

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

EXPEDIENTE: SM-JDC-162/2016

ACTOR: CARLOS CABRERA BERMÚDEZ

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO ELECTORAL DE
TAMAULIPAS

MAGISTRADO PONENTE: YAIRSINIO
DAVID GARCÍA ORTIZ

SECRETARIA: ELENA PONCE AGUILAR

Monterrey, Nuevo León, a cinco de mayo de dos mil dieciséis.

Sentencia definitiva que **modifica** el acuerdo IETAM/CG-102/2016 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, a fin de **dejar sin efectos** la porción normativa que fija el límite al financiamiento privado que podrán obtener los candidatos independientes al cargo de diputados locales en el proceso electoral que se lleva a cabo en Tamaulipas, al advertirse que indebidamente impuso una restricción al derecho del actor de acceder a recursos de procedencia privada a fin de financiar su campaña electoral y contender en igualdad de condiciones en el actual proceso comicial.

G L O S A R I O

| | |
|-------------------------------|---|
| Constitución Federal : | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| INE: | Instituto Nacional Electoral |
| IETAM: | Instituto Electoral de Tamaulipas |
| Ley Electoral Local: | Ley Electoral del Estado de Tamaulipas |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Procedencia de registro. El dieciocho de marzo del presente año, mediante acuerdo IETAM/CG-48/2016, el Consejo General del *IETAM* resolvió sobre la declaratoria a favor del actor para obtener su derecho a registrarse como candidato independiente al cargo de diputado por el principio de mayoría relativa por el distrito XIV de Victoria, Tamaulipas.

1.2. Acuerdo IETAM/CG-82/2016. El treinta de marzo siguiente, el Consejo General del *IETAM* determinó, mediante el referido acuerdo, el

financiamiento público que les corresponde a los candidatos independientes para actividades de campaña durante el proceso electoral local dos mil quince – dos mil dieciséis.

1.3. Acuerdo IETAM/CG-83/2016. El mismo día treinta, el citado Consejo General emitió diverso acuerdo por el que se fijó el tope máximo de gastos de campaña para la elección de gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa e integrantes de los ayuntamientos para el actual proceso electoral local.

1.4. Inicio de campañas. El dieciocho de abril, iniciaron las campañas electorales para la elección de diputados locales en Tamaulipas.

1.5. Acuerdo impugnado. El veintiuno de abril, el Consejo General del referido instituto emitió el acuerdo IETAM/CG-102/2016 por el cual se fijaron los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos por sus militantes y simpatizantes, las aportaciones de los candidatos de los partidos políticos y candidatos independientes, para actividades de campaña durante el ejercicio dos mil dieciséis.

2. COMPETENCIA

2

Esta sala regional es competente para conocer del presente juicio ya que el ciudadano actor controvierte un acuerdo general emitido por el *IETAM* que reglamenta, entre otros aspectos, el financiamiento privado que podrán obtener los candidatos independientes que contienden a los cargos de diputados locales en el proceso electoral dos mil quince-dos mil dieciséis en la citada entidad federativa.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 83, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la *Ley de Medios*.

3. PROCEDENCIA

El medio de impugnación reúne los requisitos formales y de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1 y 79 de la *Ley de Medios*, tal y como se expone a continuación:

3.1. Definitividad. Si bien, en principio, el actor debió acudir a la jurisdicción de su estado¹, previo a accionar el presente juicio federal, se

¹ Debía agotar el recurso de apelación, previsto en los artículos 61 y 62 de la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas competencia del tribunal electoral local.

considera que procede el estudio del caso a través del llamado salto de instancia (*per saltum*), atento a lo que se razona enseguida.

Este tribunal electoral ha sostenido que los justiciables están exonerados de acudir a las instancias partidistas o locales cuando su agotamiento se traduzca en una amenaza seria para el ejercicio oportuno de los derechos sustanciales objeto del litigio; esto es, cuando los trámites que impliquen esos procesos y el tiempo necesario para llevarlos a cabo, puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones, sus efectos o consecuencias.²

En el caso que se analiza, se combate el acuerdo dictado por el Consejo General del *IETAM*, especialmente por lo que se refiere a la regla que impone como límite para las aportaciones de los candidatos independientes y sus simpatizantes, el diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de diputados locales.

