, que de la cantidad que resulte para otorgar el financiamiento público, el quince por ciento se distribuirá de manera paritaria entre los partidos políticos, y el ochenta y cinco por ciento restante se repartirá en forma proporcional directa de la votación válida efectiva de cada partido político, en la última elección de diputados locales.

Al respecto, es necesario tener en cuenta los criterios de distribución del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

partidos políticos y de las concernientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, que en el ámbito federal se han adoptado en los últimos años.

Mediante la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, efectuada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete, se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público, se establecieron sus fines y se dispuso que en los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio popular.



Establecido el criterio de equidad a nivel constitucional, por decreto de catorce de agosto de mil novecientos noventa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 49 de dicho ordenamiento legal establecía, que los partidos políticos nacionales tendrían derecho al financiamiento público de sus actividades:

a) Por actividad electoral, a cada partido se le asignaría la cantidad que resultara de multiplicar, el valor unitario por voto en la elección de diputados de mayoría relativa, por el número de votos válidos que hubiera obtenido en dicha elección, así como la cantidad que resultara de





TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

multiplicar, el valor unitario por voto en la elección de senadores, por el número de votos válidos que hubiera conseguido en la citada elección, y

b) Por actividades generales como entidades de interés público, se distribuiría por partes iguales a cada partido político, el diez por ciento de la cantidad que resultara: de la multiplicación del costo mínimo de una campaña para diputado, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa registrados para esa elección, así como de la multiplicación del costo mínimo de una campaña para senador, por el número de candidatos propietarios a senadores registrados para dicha elección.

Después, por decreto de dos de septiembre de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se adicionó un párrafo al artículo 41 de la constitución federal, en el sentido de que la ley establecería las reglas a que se sujetaría el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Posteriormente, por decreto de veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se reformó el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El inciso a) de la base II del párrafo segundo del artículo 41 de la citada constitución establece, que de la



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

cantidad total que resulte conforme a lo ahí dispuesto para determinar el financiamiento público, para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, el treinta por ciento se dividirá entre los partidos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante, se repartirá entre los partidos políticos, de acuerdo con el porcentaje de votos que hayan obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Además, el inciso b) de la base II del párrafo segundo del artículo 41 de la constitución federal prevé, que el financiamiento público para las actividades encaminadas a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldrá, a una cantidad igual al monto del financiamiento público que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias.

Por último, en el ámbito federal, por decreto de diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintidós siguiente, se reformó el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En concordancia con la última base constitucional mencionada, la fracción V del inciso a) del párrafo 7 del artículo 49 del código citado establece, que la cantidad que resulte de las operaciones señaladas en el propio precepto, constituirá el financiamiento público a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes, del cual:



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

a) El treinta por ciento se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, y

b) El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.



A la vez, la fracción I del inciso b) del párrafo 7 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone, que en el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al que le toque por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

En las relacionadas condiciones, en materia federal, para la distribución del financiamiento público entre los partidos políticos, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las encaminadas a la obtención del voto durante los procesos electorales, se han combinado dos criterios: el de distribución igualitaria de un porcentaje del financiamiento y el de distribución equitativa del resto de los recursos provenientes de los fondos públicos, para lo cual se ha tomado en cuenta la fuerza electoral de los partidos políticos.

Por su parte, en el Estado de México, en cuanto a

A



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

los criterios para la repartición del financiamiento público entre los partidos políticos, para el sostenimiento de sus actividades permanentes y para la obtención del voto, cabe tener en cuenta lo siguiente:

Mediante decreto de diecinueve de junio de mil novecientos noventa, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el día veintiocho posterior, se reformó el artículo 6 de la Constitución Política del Estado de México, para incorporar a los partidos políticos como entidades de interés público, a la vez que se precisaron sus fines y se dispuso que, para el cumplimiento de éstos, los partidos políticos gozarían de las prerrogativas en la forma que la ley determinara.

La disposición mencionada se adoptó en el artículo 12 de la Constitución Política del Estado de México, por decreto de veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el día veintisiete siguiente.

