

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y  
JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTES:** SUP-JRC-43/2016 Y  
ACUMULADOS

**ACTORES:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL Y OTROS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
SECRETARIO EJECUTIVO DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DE  
TAMAULIPAS

**TERCERO INTERESADO:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

**MAGISTRADO PONENTE:** MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA

**SECRETARIOS:** VALERIANO PÉREZ  
MALDONADO, JUAN MANUEL  
ARREOLA ZAVALA, CARMELO  
MALDONADO HERNÁNDEZ Y ÁNGEL  
JAVIER ALDANA GÓMEZ

Ciudad de México, a doce de febrero de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral, identificado con el número de expediente SUP-JRC-43/2016, y los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificados con las claves SUP-JDC-322/2016 y SUP-JDC-323/2016, promovidos, per saltum, por el Partido Acción Nacional, por conducto del Presidente del Comité Directivo Estatal en Tamaulipas, y por los ciudadanos Francisco Elizondo Salazar y por Francisco Javier

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

García Cabeza de Vaca, respectivamente, a fin de controvertir el acuerdo de cuatro de febrero del año en curso, emitido por el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, en el procedimiento especial sancionador, identificado con la clave PSE-05/2016 y PSE06/2016, acumulados, en particular, en la parte que ordenó conceder la medida cautelar solicitada; y

### **R E S U L T A N D O :**

**PRIMERO. Antecedentes.** De la narración de hechos que los actores hacen en sus escritos de demanda, así como de las constancias de autos, se constata lo siguiente:

**1. Elecciones locales.** El trece de septiembre de dos mil quince, inició el proceso electoral 2015-2016, en el cual se elegirán Gobernador, diputados locales y miembros de los ayuntamientos en el Estado de Tamaulipas.

**2. Método de selección de candidatos.** El catorce de octubre de dos mil quince, por acuerdo y decisión del Consejo Estatal del Partido Acción Nacional, se determinó solicitar a la Comisión Permanente Nacional del referido partido, se acordara como método de selección a candidata o candidato a Gobernador el de la designación, de conformidad con el artículo 92, apartado 1, inciso f) de los Estatutos Generales del citado partido. La Comisión Permanente del Consejo Nacional, a través del acuerdo CPN/SG/156/2015, aprobó el método de selección de candidatos para los cargos de Gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos de la entidad federativa citada.

**3. Invitación para participar en el proceso interno de designación de candidaturas.** El veintiocho de enero de dos mil dieciséis, mediante oficio SG/21/2016, el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional comunicó al Comité Directivo Estatal de dicho instituto político en Tamaulipas, la autorización para emitir la invitación dirigida a sus militantes y a los ciudadanos de la entidad aludida, a participar en el proceso interno de designación de la candidatura al cargo de Gobernador que registrará con motivo del proceso electoral local 2015-2016.

**4. Denuncias.** El dos de febrero siguiente, Héctor Neftali Villegas Gamundi, en su carácter de representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, presentó dos denuncias, la primera en contra del Senador de la República Francisco Javier García Cabeza de Vaca, del Partido Acción Nacional y del Diputado Local Francisco Elizondo Salazar, por realizar actos de simulación de precampaña, y la segunda sólo en contra del Senador de la República antes nombrado, por la comisión de actos anticipados de campaña, vulneración al principio de equidad y utilización indebida de recursos públicos para difundir, beneficiar y posicionar su imagen ante el electorado.

Con motivo de esas denuncias, el Instituto Electoral de Tamaulipas, integró los procedimientos sancionadores especiales por hechos presuntamente violatorios de la legislación electoral, expedientes PSE-05/2016 y PSE06/2016.

**5. Acto impugnado.** El cuatro de febrero de este año, el Secretario Ejecutivo del Instituto mencionado, emitió acuerdo en el

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

cual determinó acumular esas denuncias, admitirlas, emplazar a los denunciados y conceder la medida cautelar solicitada, en lo que interesa, al tenor siguiente:

“Única.- Se ordena los denunciados (Partido Acción Nacional, y CC. Francisco Javier García Cabeza de Vaca y Francisco Elizondo Salazar) abstenerse de realizar actividades de promoción de precandidaturas al cargo de Gobernador del Estado hasta en tanto el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas se pronuncie en relación con la legalidad de las precandidaturas denunciadas a la luz de las disposiciones de la Ley Electoral de Tamaulipas.”

