



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-AES-005/99
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
3/99
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, Don José de Jesús Gudiño Pelayo, 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.

Esta Sala Superior considera que el objeto de la opinión a que se refiere el artículo 68, párrafo segundo, de la ley reglamentaria señalada, consiste en proporcionar al más alto tribunal del país la posibilidad de allegarse y tener presentes, como elementos auxiliares para el examen de las cuestiones planteadas en las acciones de inconstitucionalidad de que se trate, cuando lo estime conveniente, los puntos de vista de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su calidad de órgano constitucional especializado en la materia electoral, y que por tanto, las opiniones que al respecto se emitan, se deben concretar sólo a los tópicos específicos o propios de tal especialización, o sea, a tratar de esclarecer el alcance y comprensión de los conceptos o instituciones que pertenecen al ámbito particular del Derecho Electoral y no a los que éste comparte con los del campo general del Derecho, o aquellos que, no obstante corresponder a toda la ciencia jurídica, adquieran ciertas particularidades o matices especiales en la materia electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

2

SUP-AES-005/99

Consecuentemente, esta opinión, al igual que las que se han emitido en otros asuntos, sólo se ocupará de los conceptos de invalidez en los que se hacen valer planteamientos con las características apuntadas, y no de todas las que son materia de la acción de inconstitucionalidad.



ORTE DE
A NACION
DE ACUERDOS

En los conceptos de invalidez primero, segundo, tercero y quinto, se aduce que la reforma a los artículos 21 apartado 3, y 40 apartado 1, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, realizada mediante decreto número 109/98-1 P.O., aprobado por el Congreso del Estado de Chihuahua, en sesión de 21 de diciembre de 1998, contradice lo dispuesto por los artículos 41 párrafo segundo fracción II, y 116 párrafo segundo fracción IV inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque:

a) Condiciona la aplicación del financiamiento público a los partidos políticos con registro nacional, al hecho de que éstos obtengan el 2% de la votación estatal emitida en la elección de diputados de mayoría relativa en el proceso electoral local inmediato anterior, cuando este requisito no lo exige la Carta Magna ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que son las normas fundamentales de la más alta jerarquía en todos los órdenes jurídicos mexicanos, respecto a la regulación de las prerrogativas y derechos de los partidos políticos nacionales, por lo que el Congreso Local legisla en una materia que no es de su competencia, por tanto no es posible admitir que un ordenamiento local prive a un partido político con registro nacional de su derecho constitucional para recibir



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

3

SUP-AES-005/99

financiamiento público, con base en los resultados de una elección local.

b) Permite establecer que una legislación local en materia electoral, aplique alguna sanción en contra de los partidos políticos nacionales, por no haber obtenido el porcentaje mínimo de votación para acceder a una representación en el Congreso Local.

c) Permite que un partido político pierda su registro nacional, como consecuencia de no haber alcanzado un porcentaje mínimo de votación en una elección estatal.

d) Priva al partido actor de gozar de su derecho constitucional para recibir financiamiento privado, porque este último está delimitado en relación directa al financiamiento público.

En opinión de este órgano jurisdiccional, resultan fundados los argumentos indicados con los incisos a) y b), por lo siguiente:

En el desarrollo del sistema democrático de nuestro país, como ha sucedido en otras naciones, está acogida la corriente que sostiene la conveniencia de fortalecer un 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 plena supremacía sobre el financiamiento privado, y que tiende a conseguir un mayor equilibrio en la competencia electoral democrática, y hacer más

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR
RTE DE
NACION
DE ACUERDO



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

4

SUP-AES-005/99

transparentes el origen y la aplicación de los recursos económicos de los partidos políticos.

Este modelo de financiamiento público descansa sobre tres principales bases:

1. Disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines 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.

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

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

ORTE DE
A N TION
DE ACUERDO



Es de precisar que dentro de la ley fundamental están contemplados, 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 al artículo 41, segundo párrafo, fracción II, de la Ley Fundamental, 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.

b) Tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

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

d) 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 y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

RTE
NACIONAL
DE ACUERDO



RTE DE
NACIONAL
E AGUASCALIENTES

e) El financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando 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 30% de la cantidad total que resulte se distribuirá en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido los partidos en la elección de diputados inmediata anterior.

f) El financiamiento público para las actividades tendientes 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.

g) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socio-económica y política, así como a las tareas editoriales.

h) La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales.