En las posteriores reformas y adiciones al artículo 12 de la Constitución Política del Estado de México, hasta la última reforma efectuada por decreto de dos de octubre de mil novecientos noventa y ocho, publicado en esa fecha en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, tampoco se establecieron los criterios de distribución del financiamiento público entre los partidos políticos, para el sostenimiento de sus actividades permanentes y para la obtención del voto.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

En cambio, en los artículos 45, fracción II, 45-A, 45-B, 45-C y 45-D de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, vigente en el año de mil novecientos noventa y tres, se estableció que:

a) Los partidos políticos gozarían de financiamiento público para el ejercicio de sus actividades ordinarias y para su participación en las campañas electorales;

b) El financiamiento público se otorgaría de acuerdo con la significación y presencia político-electoral de los partidos que realizaran actividades permanentes en el Estado;

c) La Comisión Estatal Electoral determinaría, conforme con el presupuesto aprobado, la cantidad que se asignaría mensualmente a los partidos políticos para el ejercicio de sus actividades ordinarias;

d) En los períodos electorales, desde el registro de candidatos y hasta el mes de la elección, se aumentaría el financiamiento público a los partidos políticos para la realización de sus campañas, para lo cual, la Comisión Estatal Electoral calcularía el costo unitario mínimo de las campañas electorales de que se tratara; el número de fórmulas de candidatos a diputados de mayoría relativa y/o de planillas postuladas para ayuntamientos por cada partido político; el número de votos válidos logrados por cada partido en la última elección para los mismos cargos y el total de diputados y ayuntamientos que hubiera obtenido cada partido político.



Handwritten mark or signature.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

Después, mediante decreto de dos de marzo de mil novecientos noventa y seis, publicado en esa fecha en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, se expidió el Código Electoral del Estado de México.

En el artículo 57, fracción I, de dicho ordenamiento legal se estableció, que los partidos políticos gozarían del financiamiento público para el ejercicio de sus actividades ordinarias y para su participación en las campañas electorales; en tanto que en el artículo 58 se dispuso, que de la cantidad total destinada para el financiamiento público de los partidos políticos, el treinta por ciento se asignaría en forma paritaria a todos los partidos con registro, mientras que el setenta por ciento se distribuiría de manera proporcional, conforme con lo siguiente: el monto equivalente a ese porcentaje se dividiría entre la votación válida efectiva para la elección de diputados de mayoría relativa, determinándose el valor unitario por voto; a cada partido político se asignaría la cantidad que resultara de multiplicar el valor unitario del voto por el número de votos válidos que hubieran obtenido en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa.



Posteriormente, por decreto de dos de octubre de mil novecientos noventa y ocho, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México en esa fecha, se reformó el artículo 58 del Código Electoral del Estado de México para establecer, que el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos políticos, se haría de la manera siguiente: el diez por ciento de la cantidad

Q

002/4



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

base se distribuiría en forma paritaria entre los partidos políticos; y el noventa por ciento restante se repartiría en forma proporcional directa de la votación válida efectiva de cada partido político en la última elección de diputados locales; mientras que el financiamiento para la obtención del voto en campañas electorales, sería el equivalente al doble del monto del financiamiento que correspondiera a cada partido político por actividades ordinarias, durante el año del proceso electoral.

En atención a lo expuesto, en la legislación electoral del Estado de México, para la distribución del financiamiento público respecto al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos y las encaminadas a la obtención del voto durante los procesos electorales, se han combinado también dos criterios: el de distribución igualitaria de un porcentaje del financiamiento y el de distribución equitativa del resto de los recursos provenientes de los fondos públicos, para lo cual se ha considerado, la fuerza electoral de los partidos políticos.

El marco jurídico antes precisado evidencia, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos eleva a la categoría de principio fundamental, rector de la distribución del financiamiento público de los partidos políticos, a la equidad.

Además, en consonancia con lo dispuesto por la norma fundamental, la Constitución Política del Estado de México establece a la equidad, como principio que rige la



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

SUP-AES-014/99.

distribución del financiamiento público estatal correspondiente a los partidos políticos.