El cinco de febrero siguiente se notificó al Comité Ejecutivo Estatal en Tamaulipas de ese acuerdo.

**SEGUNDO. Juicio de revisión constitucional electoral y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** El seis de febrero del presente año, tanto el Partido Acción Nacional como los ciudadanos Francisco Elizondo Salazar y Francisco Javier García Cabeza de Vaca, presentaron demandas de juicio de revisión constitucional electoral y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de controvertir el acuerdo que concedió esa medida cautelar.

**TERCERO. Recepción de los expedientes en Sala Superior.** Los días diez y doce de febrero de este año, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, los oficios del Secretario Ejecutivo del Instituto citado, por el cual

## SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS

remitió, entre otras constancias las demandas de los medios de impugnación antes mencionados.

**CUARTO. Turno a Ponencia.** Por proveído de esas fechas, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes SUP-JRC-43/2016, SUP-JDC-322/2016 y SUP-JDC-323/2016, con motivo de las demandas aludidas y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, en las mismas fechas, la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, mediante sendos oficios dio cumplimiento.

**QUINTO. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar, admitir y cerrar instrucción tanto del juicio de revisión constitucional electoral como de los juicios ciudadanos al rubro indicados.

### **C O N S I D E R A N D O :**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es formalmente competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubros identificados, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos segundo, cuarto, octavo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), y 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, 83, 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se tratan tanto de un juicio de revisión constitucional electoral como de dos juicios para la protección de los derechos político-

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

electorales del ciudadano promovido por un partido político nacional y dos ciudadanos, en contra de un acuerdo del Instituto Electoral de Tamaulipas, emitido en el procedimiento sancionador especial por hechos presuntamente violatorios de la legislación electoral, expedientes PSE-05/2016 y PSE06/2016, en particular, la parte que ordenó conceder la medida cautelar solicitada y que guarda relación con la elección de Gobernador de ese Estado.

**SEGUNDO. Acumulación.** De la lectura integral de las demandas, se advierte que los enjuiciantes impugnan destacadamente un acuerdo del Instituto Electoral de Tamaulipas, emitido en el procedimiento sancionador especial por hechos presuntamente violatorios de la legislación electoral, expedientes PSE-05/2016 y PSE06/2016, en particular, la parte que ordenó conceder la medida cautelar solicitada.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-JDC-322/2016 y SUP-JDC-323/2016, al diverso SUP-JRC-43/2016, por ser éste el primero que se promovió y recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según se advierte de las constancias de autos.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos de cada uno de los expedientes acumulados.

**TERCERO. Tercero interesado.** Comparece como tercero interesado en el presente juicio, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Héctor Neftalí Villegas Gamundi, en su carácter de representante propietario del citado partido ante el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas.

Cabe señalar que ese partido político fue quien promovió la denuncia que dio origen al acuerdo impugnado en los presentes juicios, por conducto del ciudadano citado y calidad antes referida.

Es menester precisar que, conforme a lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la calidad jurídica del tercero interesado corresponde a los ciudadanos, partidos políticos, coaliciones de partidos políticos, candidatos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, que manifiesten tener un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho que resulte incompatible con la pretensión del demandante.

Por otra parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 17, párrafo 4, de la citada Ley procesal, quien considere que tiene un interés incompatible con el actor, podrá presentar escrito de comparecencia como tercero interesado en los juicios o recursos electorales, dentro del plazo de setenta y dos horas previsto para la publicación del medio de impugnación.

En el caso, se encuentran en autos las constancias tanto de la cédula de publicación de las demandas materia de los juicios, así como la certificación hecha por el Secretario Ejecutivo del mencionado Instituto electoral local respecto del día y hora en que el tercero interesado presentó su escrito de comparecencia,

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

advirtiéndose de ésta que fue exhibido dentro del plazo de publicitación previsto al efecto.