Al respecto, esta sala estima que se encuentra justificado el conocimiento *per saltum* de la controversia a fin de dotar de certeza al ciudadano actor respecto de las reglas que regirán el financiamiento a que tiene derecho, tomando en consideración que las campañas de los candidatos a diputados locales iniciaron el dieciocho de abril del presente año.³

Por tanto, resulta procedente eximir al hoy actor de cumplir con el principio de definitividad y agotar el medio de defensa local.

3.2. Forma. La demanda cumple con las exigencias formales, pues se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable; en ella constan el nombre y firma autógrafa del promovente; se identifica el acto combatido y al órgano emisor; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que se estiman generados y los preceptos presuntamente violados.

3.3. Legitimación. El promovente está legitimado por tratarse de un ciudadano que acude por sí mismo, de manera individual, haciendo valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales.

² Véase la jurisprudencia 9/2001, de la Sala Superior, de rubro: "DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO". Publicada en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, pp. 13 y 14.

³ Artículo 255, fracción II, de la *Ley Electoral Local*.

3.4. Interés. El actor cuenta con él, pues mediante acuerdo IETAM/CG-48/2016⁴, el *IETAM* declaró la procedencia de su registro como candidato independiente al cargo de diputado local. Por tal razón, en la medida en que la regla cuestionada incide en su acceso a recursos de procedencia privada para sus actividades de campaña, es que tiene interés jurídico para cuestionar el acuerdo IETAM/CG-102/2016.

3.5. Oportunidad. El medio de impugnación es oportuno, pues el acto impugnado fue emitido el veintiuno de abril, notificado al día siguiente y la demanda se presentó el veinticinco posterior, es decir, dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto⁵.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

4 Mediante el acuerdo IETAM/CG-102/2016 el Consejo General del *IETAM* determinó, entre otros aspectos, que el financiamiento privado para gastos de campaña de los candidatos independientes registrados para participar en el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el estado de Tamaulipas, no podrá rebasar el diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate.

Así concluyó que, tratándose de la elección de diputados locales, el límite para aportaciones privadas que podrían recibir los contendientes independientes sería la cantidad de \$485,840.17 (cuatrocientos ochenta y cinco mil ochocientos cuarenta pesos 17/100 moneda nacional).

Carlos Cabrera Bermúdez, en su calidad de candidato ciudadano al cargo de diputado local por el XIV distrito, acude directamente a esta sala regional a efecto de inconformarse contra la referida determinación, al considerar que violenta el principio de equidad en la contienda electoral, para lo cual hace valer los siguientes motivos de inconformidad:

- a) La determinación de la autoridad responsable limita las posibilidades de los candidatos independientes a competir en igualdad de circunstancias y, por ende, restringe sus posibilidades reales de ejercer el cargo, toda vez que los candidatos de partido cuentan con mayores recursos económicos que les permiten

⁴ Consultable en: http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_48_2016.pdf

⁵ Cabe señalar que el plazo de cuatro días para promover el medio de defensa, es el establecido en el artículo 12 de la Ley de Medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas.

ampliar la gama de posibilidades para obtener el voto de los ciudadanos.

- b) Un verdadero sistema democrático requiere de campañas electorales cuyos competidores cuenten con igualdad de oportunidades en diferentes ámbitos, por lo cual, los recursos con lo que cuenten los distintos candidatos deben ser equitativos para competir por el voto del elector en igualdad de circunstancias.

Por ello, el promovente considera que debe aplicarse el principio *pro persona* con relación al derecho de los candidatos independientes de recibir financiamiento privado, a fin de obtener mediante ambos tipos de financiamiento (público y privado) el monto de recursos necesarios para igualar el tope de gastos de campaña, al ser ésta la única manera de que los postulantes sin partido tengan la posibilidad real de contender frente a los institutos políticos.

De lo anterior, se advierte que el problema jurídico a dilucidar es determinar si la restricción impuesta por el acuerdo impugnado, al monto de recursos de procedencia privada que pueden obtener los candidatos ciudadanos resulta conforme a derecho.