En esta virtud, se está en el caso de precisar el alcance del término equidad en la distribución del financiamiento a que se hace mérito. Para este fin, se tomarán en cuenta algunas referencias de carácter gramatical, doctrinal y de interpretación judicial.

a) El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, vigésima primera edición, Madrid, 1992, página 608, proporciona, entre otras, la siguiente definición de la palabra equidad:

"Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que se merece".

b) En el campo doctrinal, en ocasiones, el concepto equidad se ha relacionado tradicionalmente con el concepto de justicia.

c) Jurisdiccionalmente, el alcance del principio de equidad en la distribución del financiamiento público para los partidos políticos fue definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en anteriores acciones de inconstitucionalidad. Concretamente, en la ejecutoria emitida en la acción de inconstitucionalidad 11/98, cuyo texto apareció en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IX, mayo de mil novecientos noventa y nueve. En dicha ejecutoria se consideró que:



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

SUP-AES-014/99.

"La equidad en materia electoral, tratándose de financiamiento público a los partidos, estriba en el **derecho igualitario** consignado en ley para que **todos** puedan alcanzar esos beneficios, **atendiendo a las circunstancias propias de cada partido**, de tal manera que cada uno perciba lo que **proporcionalmente** le corresponda acorde con su grado de representatividad".

En el mismo sentido, en la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/98, la cual aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VII, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y ocho, se estableció:



"En efecto, la equidad en materia electoral, para la obtención de recursos y demás elementos para el sostenimiento y la realización de los fines de los partidos políticos, estriba en el derecho igualitario consignado en ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios, y no por el hecho de que, cuantitativamente hablando y por sus circunstancias particulares, un partido pueda o deba recibir más o menos cantidad de esos elementos o recursos".

De acuerdo con todo lo antes expuesto, se llega al convencimiento de que, el concepto de equidad de que se trata lleva implícitas las siguientes características esenciales:

El derecho igualitario de los partidos de acceso al financiamiento público, así como el otorgamiento de este beneficio en función de sus diferencias específicas como podría ser su peso electoral.

Así, es válido afirmar que el principio de equidad de mérito es observado, si en la legislación respectiva se



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00277

**SUP-AES-014/99.**

establecen reglas que, en principio, permitan el acceso de los partidos al financiamiento público sin establecer privilegios ni concesiones; pero que tenga en cuenta, las diferencias existentes entre los partidos, por ejemplo, su fuerza electoral, de tal forma, que los recursos se concedan proporcionalmente a cada uno según corresponda.

En íntima relación con lo anterior, ya se ha señalado, que tanto la legislación federal como la local prevén dos criterios de distribución del financiamiento: un criterio paritario, en el que a todos los partidos se les otorga una cantidad igual, y otro criterio por fuerza electoral, que estriba en dar financiamiento a cada partido, según la presencia electoral que tuvieron en los últimos comicios.

En opiniones anteriores (Acciones de Inconstitucionalidad 5/98 y 11/99) se ha señalado, que la existencia de un régimen en el que se establezca como único criterio de distribución de financiamiento, el de la fuerza electoral, no necesariamente debe considerarse inequitativo, toda vez que no genera privilegios a favor de un partido, sino que toma en cuenta sus diferencias en cuanto a su presencia en el electorado. Incluso podría pensarse que, el prever legalmente la misma cantidad de financiamiento público para todos y cada uno de los partidos políticos, sin atender a su fuerza electoral resultaría precisamente inequitativo, pues se estaría construyendo una igualdad artificial, contraria a las preferencias electorales de la ciudadanía. Esto podría justificar el porqué la distribución del financiamiento sobre la base del



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

SUP-AES-014/99.

criterio de fuerza electoral debe ser mayor.

No obstante lo anterior, tal como se ha destacado en las citadas opiniones, el distribuir el financiamiento exclusivamente sobre la base de un criterio de fuerza real de cada partido tiende a producir efectos que se pueden calificar de inconvenientes, aunque **no necesariamente inequitativos**. Tales efectos podrían ser, el conservar el *statu quo*, esto es, preservar las correspondientes igualdades y desigualdades entre los partidos, lo que impide que los partidos minoritarios puedan desarrollarse o consolidarse adecuadamente y que se desincentive la formación de nuevas fuerzas políticas.



A efecto de atenuar estas consecuencias desfavorables, la legislación mexicana a nivel federal y algunas legislaciones locales establecen un criterio específico de equidad, que tiende a fomentar el surgimiento y desarrollo de nuevos partidos políticos, para lo cual se señala un porcentaje de financiamiento sobre la base de un criterio paritario, es decir, que se distribuye la misma cantidad a todos los partidos; pero también se reparte otro porcentaje de financiamiento en función de la fuerza electoral de cada instituto político.

Ahora bien, como se ha señalado con anterioridad, en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece un conjunto de principios y bases de carácter electoral, que debe ser garantizado por las legislaciones de los estados.

00219



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

Entre otros principios, se encuentra el previsto en el inciso f) que consiste en garantizar, que de acuerdo con las disponibilidades presupuestales de cada entidad, los partidos políticos reciban, **en forma equitativa**, financiamiento público para su sostenimiento.

El precepto constitucional en cita no impone a las legislaturas locales reglamentación específica alguna, respecto a la forma en que se debe garantizar la equidad, esto es, no fija criterios concretos de distribución y mucho menos porcentajes respectivos, por lo que es válido concluir, que las legislaturas de los estados se encuentran en libertad de regular las formas y mecanismos equitativos de financiamiento.



Para que una legislación local cumpla con el principio rector de la equidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la resolución correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 11/98, lo siguiente:

"Así, el principio de equidad se logra, primero, mediante el establecimiento de reglas generales, a través de las cuales se garantice que, conforme con los mecanismos y criterios respectivos, los partidos políticos puedan obtener financiamiento público; y, segundo, mediante disposiciones que establezcan reglas de diferenciación entre los respectivos partidos, acorde con su grado de representatividad y situación particular, a efecto de concederles de manera proporcional los recursos que a cada uno corresponda".

Como se ve, para garantizar la equidad, la legislación local debe establecer normas que aseguren el acceso de los partidos al financiamiento. Dichas normas deben

U



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

reconocer, además, las circunstancias que establezcan diferencias entre los partidos, tales como su fuerza electoral.

Por otra parte, el artículo 116 constitucional no especifica los porcentajes exactos a que debe sujetarse cada legislatura, para distribuir el financiamiento conforme con los criterios paritario y de fuerza electoral. El precepto tampoco refiere, que la legislación local deba adoptar el modelo federal, previsto en el artículo 41 de la Carta Magna, sino que deja en libertad a los congresos locales de legislar en materia de financiamiento, siempre que los partidos reciban ese financiamiento en forma equitativa.

Para establecer el porcentaje exacto de financiamiento por cada criterio de distribución (criterio igualitario y de fuerza electoral), no existen fórmulas predeterminadas, sino que debe atenderse a las particularidades que ofrezca cada sistema de partidos, de su evolución y de los intereses y circunstancias que se presenten en el sistema electoral concreto.

En otras palabras, puede existir un sistema electoral determinado en el que concurren muchas fuerzas políticas minoritarias de reciente creación que requieran ser impulsadas. En tal caso, la legislación debería prever lo necesario para que se incrementara el subsidio público que se otorga en forma paritaria. En cambio, si existe un sistema de partidos en el que los institutos políticos se encuentren más desarrollados y en circunstancias en que las fuerzas electorales estén más



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

equilibradas, la legislación debería propiciar el aumento del subsidio por el criterio de fuerza electoral.

En el caso de la legislación electoral del Estado de México, la constitución local establece en su artículo 12, que la ley debe garantizar, que los partidos cuenten con financiamiento y acceso a medios de comunicación social para llevar a cabo sus actividades.

Por su parte, en el artículo 58, fracción II, apartado A, incisos a) y b), del Código Electoral del Estado de México, el legislador local estableció, que el financiamiento por actividades permanentes de los partidos se distribuya en un quince por ciento en forma paritaria, y en un ochenta y cinco por ciento en razón de la fuerza electoral de los partidos.

Como se ve, los preceptos anteriores permiten el acceso de los partidos al financiamiento público, sin crear privilegios o preferencias injustificadas, y establecen su otorgamiento sobre la base de un criterio paritario, esto es, mediante una cantidad que se reparte por igual entre todos los partidos, y otra que se distribuye con un criterio diferenciador, es decir, por razón del peso electoral de los institutos políticos contendientes; de ahí que se pueda concluir, que tal precepto cumple con los criterios de equidad aceptados en nuestro medio.

Por otra parte, los porcentajes establecidos por el congreso local son, ciertamente, diferentes a los que señala el



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

artículo 41 constitucional para elecciones federales. Sin embargo, no puede considerarse que esta circunstancia determine la inconstitucionalidad de la ley secundaria local por infracción al principio de equidad.

En efecto, para estimar que el establecimiento de porcentajes de asignación de financiamiento público en el ámbito estatal contraviene el principio de equidad, por no asimilarse a los porcentajes que se establecen en la legislación federal, sería necesario evidenciar, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina imperativamente, que las legislaturas locales prevean esos porcentajes o, en todo caso, que los porcentajes previstos en los Estados, por sí mismos son contrarios al principio de equidad mencionado.



Esto no sucede en el caso particular, toda vez que, como ya se vio, el constituyente permanente no impuso a las legislaturas locales, la obligación de seguir las bases porcentuales que se establecieron en la Carta Magna; antes bien, dicho poder revisor de la constitución dejó a la soberanía de los Estados, la facultad de señalar las bases de distribución del financiamiento público a los partidos, de acuerdo con las características particulares de cada uno de los Estados de la República.

Por otro lado, el hecho de que en la legislación local se precisen como porcentajes para distribuir el financiamiento, el quince por ciento, sobre la base de un criterio igualitario y el ochenta y cinco por ciento restante por fuerza electoral, no

U.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**SUP-AES-014/99.**

implica que se contravenga el principio apuntado, toda vez que ello pudo obedecer a que, la legislatura local atendió a las condiciones concretas de evolución y desarrollo electoral y particularidades del correspondiente sistema de partidos políticos en la entidad.

Al cumplir el precepto reformado del Código Electoral del Estado de México con el principio de equidad, es claro, que dicha reforma observa lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo expuesto anteriormente, permite arribar a las siguientes conclusiones.

1. Dada su evolución política y legal, el financiamiento público otorgado a los partidos políticos ha buscado la combinación de dos vertientes: la distribución igualitaria de un porcentaje del financiamiento, y la distribución que atiende a la fuerza electoral.

2. El artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no impone lineamiento alguno para la distribución del financiamiento público entre los partidos políticos, que las entidades federativas estén obligadas a seguir, sino que deja a los Estados la determinación de las formas y mecanismos legales correspondientes, para lograr la distribución equitativa.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

SUP-AES-014/99.

3. En materia de financiamiento público, una legislación local cumple con el principio de equidad, cuando establece reglas que permitan el acceso de los partidos políticos a ese beneficio, sin establecer privilegios ni concesiones; pero que tenga en cuenta las diferencias existentes entre los partidos, de tal modo que los recursos se concedan proporcionalmente a cada uno según corresponda.

4. Con la manera en que el artículo 58, fracción II, apartado A, incisos a) y b), del Código Electoral del Estado de México establece los lineamientos para la distribución del financiamiento público entre los partidos políticos, dicho dispositivo legal satisface el principio de equidad previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



México, Distrito Federal a veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

**PRESIDENTE DE LA SALA SUPERIOR  
MAGISTRADO**

*Jose Luis de la Peza*  
**JOSÉ LUIS DE LA PEZA**

**MAGISTRADO**



**LEONEL CASTILLO  
GONZÁLEZ**

**MAGISTRADO**



**ELOY FUENTES  
CERDA**

**MAGISTRADA**



**ALFONSINA BERTA  
NAVARRO HIDALGO**

**MAGISTRADO**



**JOSÉ FERNANDO  
OJESTO MARTÍNEZ  
PORCAYO**



**MAGISTRADO**



**JOSÉ DE JESÚS  
OROZCO HENRÍQUEZ**

**MAGISTRADO**



**MAURO MIGUEL  
REYES ZAPATA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**



**FLAVIO GALVÁN RIVERA**