Además, se colma la previsión normativa en el sentido de que se le reconocerá esa calidad a quien tenga un interés incompatible con el actor y, en el caso, el compareciente pretende que se confirme el acuerdo impugnado, contrario a lo que pretende aquél de que se revoque dicha sentencia.

Por lo expuesto, se tiene al Partido Revolucionario Institucional como tercero interesado en los presentes juicios.

**CUARTO. Requisitos de procedencia.** Previo al estudio de fondo del presente asunto, procede analizar si se encuentran debidamente satisfechos los requisitos generales y especiales de procedencia de los juicios citados al rubro, en términos de los artículos 7, apartado 2, 8, 9, apartado 1, 13, apartado 1, inciso a), 79, 83, 86, apartado 1, y 88, apartado 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### **I. Requisitos Generales.**

**1. Forma.** Se cumplen los requisitos esenciales, porque las demandas se hicieron valer ante la autoridad responsable y, en ella, se satisfacen las exigencias formales, a saber: se señala nombre del actor y domicilio para recibir notificaciones; se hace constar la identificación de los actos impugnados y de la autoridad responsable; se mencionan los hechos y agravios en que basa su impugnación, así como los preceptos legales presuntamente violados, además de asentarse el nombre y firma autógrafa del



representante del partido político actor y de los ciudadanos impetrantes.

**2. Oportunidad.** Los juicios fueron promovidos dentro del plazo de cuatro días establecido por el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues el acuerdo impugnado se dictó el cuatro de febrero de dos mil dieciséis, y los escritos de demanda de los presentes juicios se presentaron el seis siguiente, ante la Oficialía de Partes del Instituto Electoral de Tamaulipas, de ahí su presentación oportuna.

**3. Legitimación y personería.** Los juicios son promovidos por parte legítima, pues, en relación con el juicio de revisión constitucional electoral, de conformidad con el artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo exclusivamente a los partidos políticos por conducto de sus representantes, en el caso, el juicio es promovido por el Partido Acción Nacional, por conducto de César Augusto Verastegui Ostos, en su calidad de Presidente del Comité Directivo Estatal de dicho instituto político en Tamaulipas, calidad que le es reconocida por la autoridad responsable en su informe circunstanciado. Por otra parte, respecto a los juicios ciudadanos señalados, éstos son interpuestos por los impetrantes por su propio derecho.

**4. Interés jurídico.** Tanto el Partido político actor como los ciudadanos tienen interés jurídico para promover los presentes juicios, porque estiman, en esencia, que el acuerdo que concede las medidas cautelares solicitadas por el partido político denunciante, en el sentido de ordenar la abstención de los

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

precandidatos del Partido Acción Nacional de realizar actividades de promoción de precandidaturas al cargo de Gobernador del Estado de Tamaulipas, viola diversas disposiciones constitucionales y legales, así como los principios de auto-organización y auto-determinación de los partidos políticos así como el derecho a ser votado, por los hechos y agravios que detallan en sus ocurso.

De ahí, que los promoventes, al disentir del acuerdo impugnado y dado que guarda relación con el procedimiento interno de precandidatos, así como del proceso electoral local en curso en la referida entidad federativa, tengan interés jurídico, con independencia de que le asista o no la razón en el fondo de la litis que plantea.

### **II. Requisitos Especiales del juicio de revisión constitucional electoral.**

Por cuanto hace a los requisitos especiales de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral previstos en el artículo 86, párrafo 1, de la ley procesal electoral federal, se señala lo siguiente:

**1. Definitividad y firmeza.** En el caso, como solicita el actor, se considera que se actualiza el *per saltum*, lo anterior, al existir circunstancias que permiten concluir que el agotamiento de la cadena impugnativa podría traducirse en una merma a los derechos del promovente.