4.2. El acuerdo impugnado impone una restricción indebida al derecho del actor de acceder a recursos de procedencia privada a fin de financiar su campaña electoral y contender en igualdad de condiciones en el actual proceso comicial

Esta sala estima que asiste la razón al actor en cuanto a que la limitante impuesta al monto de financiamiento privado para los candidatos independientes vulnera el principio de equidad en la contienda.

Esto debido a la diferencia sustancial de recursos a los que tienen acceso los candidatos de partido respecto a los independientes, ya que el tope de gastos de campaña para la elección de diputados locales en Tamaulipas es de \$4,858,401.68 (cuatro millones ochocientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos un peso 68/100 moneda nacional),⁶ el cual pueden alcanzar los candidatos de partido con la suma de financiamiento público y privado.

No obstante, al actor en su calidad de candidato independiente al cargo de diputado local, le fue asignada la cantidad de \$191,131.05 (ciento noventa y un mil ciento treinta y un pesos 05/100 moneda nacional) proveniente del

⁶ Véase el acuerdo IETAM/CG-83/2016 dictado por el Consejo General del IETAM, visible en: http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_83_2016.pdf

erario público.⁷ Por tanto, tomando en consideración que la regla que impugna limita el financiamiento privado al que puede acceder a la cantidad de \$485,840.17 (cuatrocientos ochenta y cinco mil ochocientos cuarenta pesos 17/100 moneda nacional),⁸ el promovente sólo podría erogar en actividades de campaña la cantidad total de \$676,971.22 (seiscientos setenta y seis mil novecientos setenta y un pesos 22/100 moneda nacional).

Lo anterior se traduce en una diferencia de acceso a recursos de los candidatos de partido en la cantidad de \$4,181,430.46 (cuatro millones ciento ochenta y un mil cuatrocientos treinta pesos 46/100 moneda nacional) por encima del financiamiento de campañas permitido a los candidatos independientes, situación que, como se adelantó, violenta el derecho del actor a competir en igualdad de condiciones en el actual proceso comicial, como se razona enseguida.

4.3. Marco normativo aplicable al financiamiento de las candidaturas independientes en Tamaulipas

6 La Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que entre los candidatos independientes y los candidatos que militan en un partido político no existen diferencias materiales, por tanto, una candidatura ciudadana que ya superó la etapa de registro debe regirse por un marco normativo que le permita competir en igualdad de armas con los postulantes de los partidos políticos, pues esto es un corolario del principio de equidad que rige las contiendas electorales.⁹

De esta forma, en el caso del establecimiento de límites que pudiesen afectar el efectivo ejercicio del derecho a ser votado de los candidatos ciudadanos, el sistema normativo debe estudiarse de modo que se amplíe el alcance del derecho.

En principio, cabe referir que de conformidad con el artículo 116, fracción IV, incisos k) y p) de la *Constitución Federal*, corresponde a las legislaturas de las entidades federativas, regular lo relativo a los requisitos, derechos y prerrogativas de los candidatos independientes.

Así, en el caso de Tamaulipas, la *Constitución Local* establece que en su artículo 20, Base II, apartados B y D, que los candidatos independientes

⁷ Véase el acuerdo IETAM/CG-82/2016 dictado por el Consejo General del IETAM, visible en: http://ietam.org.mx/portal/documentos/sesiones/ACUERDO_CG_82_2016.pdf

⁸ Esta cantidad resultante es el equivalente al diez por ciento del tope de gastos de campaña (\$4,858,401.68 x 10%= \$485,840.17)

⁹ Véase la sentencia dictada por la Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-RC-193/2015.

participarán en los procesos electorales en condiciones generales de equidad, atendiendo a lo siguiente:

- a) Estarán representados ante la autoridad electoral de la elección en que participen y ante las mesas directivas de casilla correspondientes.
- b) Ninguna persona podrá ser registrada como candidato independiente a más de un cargo de elección popular en el mismo proceso electoral.
- c) La ley preverá los mecanismos para la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión, en los términos establecidos en la *Constitución Federal* y en las leyes aplicables.
- d) Gozarán de estas prerrogativas únicamente durante las campañas electorales.
- e) Únicamente recibirán financiamiento público para sus actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.
- f) En los términos que establecen la *Constitución Federal*, las leyes generales aplicables y la *Constitución Local*, la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos y de los candidatos independientes. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de Gobernador.