De los anteriores lineamientos constitucionales, se 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





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00048

7

SUP-AES-005/99

les serán dotados de manera equitativa, y se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, y 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, se contemplan algunas distinciones.

De acuerdo con los artículos 41 segundo párrafo fracción I, y 116 párrafo segundo fracción IV incisos f) g) y h), de la Constitución Federal, se desprenden las siguientes bases:

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

b) Las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

I. De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.

II. Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

III. Se fijen los criterios para determinar los límites a las

ORTE DE
NACION,
DE ACUERDO



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

8

SUP-AES-005/99

erogaciones de los partidos políticos y sus campañas electorales, y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

De acuerdo con los dos preceptos constitucionales, se desprende, en primer lugar, que por imperativo directo y expreso del ordenamiento jurídico de mayor jerarquía del país, los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en todas las elecciones locales, en la medida, desde luego, en que satisfagan los requisitos y exigencias que no contravengan la ley fundamental, que se establezcan en la legislación estatal.

En segundo lugar, en las citadas normas constitucionales no se hace ningún distingo entre los partidos políticos, en cuanto a su prerrogativa general de acceder al financiamiento público proveniente de las entidades federativas para su sostenimiento y para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal, toda vez que expresa y claramente impone a éstas la obligación de concederlo a los partidos políticos, de acuerdo a la disponibilidad del erario estatal y en forma equitativa.

En tercer término, no dota de facultades a las entidades federativas, para que en sus constituciones y leyes en materia electoral, impongan más condiciones a los partidos políticos, independientemente de que su registro sea nacional o estatal, por lo cual sus ordenamientos se deben concretar a garantizar el financiamiento público en forma equitativa, fijar criterios sobre los límites a las erogaciones en los gastos de campaña,

CORTE I E
A NACI O N
DE ACUERDO

así como el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

En todo caso, se podría considerar admisible y acorde con el sistema constitucional, con los fines perseguidos con el financiamiento público y con la equidad que debe prevalecer, el otorgamiento del financiamiento sólo para los partidos políticos nacionales que demostraran presencia política en el Estado, lo que bien podría hacerse con el establecimiento y conservación de oficinas o delegaciones en la entidad, con la realización de actividades regulares en el Estado o con su participación en los procesos electorales locales, con exclusión de los que carecieran de presencia política en la entidad federativa.



ORTE DE
LA NACION
DE ACUERDOS

Esto resultaría del hecho relativo a que la finalidad del financiamiento público en comento, consiste, como lo señala expresamente la disposición constitucional federal, en que se destinen al sostenimiento de los partidos políticos y a las actividades encaminadas a la obtención del sufragio universal, lo que necesariamente debe entenderse referido a los gastos de sostenimiento que realicen en las entidades federativas de que se trate y a los actos de proselitismo relacionados con las elecciones locales; lo que pone de manifiesto que el derecho surge en función de la necesidad de hacer tales erogaciones, de modo que los partidos carentes de esas necesidades locales no están comprendidos en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal.



En esa tesitura, los partidos políticos nacionales que

mantengan presencia política en un Estado de la Federación, reúnen los requisitos constitucionales para acceder al financiamiento público proveniente de la entidad federativa de que se trate, en cuanto acrediten dicha presencia del modo que fijen las leyes locales.

COPIA DE
LA NACION
AL DE ACUERDO

Una vez sentadas las bases constitucionales que rigen los dos tipos de financiamiento público, se procederá a examinar la reforma a los artículos 21 apartado 3, y 40 apartado 1, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 21

1.-

2.-

3.- Para que una organización tenga el carácter de partido político estatal, pueda ejercer los derechos y gozar de las prerrogativas establecidas en esta Ley, se requiere que se constituya y obtenga su registro ante el Instituto Estatal Electoral, de acuerdo a los requisitos y procedimientos que señala este ordenamiento. **En el caso de los partidos políticos nacionales, será necesario que estos tengan su registro como tales en el Instituto Federal Electoral o en el Órgano que en su caso lo sustituya, y que lo notifiquen al Instituto Estatal Electoral, que sin más trámite lo registrará para todos los efectos de esta Ley; además deberá cumplir en lo conducente con lo establecido en el artículo 40, numeral uno.**

Artículo 40

1.- Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público anual, con cargo al erario estatal, para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, siempre y cuando acrediten:

a) La vigencia de su registro al 31 de diciembre del año anterior, y

b) Haber obtenido por lo menos el 2% de la votación estatal



emitida en la elección de diputados de mayoría relativa, en el proceso electoral local inmediato anterior.