Al respecto, el actor expone que promueve el juicio, *per saltum*, porque:

*“... La sola interposición del Recurso de Apelación ordinario y del que conozca el tribunal Electoral del estado de Tamaulipas, NO RESULTA EFECTIVO, UTIL, APTO NI OPORTUNO, esto es así porque el derecho Constitucional y Legal a que mi representado y sus precandidatos acreditados hagan precampaña precluye el día 28 de Febrero de 2016, según lo dispuesto por el artículo 214 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, y si se quisiera agotar las vías ordinarias previstas en la Ley de medios de Impugnación Electorales de Tamaulipas, se dañaría de forma irreparable el derecho tanto de mi representado como de los precandidatos ya acreditados.*

*En este sentido existen pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde ha interpretado la efectividad de un recurso en el sentido de que este se (sic) “capaz de producir el resultado por el que se ha concebido”, lo que implica al menos una posibilidad sería de que el recurso prospere, situación de derecho que en ningún momento se pudiera dar por la vía ordinaria, en la que en el caso se actualiza la inaptitud del medio ordinario.”*

Esta Sala Superior considera que las razones anteriores son suficientes para que se justifique el ejercicio de la acción per saltum solicitada por el partido actor, ya que el agotamiento de la instancia local implicaría una merma o extinción de su pretensión.

Lo anterior, en virtud de que la concesión de la medida cautelar implicó ordenar al Partido Acción Nacional y a sus precandidatos al cargo de Gobernador del Estado de Tamaulipas abstenerse de realizar actividades de promoción de precandidaturas hasta en tanto el Consejo General del Instituto

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

Electoral de dicha entidad, se pronuncie respecto de la legalidad de esas precandidaturas.

Es patente que conforme al artículo 214 de la Ley Electoral de la citada entidad federativa, las precampañas electorales se realizarán del veinte de enero al veintiocho de febrero del año de la elección, es decir, la elección 2015-2016 de que se trata, se encuentra precisamente en esa etapa.

Así, se considera que se satisface la excepción al principio de definitividad, ya que se estima que el presente asunto debe resolverse a la brevedad de manera definitiva, pues en el caso, los agravios del actor están estrechamente relacionados con la concesión de la medida cautelar que ordenó suspender la realización de actos de precampaña de los precandidatos al cargo de Gobernador del Partido Acción Nacional, cuya etapa se encuentra transcurriendo.

En este contexto, de agotarse la cadena impugnativa ante el Tribunal Electoral local se correría un riesgo real de que por el transcurso del tiempo se tornen irreparables las violaciones alegadas en el presente medio impugnativo tanto del Partido Acción Nacional y de sus precandidatos.

Lo anterior, de conformidad con el criterio de jurisprudencia sostenido por esta Sala Superior identificada con la clave 9/2001, bajo el rubro: "DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO", que refiere que los justiciables están exentos de la exigencia de agotar los medios de defensa previstos en las

leyes electorales locales, cuando su agotamiento se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto de litigio; es decir, cuando los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo, puedan implicar la disminución considerable o la extinción del contenido de las pretensiones, o de sus efectos o consecuencias, por lo que el acto electoral debe considerarse en ese supuesto firme y definitivo.

En la especie, se satisface la excepción al principio de definitividad, ya que se estima que el presente asunto debe resolverse a la brevedad de manera definitiva para que, en caso de asistir razón al actor y, por ende, de acogerse su pretensión, pueda continuar con la precampaña que fue considerada contraria a la normativa electoral.

En virtud de lo anterior, como ya se dijo, es procedente el per saltum solicitado por el actor.

De ahí que se considere improcedente la causal de improcedencia a la que alude el tercero interesado expuesta en sus escritos de comparecencia en los juicios al rubro indicados, en el sentido de que los actores debieron agotar la instancia local ante de acudir a esta Sala Superior.

**2. Violación a preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Se cumple también con el requisito exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que se aduzca violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

En la especie, en la demanda se alega violación a los artículos 1, 14, 16 y 41, de la Constitución Federal, de ahí que se satisfice el requisito en comento.

**3. Violación determinante.** En el caso se cumple el requisito previsto por el artículo 86, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios, porque el planteamiento del accionante tiene como pretensión final evidenciar la inconstitucionalidad e ilegalidad del acuerdo impugnado, al decretar las medidas cautelares en el sentido de ordenar al Partido Acción Nacional y sus precandidatos de abstenerse de realizar actividades de promoción de precandidaturas al cargo de Gobernador del Estado de Tamaulipas, hasta en tanto el Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad, se pronuncie en relación a la legalidad de las precandidaturas denunciadas.

En ese sentido, en caso de resultar fundados los agravios y se acoja la pretensión del partido actor, la determinación que adopte esta Sala Superior podría incidir en que los actuales precandidatos del Partido Acción Nacional en Tamaulipas, puedan seguir realizando actos de promoción de precandidaturas al cargo de Gobernador de la mencionada entidad federativa, lo cual impactaría con el desarrollo del proceso electoral local en curso, tomando en consideración que el plazo para la realización de la etapa de precampañas concluye el veintiocho de febrero del presente año.

Por tanto, es evidente que en el caso acredita el requisito en análisis, toda vez que la resolución final que sobre ese tema se dicte, podría condicionar la decisión respecto a la permisión o no de actividades de promoción de los actuales precandidatos del

Partido Acción Nacional en Tamaulipas para la elección de Gobernador y con ello la posibilidad de incidir en el proceso electoral local en curso.

**4.- Posibilidad de reparación.** En relación con el requisito contemplado en los incisos d) y e) del artículo 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, porque de estimarse contraria a derecho el acuerdo impugnado, esta Sala Superior lo puede revocar, cuestión que de ser el caso resulta viable su reparación, dado que la etapa de precampaña concluye el veintiocho de febrero del año en curso.

En virtud de lo expuesto, al haberse cumplido los requisitos generales y especiales de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral en que se actúa, y en virtud de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, lo conducente es realizar el estudio del fondo de los motivos de inconformidad expuestos por el actor en su escrito de demanda.

**QUINTO. Resumen de agravios.** Los actores refieren de forma similar en sus demandas, en esencia, como agravios, los siguientes:

**1.-** Que la autoridad responsable al conceder la medida cautelar no tomó en cuenta que quien presentó las denuncias carecía de interés jurídico para ello, porque acciones de ese tipo corresponden únicamente a los partidos políticos, a sus militantes y a los terceros interesados en obtener los cargos para los cuales se compite, motivo por el cual el acuerdo controvertido violenta los

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

derechos del Partido Acción Nacional, en tanto que la medida cautelar fue concedida a petición de un tercero que carece de interés jurídico para tal fin.

**2.-** Que la determinación de la autoridad responsable vulnera el principio constitucional de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, pues resuelve un acto de carácter intrapartidista, como lo es el hecho de establecer procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos por parte del Partido Acción Nacional.

En todo caso, señalan los enjuiciantes, que la autoridad responsable debió primero analizar si la determinación del partido político era conforme a Derecho y no sobreponerse a una facultad de carácter interno partidista.

**3.-** Consideran que el registro de los precandidatos, es una facultad de los órganos internos de los partidos políticos, por lo que, en la especie, no es materia de una medida cautelar, puesto que el Secretario Ejecutivo resolvió tal medida con argumentos de fondo, lo cual denota una indebida fundamentación y motivación, al pretender negar el derecho de votar y ser votado en un proceso interno de selección de candidatos, sin establecer dispositivo legal aplicable al caso.

**4.-** Que la autoridad responsable funda su determinación en una norma que es contradictoria de la Constitución Federal y de la Ley General de Partidos Políticos, los cuales disponen, en esencia, que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en términos de los referidos ordenamientos, así como de lo dispuesto en el artículo 34, párrafo 2, inciso d), de la Ley General indicada,



el cual señala que son asuntos internos de los partidos políticos los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

En abono a lo anterior, aducen que no pueden obtener el cargo de Gobernador los que desempeñen algún cargo o comisión de otros Estados o de la Federación, a menos que se separen de ellos, ciento veinte días antes de la elección, en términos del artículo 221, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

**5.-** Que las medidas cautelares cuestionadas trastocan el principio de legalidad en perjuicio del partido político actor y de sus precandidatos, sobre la base de que la autoridad responsable argumentó que la posibilidad de que la materia de la controversia desaparezca se traduce en el hecho de que alguno de los denunciados se convierta en candidato del Partido Acción Nacional y sea irreparable el daño al principio de equidad que se produciría con la conducta desplegada, por lo que ordenó abstenerse de realizar actividades de promoción de precandidaturas al cargo de Gobernador.

Además de que, suponen que tal determinación anticipa una sanción sin haber agotado el debido proceso ni la existencia de una resolución definitiva, sino que prejuzga en perjuicio de los denunciados y con argumentos de fondo, sin justificar la suspensión de los ciudadanos denunciados como precandidatos, por el solo hecho de no solicitar licencia como servidores públicos, aspecto que en todo caso, es una cuestión de fondo.

Que el citado requisito de elegibilidad no puede tener como justificación la implementación de una medida cautelar, en el

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

sentido de que un partido político o precandidato se abstenga de realizar actividades propias de una precandidatura, porque puede ocasionar la vulneración de los derechos político-electorales, además de que implica pronunciarse sobre el fondo del asunto, prejuzgando sobre la calidad misma del precandidato y el procedimiento interno partidista.

**SEXTO.- Estudio de fondo.-** Por cuestión de método, se analizarán, en primer lugar, los agravios identificados con los numerales 3 y 5, porque de resultar fundados, ello traería como consecuencia, la revocación de la medida cautelar cuestionada, lo que, en su caso, tornaría innecesario el estudio de las restantes alegaciones.

Una vez precisado lo anterior, esta Sala Superior considera sustancialmente fundados los agravios, relativos a que la autoridad responsable, indebidamente decretó la medida cautelar con argumentos de fondo, denotando una indebida fundamentación y motivación, lo cual resulta suficiente para revocar el acuerdo en la parte controvertida; por lo siguiente:

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias. Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

En tal sentido tienen como finalidad prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

Por consecuencia, están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Lo anterior, ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P./J.21/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1998, página 18, que es del tenor literal siguiente:

**MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.** Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no

## SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS

constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a los resultados del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

Al respecto, conviene tener presente que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello, como ya se apuntó, con la finalidad de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación

y motivación deberá ocuparse cuando menos de los aspectos siguientes:

**a)** La probable violación a un derecho del cual se pide la tutela en el proceso.

**b)** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

En tal sentido, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor– o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

Por su parte, el periculum in mora o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar, resulta inconcuso que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

**a)** Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.

**b)** Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva desaparezca la materia de controversia.

**c)** Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.

**d)** Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

De esa forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Ahora bien, es inconcuso que la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral local, de conformidad con lo previsto en el artículo 348 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas es la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares entre otras, vinculadas con alguna afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la ley en la materia.

Por consecuencia, le corresponde examinar la existencia o no del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales,

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende o no los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

Ahora bien, en el caso, la autoridad responsable, para sustentar el acuerdo controvertido, en la parte relativa a las medidas cautelares, tomó en cuenta lo siguiente:

Señaló que existía duda fundada, respecto de la legalidad de las conductas desplegadas por los sujetos denunciados, toda vez que, de las pruebas que obraban en el expediente se podía advertir que los ciudadanos denunciados Francisco Javier García Cabeza de Vaca y Francisco Elizondo Salazar, no cumplían con un requisito formal previsto en el artículo 221, de la Ley Electoral de Tamaulipas, relativo a que debían haber solicitado licencia a su cargo de servidor público, previo a su solicitud de registro como precandidatos al cargo de Gobernador de la citada entidad federativa.

Por tanto, a efecto de evitar un menoscabo a la equidad en la contienda electoral y a la falta de certeza, respecto de los actos y hechos jurídicos en los procesos electorales, así como a la existencia de una competencia electoral apegada a la legalidad y el respeto a las reglas de la misma, a fin de que todos los sujetos



participen en igualdad de circunstancias, determinó conceder la medida cautelar, a fin de que cesaran la precampaña de los citados ciudadanos, ya que se corría el riesgo ante una calidad jurídica no demostrada que se produjeran actos que vulneraran la legalidad y la aludida equidad en la contienda electoral, así como los actos anticipados de campaña que pudieran llegar a presentarse.

De lo anterior, esta Sala Superior advierte que, en forma indebida, la autoridad responsable determinó conceder la medida cautelar solicitada por el partido político denunciante, con base en argumentos que corresponden al fondo de la resolución que se dicte en el respectivo procedimiento especial sancionador, pues las razones que expuso para tal efecto, las hizo depender a partir del supuesto no acreditado aun de que los precandidatos denunciados no colmaban el requisito de elegibilidad, previsto en el artículo 221, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, el cual dispone expresamente que: “Los servidores públicos deberán renunciar u obtener licencia sin goce de sueldo para ausentarse de su cargo, por lo menos un día antes de su registro como precandidato”.

Al efecto, tal aspecto no puede ser objeto de pronunciamiento ni sustento para conceder tal medida cautelar, porque el requisito de elegibilidad en comento, será objeto de resolución por la autoridad administrativa electoral local, al resolver el fondo del correspondiente procedimiento especial sancionador, en el que previamente, se respeten las formalidades del debido proceso y defensa efectiva de los denunciados.

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

Esto es, que se les permita la oportunidad de ser emplazados, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho corresponda, lo que en la especie, no había acontecido, cuando se ordenó la medida cautelar el pasado cuatro de febrero de dos mil dieciséis, lo que se evidencia a partir del propio acuerdo controvertido, pues en el mismo se ordenó emplazar a los denunciados y señalar la fecha para audiencia de pruebas y alegatos, así como la citación para la referida audiencia.

En tal virtud, es evidente que el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Tamaulipas, al emitir el acuerdo cuestionado, indebidamente tomó en cuenta aspectos de fondo, que como ya se precisó, corresponderán a la materia de la resolución del procedimiento especial sancionador, lo que resulta contrario a la naturaleza de las medidas cautelares, en cuanto a que se deben emitir bajo la apariencia del buen Derecho, respecto de actos materiales tendentes a vulnerar el principio de equidad y, no a partir del cumplimiento de un requisito formal de elegibilidad que, en ese momento no se podía determinar sin antes realizar el estudio de fondo correspondiente en la resolución definitiva, cuestión que no era materia de un acuerdo sobre medidas cautelares que tiene como propósito lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de una posible infracción, de carácter provisional, transitorio y temporal, con la finalidad última de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral, o bien, la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, desapareciendo provisionalmente una situación que se considera antijurídica.

Lo anterior, al hacer depender la concesión de la medida cautelar en un requisito de elegibilidad, es inconcuso que

no se atiende lo expuesto en el párrafo que antecede, en la medida de que tal requisito como ya se indicó, es materia de pronunciamiento en la resolución de fondo que se emita en el procedimiento especial sancionador.

Esto es, la responsable sólo se limitó a verificar si en el caso, podría existir el incumplimiento al requisito formal previsto en el aludido artículo 221, de la Ley Electoral local, pero no valoró si la conclusión a la que arribó se protegía el valor constitucional protegido en el artículo 41, de la Norma Fundamental Federal, relativo al derecho que tienen los precandidatos de los partidos políticos a difundir sus propuestas entre la militancia, a fin de obtener la postulación al cargo que pretenden, dentro del proceso de selección interna que llevan a cabo los partidos políticos, ya que ordenó la suspensión de dicha precampaña.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido en reiteradas ocasiones que la precampaña, tiene como finalidad concreta, difundir públicamente a las personas que se están postulando al interior de un partido político, para lograr una posible candidatura.

En dichos actos, tanto los precandidatos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos, realizan de acuerdo con sus Estatutos, actividades que, no obstante, tienen el carácter de actos internos que son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases partidistas, lo que hace necesario que se lleve a cabo una consulta con ellas, cuyo resultado conlleva a elegir al candidato que consideran idóneo para ser postulado por el instituto político, cumpliéndose con ello, el procedimiento para la selección del mismo.

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

En ese tenor, con el enfoque parcial de la cuestión a dilucidar que realizó la responsable, concluyó que en el caso, se debían otorgar las medidas cautelares, toda vez que se pudiera llegar a presentar el incumplimiento del mencionado requisito previsto en el multicitado artículo 221, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, por parte de los sujetos denunciados; pero lo cierto es que, tal razonamiento, implícitamente dejó de ponderar la vulneración a lo previsto en los artículos 41, de la Constitución Federal; 20, fracción II, Apartado A, de la Constitución Política de la citada entidad federativa; así como 212, 215 y 217, de la ley electoral local, respecto del derecho que tienen los precandidatos de los partidos políticos de llevar a cabo sus actos, a fin de obtener el apoyo de la militancia para la obtención de su candidatura, centrándose exclusivamente, en la posible violación a los principios de equidad y certeza en la contienda electoral, a partir del cumplimiento o no de un requisito de elegibilidad, cuestión que necesariamente debe analizarse al resolverse el fondo de la denuncia planteada y, no en la revisión de las medidas cautelares solicitadas.

Es decir, la autoridad responsable omitió examinar la solicitud de medidas cautelares, conforme a las circunstancias particulares del caso, pues lo realizó con base sólo en el supuesto incumplimiento de un requisito de elegibilidad, pero no en la necesidad de preservar irrestrictamente el derecho que tienen los precandidatos de realizar actos de precampaña dentro del proceso interno partidista, esto es, soslayó advertir que con la adopción de la medida cautelar en cuestión se podría generar un mayor daño al bien jurídico protegido concediéndola, que el beneficio que se pudiera obtener.

Máxime que se debe tener presente que el dictado de una medida cautelar por parte de la autoridad administrativa electoral es autónoma a la determinación que se dicte en el fondo del procedimiento especial sancionador, toda vez que constituye un estudio preliminar de la Litis, fundada en la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, sin que lo decidido en aquella, respecto de la existencia o no de la vulneración a la ley electoral, obligue a resolver en el mismo sentido, esto es, con su adopción se genera un daño irreparable a los precandidatos denunciados, al suspender toda actividad de precampaña, sin que se tenga una resolución de fondo, a fin de estimar si en el caso, se transgredió o no la normativa electoral local.

Ello, implicaría también que se pueda vulnerar el principio de equidad en la contienda electoral y a la postre, el derecho a ser votado de los candidatos, puesto que no estarían en igualdad de circunstancias, respecto de sus contrincantes, en razón de que a unos si les permitió realizar actos de precampaña y a otros no, sin perder de vista en todo caso que, el incumplimiento de los requisitos de elegibilidad, podría traer como consecuencia, la negativa del registro, consideración que en todo caso rebasa la materia de pronunciamiento de una medida cautelar.

En consecuencia, al haber resultado fundados los agravios bajo estudio, lo procedente es revocar el acuerdo en la parte controvertida, relativo a la adopción de medidas cautelares.

En mérito de lo anterior, al haber alcanzado los actores su pretensión, se estima innecesario estudiar los demás conceptos de agravio.

## **SUP-JRC-43/2016 Y ACUMULADOS**

Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO.-** Se acumulan los expedientes **SUP-JDC-322/2016** y **SUP-JDC-323/2016**, al diverso **SUP-JRC-43/2016**, por ser éste el primero que se promovió y recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos de cada uno de los expedientes acumulados

**SEGUNDO.-** Se **revoca** el acuerdo dictado el cuatro de febrero de dos mil dieciséis, emitido por el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, en el procedimiento especial sancionador, identificado con la clave PSE-05/2016 y PSE-06/2016, acumulados, en la parte que ordenó conceder la medida cautelar solicitada.

**NOTIFÍQUESE**, como legalmente corresponda.

En su oportunidad archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**