Cabe referir que ésta última porción normativa dispone una limitante aplicable sólo para los partidos políticos, la cual guarda relación con lo señalado por los artículos 53, numeral 1, inciso b) y 56, numeral 2, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, que prevé que el financiamiento privado de los partidos políticos proveniente de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, se ajustará al límite anual del diez por ciento del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior, para ser utilizadas en las campañas de sus candidatos.

Esta conclusión se obtiene de lo previsto por la *Ley Electoral Local* en los artículos 39, inciso III, 44, 45, primer párrafo, y 50, que establecen que los candidatos independientes tendrán derecho a obtener financiamiento público y privado, en los términos de esta propia Ley, sin que los recursos de origen privado puedan rebasar, en ningún caso, el tope de gasto que,

para la elección de que se trate, haya sido tasado para los partidos políticos.

Lo anterior debe atender, de igual forma, a la obligación que les impone a los candidatos ciudadanos, el artículo 40, fracción III, de respetar y acatar los topes de gastos de campaña.

Ahora bien, conforme a los preceptos antes citados se obtienen las siguientes reglas aplicables al financiamiento para los candidatos independientes en el estado de Tamaulipas:

- 8
- El financiamiento de los candidatos independientes se compondrá por una parte del erario público y por otra de recursos de origen privado.
 - El financiamiento privado de que dispongan los candidatos independientes no podrá rebasar, en ningún caso, el tope de gasto que, para la elección de que se trate, haya sido tasado para los partidos políticos.
 - La suma de los recursos públicos y privados que podrán destinarse para las actividades de campaña de los candidatos independientes no podrá ser mayor al tope de gastos de campaña que fije el instituto local para el tipo de elección de que se trate.

De lo anterior, resulta factible deducir que **la única restricción expresa en ley** en cuanto al monto del financiamiento privado al que podrán acceder los independientes, **es el tope de gastos de campaña de la elección respectiva.**

Esta conclusión guarda congruencia con lo resuelto por este Tribunal en diversos precedentes,¹⁰ en los que se sostiene que de una interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la *Constitución Federal*, y con base en una interpretación *pro persona* del derecho de los ciudadanos a ser votados a través de una candidatura independiente, resulta indubitable que a esta figura **no le es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales.**

Aseveración que se sustenta en tres premisas.

¹⁰ Véanse las sentencias dictadas en los juicios SM-JDC-381/2015, SUP-JRC-582/2015, SUP-REC-193/2015, así como la tesis XXI/2015 de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 45, 46 y 47.

- a) Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han sostenido que los partidos políticos y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos. Por lo que resulta inviable aplicar a las candidaturas independientes las limitaciones que fueron diseñadas exclusivamente para un esquema normativo e institucional de partidos políticos.
- b) El referido principio constitucional contiene una limitación respecto al financiamiento privado, razón por la cual no puede ser aplicada por analogía para un supuesto para el cual no fue creado y que no es jurídicamente análogo.
- c) La medida resulta desproporcionada para los candidatos independientes, puesto que al tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, el hecho de que el financiamiento privado se vea topado por el público, conlleva una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección.

Respecto al tema de la reducción de las posibilidades de competencia de los candidatos sin partido, los mismos precedentes señalan que el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la *Constitución Federal* debe interpretarse de conformidad con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conforme a los cuales, los derechos políticos deben entenderse también como oportunidades de contender y ganar una elección.

Por ello, resulta parte del contenido constitucional del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, el que la participación en una campaña electoral se entienda como una oportunidad real y efectiva de tener éxito.

Bajo esta lógica, en el caso en estudio, no resulta admisible la imposición de un diverso límite al acceso de recursos privados para los candidatos independientes, máxime cuando el mismo no encuentra sustento en la legislación local, la cual, a raíz de una interpretación sistemática y funcional, dispone como una única restricción al mismo el tope de gastos de campaña.

Finalmente, se advierte que el instituto local expone como uno de los fundamentos de su proveído, el acuerdo INE/CG-17/2015 de fecha

veintiuno de enero de dos mil quince, dictado por el Consejo General del *INE*, que determinó los límites al financiamiento privado que podrían recibir los partidos políticos por sus militantes y simpatizantes, las aportaciones de los precandidatos, aspirantes y candidatos independientes, así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes, durante el ejercicio dos mil quince.

Sobre ello cabe hacer tres precisiones:

- a) El citado acuerdo fue sustituido por el diverso *INE/CG-84/2015* de seis de marzo de dos mil quince, en cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Superior de este Tribunal en el expediente *SUP-RAP-22/2015*.
- b) Las reglas a que hace mención la autoridad electoral federal, relativas a los topes de financiamiento privado para los candidatos independientes, rigieron única y exclusivamente para el proceso electoral federal del dos mil quince, más no así para los locales.
- c) Aun que se admitiera la aplicabilidad del acuerdo *INE/CG-17/2015*, se deberá estar a lo preceptuado por él en el sentido de que “los límites a las campañas locales serán los que se indiquen en la normativa electoral de la entidad federativa correspondiente” y sólo si ésta es omisa y remite al criterio del *INE* podrían tomarse como referencia los porcentajes establecidos en este acuerdo, como límite al financiamiento privado de los candidatos independientes.

10

No obstante, según se ha razonado, la legislación local sí establece directrices en cuanto al monto de financiamiento privado, lo cual torna inaplicables los lineamientos del *INE*, aún como referencia.

De este modo, a fin de privilegiar que los candidatos ciudadanos tengan verdaderas posibilidades de éxito en la promoción del voto en igualdad de condiciones respecto a los candidatos de los partidos políticos, esta sala considera que las autoridades administrativas que reglamenten las candidaturas independientes **no deben imponer límites que no fueron fijados por la legislación aplicable**; ni llevar a cabo interpretaciones extensivas, cuando se trate de imponer restricciones a derechos.

Por el contrario, en principio, deben atender a las reglas que de manera manifiesta figuran en la constitución y la ley; y optar por la interpretación de las mismas que permita a los postulantes ciudadanos acceder, con la suma del financiamiento público y privado, a la cantidad establecida como tope de gasto de campaña para la elección correspondiente.

Bajo esta tesis, se concluye que resulta desacertada la interpretación del marco normativo local realizada por el Consejo General del *IETAM* para fundamentar la emisión del acuerdo impugnado, ya que la regla cuestionada vulnera en perjuicio del actor su derecho a contender en igualdad de condiciones con los diversos candidatos postulados por los partidos políticos.

5. EFECTOS DEL FALLO

En virtud de lo antes razonado:

5.1. Se **modifica** el acuerdo IETAM/CG-102/2016 emitido por el Consejo General del *IETAM*, **a fin de dejar sin efectos** la porción normativa que fija el límite al financiamiento privado que podrán obtener los candidatos independientes al cargo de diputados locales en el proceso electoral que se lleva a cabo en Tamaulipas, quedando intocado el resto del referido proveído.

5.2. Se **ordena** al Consejo General del *IETAM* que dentro de las **cuarenta y ocho horas** siguientes a que le sea notificado el presente fallo federal, proceda a publicar el nuevo acuerdo que se dicte en cumplimiento al numeral 5.1 de este apartado, a través de los mismos medios en los que fue originalmente difundido.

Dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a que realice lo anterior, el Consejo General del *IETAM* deberá informarlo a esta Sala Regional, acompañando las constancias que acrediten fehacientemente su cumplimiento.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **modifica** el acuerdo IETAM/CG-102/2016 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, en términos del numeral **5.1.** de este fallo, quedando intocado el resto del referido proveído.

SEGUNDO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas proceda conforme a lo establecido en el apartado **5.2.** de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación correspondiente.

SM-JDC-162/2016

Así lo resolvió la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, por **unanimidad** de votos de la Magistrada y los Magistrados que la integran, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ANA CECILIA LÓPEZ DÁVILA