2 a 6.-

7.- La distribución del financiamiento público anual se sujetará a las siguientes bases:

a) El treinta por ciento del financiamiento público se entregará en forma igualitaria a **los partidos con representación en el Congreso Local** y que cumplan con lo establecido en la presente ley y demás disposiciones aplicables;

b) El setenta por ciento restante, se distribuirá en proporción directa según el porcentaje de la votación estatal válida emitida, **que hubiese recibido cada partido con representación en el Congreso en la elección de diputados locales de mayoría relativa inmediata anterior;** y

c).-

8 a 10.-". (Lo resaltado en letras negritas se hace en esta opinión).

Como se advierte del contenido de los preceptos reformados, se observa con claridad que éstos se apartan de las disposiciones constitucionales que rigen las prerrogativas de los partidos políticos nacionales que tienen en las Entidades Federativas, previstas en el artículo 116, segundo párrafo, fracción IV, inciso f), de la Ley Fundamental.

En efecto, las disposiciones reformadas, condicionan el derecho constitucional que tienen los partidos políticos nacionales, de acceder al financiamiento público estatal, al exigirles un requisito no previsto ni permitido por la Carta Magna, concretamente en la obtención de un mínimo porcentaje de votación estatal emitida en un proceso electoral anterior, no obstante que ya quedó precisado que sólo se requieren los requisitos que se desprenden de la Constitución



ORTE DE
 A NACI
 DE ACUERDOS:





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

12

SUP-AES-005/99

Federal, y que en ésta no se conceden facultades a los legisladores locales para fijar otros requisitos o condiciones para obtener el financiamiento público estatal, por lo que el proceder del Congreso del Estado de Chihuahua reduce el alcance de la Ley Fundamental en este punto, lo que implica una clara contravención a la misma, de ahí que debe prevalecer la norma de mayor jerarquía ante la presencia de ese conflicto de leyes.

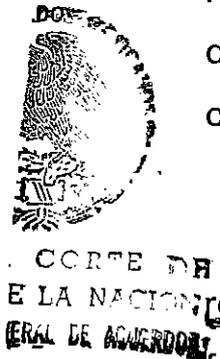
ORTE DE
NACION,
DE A...

Con relación al argumento indicado con el inciso c), relativo a que con la reforma impugnada se permite que un partido político pierda su registro nacional como consecuencia de no haber alcanzado un porcentaje mínimo de votación en una elección local, en opinión de esta Sala Superior, no le asiste la razón a la parte actora.

De una lectura íntegra de los preceptos reformados materia de impugnación, no se advierte la disposición que afirma la accionante, ya que en ellos sólo se establece la exigencia de haber alcanzado el umbral de votación precisado, para acceder al financiamiento público, pero en modo alguno se involucra esta votación con la conservación o pérdida del registro de los referidos partidos, y menos con el de carácter nacional otorgado por el Instituto Federal Electoral, de manera que no es verdad que se prevea la posibilidad de pérdida del registro de los partidos políticos nacionales, por no alcanzar algún porcentaje de la votación estatal para las elecciones locales.

Referente al alegato señalado con el inciso d), relativo a

que los preceptos locales reformados restringen su derecho a recibir financiamiento privado porque éste se encuentra delimitado con el financiamiento público, igualmente se considera infundado.



Según el resultado del análisis hecho con anterioridad, las reformas impugnadas privan al partido actor de acceder al financiamiento público estatal, pero esta circunstancia no provoca necesariamente la privación de obtener financiamiento privado, sino que sólo reduce las expectativas de que el partido actor obtenga mayores recursos por esa modalidad.

En efecto, los partidos políticos nacionales pueden recibir financiamiento privado en cualquier parte de la República, tomando como base los topes que fijan las leyes con relación al monto de financiamiento público que perciban del erario federal; sin embargo, existe la posibilidad de recibir mayores cantidades de dinero, si las leyes locales les otorgan determinada suma por concepto de financiamiento público estatal y determinan que los gastos ordinarios o electorales se podrán completar con recursos económicos provenientes del financiamiento privado, y se fijan los topes de éste, en comparación con el financiamiento público que les conceda la entidad federativa.

Ciertamente, en el supuesto de que, verbigracia se destinara un millón de pesos como financiamiento público federal para todos los partidos políticos, cada uno de los partidos podría obtener, por la vía de aportaciones en dinero de simpatizantes, hasta cien mil pesos, que es el diez por ciento



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

14

SUP-AES-005/99



previsto en el artículo 49, apartado 11, inciso b), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; sí, por otra parte, en la legislación del Estado de Chihuahua, en cumplimiento del artículo 116, segundo párrafo, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, fijara para el financiamiento público del partido actor la suma de cien mil pesos como financiamiento público estatal, y fijara como tope máximo de financiamiento de simpatizantes, en términos del artículo 41, apartado 1, inciso b), de la Ley Electoral del Estado, el 20% de la percepción del citado partido político como financiamiento público estatal, esto le daría la posibilidad de obtener hasta otros veinte mil pesos como aportaciones voluntarias de simpatizantes, misma posibilidad que se coartaría lógicamente si no se le asigna cantidad alguna de financiamiento público estatal, reduciendo así el margen factible por este concepto.

En el cuarto concepto de invalidez se sostiene que la reforma al artículo 40, apartado 7, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, pugna con los artículos 41, párrafo segundo, fracción II, y 116 párrafo segundo fracción IV inciso f), de la Constitución Federal, porque incumple con la exigencia constitucional de que el financiamiento público se distribuya en forma equitativa, al establecer como requisito esencial para la distribución del financiamiento público, contar con representación en el Congreso del Estado, y que por lo tanto al partido actor se le excluye de ese derecho, a pesar de contar con registro nacional. El artículo 116 constitucional no prescribe el elemento de representación en el Congreso Local para acceder al financiamiento público por parte de cualquier



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

15

SUP-AES-005/99



CORTE DE
E LA NACION
ERAL DE ALUERD

partido político, independientemente de que haya obtenido registro nacional o estatal; por lo que no resulta constitucionalmente admisible que la legislación local imponga como requisito adicional para los partidos políticos nacionales, el de haber conseguido representantes populares en la legislatura local.

Como consecuencia de las consideraciones formuladas en los capítulos precedentes de esta opinión, se impone concluir también que la distribución del financiamiento público fijada en la ley combatida es claramente inequitativa, en razón de que la primera regla elemental que se debe respetar para hacer una repartición equitativa, consiste en tomar en consideración a todos los sujetos que tengan derecho a participar en la distribución, de manera que la exclusión de uno o varios, con cualquier motivo, tiene que conducir, forzosamente, a un reparto inequitativo e injusto, porque lo que le debería corresponder a los excluidos, cualquiera que sea la magnitud de esa parte, se le tendrá que entregar en exceso a otros sujetos del conjunto.

En virtud de lo anterior, se llega a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. La reforma a los artículos 21 apartado 3, y 40 apartados 1 y 7, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se apartan de las disposiciones previstas por el artículo 116 párrafo segundo fracción IV inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que impide a los partidos políticos nacionales acceder al financiamiento



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

16

SUP-AES-005/99

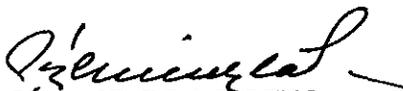
público proveniente de las entidades federativas, con la imposición de un requisito no previsto ni permitido por la Carta Magna, y porque no cumple con el principio de equidad en la distribución del financiamiento público, al fijar reglas que hacen nugatorio a ciertos partidos políticos el derecho indicado.

SEGUNDA. La reforma impugnada no fijan normas que conduzcan a la pérdida del registro de los partidos políticos nacionales, por no obtener algún umbral de votación en elecciones locales.

TERCERA. Al partido actor no se le priva de obtener financiamiento privado, pero sí se le reducen las expectativas de que pudiera percibir mayores recursos por esa modalidad.

México, Distrito Federal, a 8 de febrero de 1999.

MAGISTRADO PRESIDENTE


JOSÉ LUIS DE LA PEZA



MAGISTRADO

[Signature]
LEONEL CASTILLO GONZÁLEZ

MAGISTRADO

[Signature]
ELOY FUENTES CERDA
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MAGISTRADA

[Signature]
ALFONSINA BERTA NAVARRO
HIDALGO

MAGISTRADO

[Signature]
JOSÉ FERNANDO OJESTO
MARTÍNEZ PORCAYO

MAGISTRADO

[Signature]
JOSÉ DE JESUS OROZCO
HENRÍQUEZ

MAGISTRADO

[Signature]
MAURO MIGUEL REYES
ZAPATA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS



[Signature]
FLAVIO GALVÁN RIVERA.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS