

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-33/2017

**RECORRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA  
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIOS:** ÁNGEL FERNANDO  
PRADO LÓPEZ Y LUCÍA GARZA  
JIMÉNEZ

Ciudad de México, a once de abril de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicta sentencia en el sentido de **confirmar** la determinación emitida por la Sala Regional Especializada el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup>, que declaró inexistente la conducta atribuida a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo dentro del procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-7/2017**.

---

<sup>1</sup> En adelante Sala Regional Especializada o Sala responsable.

## **A N T E C E D E N T E S**

De lo narrado por el recurrente en su demanda, así como de las constancias de autos, se advierte:

**1. Presentación de denuncia.** El veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentó queja ante la Vocalía Secretarial de la Junta Local Ejecutiva en el Estado de Campeche contra Margarita Ester Zavala Gómez del Campo por los siguientes motivos de disenso:

- Margarita Ester Gómez del Campo, por sus declaraciones y por los medios en que fueron difundidos, tiene la calidad de aspirante a la candidatura para la Presidencia de la República. La figura de aspirante debe interpretarse no solamente respecto a las candidaturas independientes, sino de una forma amplia, pues así la denunciada, podría se sujeta a las sanciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- El derecho a ser votado es una expectativa de derecho universal y que por ese solo hecho, su materialización se concreta una vez que se tiene la calidad de precandidato o candidato, por tanto, la normatividad electoral prevé reglas y temporalidades para su ejercicio, circunstancia que la ciudadana denunciada no cumple, pues ha manifestado abiertamente contender en el próximo proceso de elección presidencial.

- Existe desproporcionalidad y ejercicio excesivo de la expectativa de derecho de la aspirante a candidata a la Presidencia de la República. Si bien, la conducta sancionable no es la expresión libre de una voluntad legítima y ciudadana de aspirar a materializar la expectativa a ser votado, sino que la aspiración se convierte en un actuar continuo, sistemático y evidente para, con base en el ejercicio del derecho de asociación y reunión política, obtener adeptos y recursos para fondear la difusión de una expectativa de derecho fuera de los tiempos establecidos.

En la misma fecha, el Vocal Secretario de la referida Junta Local Ejecutiva, remitió el escrito de queja a la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral. Dicha queja, quedó registrada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE con la clave **UT/SCG/PE/PRI/JL/CAMP/207/2016.**

Cabe precisar, que si bien el actor refiere en su escrito de demanda que la denuncia presentada como procedimiento ordinario sancionador, éste en ningún momento inicio, ya que, tal como obra en autos de este expediente, mediante el oficio referido en el párrafo que antecede, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, determinó tramitar la queja como procedimiento especial sancionador, pues del contenido de aquella, identificó que el fondo de la *listis* versaba sobre actos anticipados de precampaña y campaña. Razón por la cual, la

## **SUP-REP-33/2017**

autoridad administrativa señalada, no reencauzó la denuncia, pues desde el comienzo se tramitó como procedimiento especial sancionador.

**2. Procedimiento especial sancionador.** En la veintidós de diciembre siguiente, la señalada Unidad Técnica admitió a trámite la denuncia del procedimiento especial sancionador (PES), presentada por el PRI, y reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación, ordenando remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del indicado Instituto para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

**3. Medidas cautelares.** En la misma fecha, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictó el acuerdo **ACQyD-INE-153/2016**, en el que declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

**4. Primer medio de impugnación ante Sala Superior.** El diez de enero del año en curso, el quejoso presentó recurso de apelación ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente porque se centró la causa de pedir en una conducta no denunciada, actos anticipados de campaña.

El diecisiete de enero siguiente, esta Sala Superior determinó **desechar** el recurso, toda vez que se interpuso fuera del plazo

establecido por la normativa electoral (cuarenta y ocho horas contadas a partir de la imposición de las medidas cautelares).

**5. Diligencias de Investigación por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso del INE.** Mediante acuerdo de diez de enero de dos mil diecisiete, la autoridad instructora **requirió** diversa información a la Asociación Civil *Dignificación Política*, así como a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

**6. Remisión a la Sala Regional Especializada.** En su oportunidad la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral remitió el expediente a la Sala Regional Especializada.

**7. Sentencia de la Sala Regional Especializada.** El dos de marzo de dos mil diecisiete, la Sala Regional Especializada resolvió dentro del expediente SRE-PSC-7/2017 declarar inexistente las conductas atribuidas a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, mismas que han quedado descritas en el antecedente número 1 de esta sentencia.

**8. Recurso de revisión.** Disconforme con la sentencia precisada, el recurrente interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP), el nueve de marzo posterior ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Especializada, mismo que fue remitido y radicado en esta Sala Superior con la clave **SUP-REP-33/2017**.

## **SUP-REP-33/2017**

**9. Turno.** El nueve de marzo de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, acordó integrar el expediente y ordenó turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho proveído fue cumplimentado por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior mediante oficio **TEPJF-SGA/1108/2017**.

**10. Tercero interesado.** Durante el plazo de publicitación del medio de impugnación al rubro indicado, no compareció tercero interesado.

**11. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió a trámite el medio de impugnación al rubro citado y, al encontrarse debidamente integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción, quedando los presentes autos en estado de dictar sentencia.

## **CONSIDERACIONES**

**1. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3º, párrafo 2, inciso f); 4º, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso b) y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se impugna una determinación emitida por la Sala Regional Especializada dentro de un procedimiento especial sancionador, en el cual declaró inexistente la conducta atribuida a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

**2. Procedencia.** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso b), y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

**2.1. Forma.** El recurso se presentó por escrito, se señaló el acuerdo impugnado y la autoridad responsable; los hechos en los que basa la impugnación, los agravios que causa dicha resolución y los preceptos presuntamente violados, así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del recurrente.

**2.2. Oportunidad.** El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador presentado por el PRI fue interpuesto dentro del plazo de tres días, previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la sentencia impugnada fue emitida el dos de marzo y notificada personalmente el seis de marzo, en tanto que el recurso de revisión del procedimiento

## **SUP-REP-33/2017**

especial sancionador que ahora se resuelve, fue interpuesto el inmediato día nueve de marzo, de ahí que resulta inconcuso su presentación oportuna.

**2.3. Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque quien interpone el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es Ernesto Castillo Rosado, quien se ostenta como presidente del Comité Directivo Estatal del PRI en Campeche, debidamente acreditado ante la Unidad Técnica de lo Contencioso del INE, tal como se desprende de las constancias que obran en el expediente emitidas por la responsable, lo cual resulta suficiente también para tener por satisfecho el requisito de la personería. De ahí que se tengan por colmados los requisitos a estudio.

**2.4. Interés.** Se advierte que el recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, ya que alega como acto esencialmente controvertido la sentencia de la Sala Regional Especializada, a través de la cual se determinó que era inexistente la conducta atribuida a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, relacionada con la ejecución de actos anticipados de precampaña y campaña.

**2.5. Definitividad.** El acuerdo controvertido constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

Al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del medio de impugnación y al no advertirse alguna causa de improcedencia, lo conducente es estudiar la controversia planteada.

**3. Estudio de fondo.** De acuerdo con lo expuesto por el partido político recurrente, se advierte que su **pretensión** consiste en que se revoque la sentencia impugnada, para efecto de que se declaren existentes las conductas atribuidas a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, consistentes en el ejercicio desproporcionado y excesivo de los derecho de reunión y asociación, y por ende, se le sancione por el excesivo y desproporcional uso de su expectativa de del derecho a ser votada.

**La causa de pedir** radica en que, a juicio del actor, la sentencia de la Sala Regional Especializada realizó una indebida interpretación de los actos que se reclaman, pues la calidad de aspirante de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, hace exigible que los derechos de asociación, reunión y de ser votado, se efectúen en las temporalidades establecidas en la ley, con la finalidad de que el ejercicio excesivo y desproporcionado de los referidos derechos, no le genere un posicionamiento indebido.

## **SUP-REP-33/2017**

Lo anterior porque, el partido recurrente denuncia que los actos realizados por Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, consistentes en que, a través del legítimo ejercicio de libertad de expresión, se ejecutan de manera desproporcionada los derechos de asociación y reunión (como realización de eventos, creación de asociaciones o recaudación de fondos), que desvirtúa el libre ejercicio de dicha libertad de expresión, y la colocan con una ventaja indebida ante un próximo proceso de elección presidencial.

En razón de lo anterior, el partido político actor esencialmente señala los siguientes motivos de disenso:

- La sentencia impugnada viola los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se viola el principio de legalidad, así como los de congruencia y exhaustividad. Lo anterior porque la responsable, centró la *litis* en una conducta no denunciada por su representado, por tanto, la conducta fue analizada a partir de una diversa, siendo tratada esta como actos anticipados de campaña, razón por la cual, la citada Sala Regional Especializada consideró inexistente la conducta denunciada.
- Precisamente, debido a los argumentos dados por la responsable, la causa de pedir no consiste en denunciar actos anticipados de precampaña y campaña. Sino que la causa de pedir, es denunciar que los actos realizados por Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, consistentes en que, a través del legítimo ejercicio de libertad de expresión, está realizando actos que resultan

desproporcionados y excesivos a dicho ejercicio, pues es a través del ejercicio de los derechos de asociación y reunión que desvirtúa el libre ejercicio de dicha libertad de expresión.

- Los hechos denunciados y las pruebas en que se funda la queja primigenia, tienen por objeto reconocerle la calidad de aspirante a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, a ser candidata a la presidencia de la República, es decir, de manera expresa, ella se coloca en la calidad de sujeto sancionable por la normativa electoral, derivado de manifestar legítimamente dicha aspiración.
- En consecuencia, dicha calidad de aspirante le hace exigible que los derechos de asociación, reunión y de ser votado, se efectúen en las temporalidades establecidas en la ley, por lo que la utilización de recursos y procesos de afiliación, deben suspenderse hasta en tanto no empiece la temporalidad que la ley establece para el ejercicio de esos derechos en igualdad de condiciones. Es decir, no se pretende que se fiscalicen los recursos o se lleve un control de los procesos de afiliación, sino que simplemente, se obligue a la ciudadana denunciada a suspender ese tipo de eventos.

Por ende, la cuestión central a dilucidar en el presente recurso consiste en determinar si es jurídicamente correcta la tesis sostenida por la Sala responsable, en el sentido de considerar la inexistencia de la conducta atribuida a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

**A. Consideraciones de la Sala Regional responsable.** Las razones expuestas por la Sala Regional Especializada para declarar inexistente la conducta atribuida a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo fueron:

- Respecto a los contenidos que se alojan en redes sociales, la Sala Especializada ha sostenido el criterio que son espacios virtuales de plena libertad, que se transforman en herramientas idóneas para lograr una sociedad mayor y mejor informada; consciente en la toma de decisiones públicas que contribuyen a mejorar la calidad de vida del pueblo; facilitan la libertad de expresión y de asociación.
- En el caso, los contenidos que se difunden en las redes sociales derivaron de mensajes de la **ciudadana** Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, en los cuales se dirige a la población mexicana (de manera virtual), para comunicarles temas que considera de interés general, ya que se relacionan con la vida política y social del país.
- En conclusión, la Sala Especializada consideró que la difusión de contenidos **en redes sociales** de la **ciudadana** Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, tal como se dieron en este asunto, escapan al marco legal vigente de restricciones.

- En relación a las notas periodísticas la Sala Especializada advirtió que aquéllas daban seguimiento a las actividades emprendidas por Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, las cuales dan cuenta de su posición ante la ciudadanía, al señalar su intención y deseo de buscar la Presidencia de la República en el próximo proceso electoral federal.
- En opinión de ese órgano jurisdiccional es razonable que Margarita Ester Zavala Gómez del Campo hable de sus aspiraciones políticas y exponga su deseo de ser Presidenta de la República, porque decirlo, permite a la sociedad tener esta información, con la cual puede acceder a la búsqueda, sin límite, de toda aquella información que le permita conocer a la ciudadana.
- Por otra parte, en consideración de dicho órgano jurisdiccional, ninguno de los temas referidos (fiscalización de los recursos y procesos de afiliación), pueden analizarse y resolverse por la Sala Especializada, en la vía del procedimiento especial sancionador, porque no son hipótesis de infracción previstas en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y tampoco podría realizarse una interpretación que amplíe la procedencia de este procedimiento especial, en este momento, puesto que se podrían invadir competencias de autoridades administrativas y jurisdiccionales diversas.

### **3.1 Consideraciones de esta Sala Superior**

## **SUP-REP-33/2017**

Del análisis de los argumentos y medios de convicción derivados del expediente que se estudia, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que, los agravios expresados por el partido recurrente son **infundados** en virtud de los razonamientos que a continuación se exponen.

Para efectos de sistematizar esta resolución, los motivos de agravio se estudiarán en conjunto, lo cual no le genera perjuicio o lesión alguna al recurrente, ya que así se ha establecido reiteradamente por esta Sala Superior.

### **a) Indebido reencauzamiento**

El partido recurrente, señala que de manera indebida fue reencauzada la de denuncia presentada a través de la queja primigenia, por medio de la cual se dolía de ciertas conductas atribuidas a Margarita Ester Gómez del Campo en vía de procedimiento ordinario sancionador, y que de forma errónea se tramitó como procedimiento especial sancionador.

Asegura que en la queja basal, no denunció actos anticipados de precampaña o de campaña, sino que lo hizo con base en una causal diversa no regulada de manera explícita por la normativa electoral, consistente en la desproporcionalidad y ejercicio excesivo de la expectativa de derecho a ser votada de la ciudadana de referencia, ya que según su decir, rebasa los límites y las temporalidades de los derechos de asociación y reunión para fines electorales.

En relación con lo anterior, se precisa que la autoridad administrativa electoral, en ningún momento tramitó la denuncia como procedimiento ordinario sancionador, sino como uno de

tipo especial sancionador. Por ello, es que debe enfatizarse que el reencauzamiento al que alude el recurrente no se materializó.

Ahora bien, tal como lo señaló la Sala responsable, la conducta que se le atribuye a la ciudadana referida, es que la manifestación de su aspiración a contender en el próximo proceso de elección presidencial, se convierta en un actuar continuo, sistemático y evidente fuera de los tiempos establecidos en la normativa electoral, generándose con ello una ventaja indebida en condiciones de inequidad; aún cuando de manera expresa no se mencione así, de forma evidente encierra una posible realización de actos anticipados de precampaña o de campaña.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior estima **infundado** el agravio hecho valer por el partido actor. Del estudio de las constancias que integran la cadena impugnativa, existe una afirmación desde la queja primigenia donde se refiere que no se pretende coartar el derecho de libertad de expresión de la ciudadana denunciada, sino que mediante su ejercicio se efectúen eventos y actos desproporcionados y excesivos de la manifestación legítima de acceso al poder, lo cual le haría obtener una ventaja indebida.

Tal como se observa, si bien no hay de manera expresa una afirmación de denuncia sobre actos anticipados de precampaña o de campaña, la causa de pedir del partido recurrente, es precisamente que Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, se sujete a ciertas temporalidades en el uso de su expectativa del derecho a ser votada. Lo anterior implica, que el fondo de la pretensión como acertadamente lo dijo la Sala responsable, se

## **SUP-REP-33/2017**

traduzca en el tipo de actos anticipados referidos. Por ello, no le asiste la razón al demandante cuando asevera que se reencauzó indebidamente la vía de su queja, pues las conductas señaladas como sancionables, no encuadran en lo previsto por el artículo 464, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LEGIPE)<sup>2</sup> que regula el procedimiento ordinario sancionador, sino que en virtud de la descripción de las conductas denunciadas, debía desarrollarse su análisis bajo las reglas del procedimiento especial sancionador<sup>3</sup>.

En sintonía con lo expuesto, se desestima el agravio que aduce una violación a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad de la resolución emitida por la Sala Regional Especializada, pues la sentencia combatida sí cumple con los requisitos de legalidad derivados del artículo 16 de la Constitución General. Contrariamente a lo señalado por el

---

<sup>2</sup> **Artículo 464.**

1. El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

<sup>3</sup> Es el **Artículo 470** de la LEGIPE, el que contempla las hipótesis del procedimiento especial sancionador, que a la letra dice:

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o

c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

partido político promovente, sí se realizó una debida fundamentación y motivación de las razones por las cuales la Sala responsable consideró inexistentes las conductas denunciadas.

Ello, precisamente porque realizó el estudio del caso conforme al encuadre legal que resulta aplicable, toda vez que le dio tratamiento al caso como procedimiento especial porque las conductas denunciadas así lo actualizaron; y, posteriormente del análisis efectuado, se cumplieron con los principios de congruencia y exhaustividad al atender fundada y motivadamente cada uno de los motivos de disenso planteados.

En ese contexto, no existió una indebida variación de la *litis*, pues desde el inicio de la cadena impugnativa, claramente se aprecia cómo la pretensión del partido político actor, gira en torno a la supuesta desproporcionalidad y excesiva manifestación de la ciudadana denunciada de su intención legítima de acceso al poder, y como consecuencia de ello, tal actuar constituyera una serie de actos que culminaran en una ventaja indebida sobre otros ciudadanos, lo cual se traduce en actos que pudieran estimarse como anticipados de campaña, de ahí que su estudio y resolución hayan sido acertados bajo el esquema del procedimiento especial sancionador.

Ahora bien, tampoco se estiman violentados los principios de exhaustividad y congruencia, en el sentido de que se hizo una indebida variación y estudio de la *litis* planteada primigeniamente, ya que, por un lado como se señaló, la pretensión del actor fue, aunque expresamente no lo dijera, que

## **SUP-REP-33/2017**

la ciudadana denunciada no obtuviera una ventaja inequitativa respecto de sus aspiraciones de acceso al poder.

Por otro lado, la resolución hace un estudio y valoración pormenorizadas de cada una de las conductas denunciadas por el promovente en su queja basal, dándole respuesta a los planteamientos hechos por el instituto político.

En ese escenario, la Sala responsable desarrolló con base y fundamento en el derecho de libertad de expresión en materia política, que las actividades emprendidas por Margarita Ester Zavala Gómez del Campo no rebasaban el marco legal, pues no se logró demostrar que las declaraciones tanto en redes sociales y medios de comunicación social sobre su legítima aspiración a contender en las próximas elecciones presidenciales, pudieran vincularse directamente con la labor que como embajadora de la marca “YoConMéxico”, ya que, como se explica en la sentencia controvertida, no pudieron ligarse tales actividades con fines de posicionamiento ante el electorado. Lo anterior, con motivo de haber sido contratada por la Asociación Civil “*Dignificación Política*”, cuyos objetivos no se vinculan con fines partidistas.

### **b) Reconocimiento de la calidad de aspirante**

En relación con el agravio que refiere a que la Sala Regional Especializada, no le reconoció la calidad de aspirante, y con ello evitó atribuir posibles sanciones a la ciudadana denunciada, se considera **infundado** según se explica a continuación.

El Partido Revolucionario Institucional, asevera que la finalidad de su queja primigenia, fue ubicar a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo como sujeto sancionable, concretamente para que le sea aplicado el contenido del artículo 445 de la LEGIPE<sup>4</sup>, en relación con el diverso 442 de la misma norma, pues estos preceptos son los que definen quiénes se consideran sujetos sancionables y cuáles son las sanciones por las que pueden ser acreedores en términos de esa ley.

En efecto, es en la citada porción normativa donde se establecen como tales los que a continuación se citan: a) aspirantes; b) precandidatos; y c) candidatos, todos a cargos de elección popular, por conductas como: realización de actos anticipados de precampaña o campaña, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por la ley referida.

---

<sup>4</sup> **Artículo 445.**

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

- a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;
- b) En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por esta Ley;
- c) Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;
- d) No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esta Ley;
- e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos, y
- f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

## **SUP-REP-33/2017**

Se debe resaltar, que lo infundado del agravio radica en que, el actor a partir de su aseveración, generaría una interpretación restrictiva de la calidad de aspirante, aun cuando arguya que se trata de una interpretación amplia.

Según se desprende el contenido de la LEGIPE, la calidad de aspirante sólo se encuentra relacionada con la figura del candidato independiente, tal como se observa en el contenido del Libro Séptimo de la referida norma, cuya denominación es “de las candidaturas independientes.” Por tanto, realizar una interpretación de la figura del aspirante en los términos que solicita el actor, en realidad generaría un efecto restrictivo al ejercicio de los derechos político electorales de los ciudadanos, que exteriorizaran su deseo de aspirar a un cargo público,

Lo anterior, porque no debemos olvidar que la libertad de expresión, es uno de los derechos que permiten materializar el sistema democrático. Pretender restringir de esa manera la figura del aspirante, sólo generaría un detrimento al propio régimen democrático.

En consecuencia, la aplicación de sanciones, las cuales también pueden ser impuestas a aspirantes, solamente debe operar cuando se encuentre en curso un proceso electoral, mientras aquél no se actualice, las manifestaciones (siempre que se encuentren dentro del marco constitucional y convencional) de una ciudadana o ciudadano de aspirar a participar en un próximo proceso de elecciones, no debería vincularse con lo que la LEGIPE claramente especifica respecto de una figura ligada a la de las candidaturas independientes.

Contrariamente a lo sostenido por el actor, de las pruebas aportadas, consistentes en notas periodísticas en medios de comunicación, así como en diversas manifestaciones en redes sociales, sólo permiten concluir que Margarita Ester Zavala Gómez del Campo sí tiene aspiraciones para contender como posible candidata en la próxima elección presidencial, lo cual constituye un hecho futuro e incierto. Además, no debe perderse de vista que no existe aún, proceso electoral alguno respecto referente a las candidaturas presidenciales.

Asimismo, lo anterior debe desvincularse de su labor como embajadora de la marca “*YoConMéxico*”, pues precisamente de acuerdo a las constancias de autos, se aprecia que en el informe circunstanciado que rindió el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, la Asociación Civil *Dignificación Política*, señaló que el objeto social de dicha persona moral es de participación social. De igual forma adujo que la Asociación se encarga de realizar foros y seminarios, con el fin de promover el debate y análisis de los problemas y retos que enfrenta México.

Asimismo indicó, que “*YoConMexico*” es una marca registrada de la cual la ciudadana denunciada está contratada como embajadora y que se utiliza para los diversos fines de la Asociación en comento, circunstancias ambas que por sí mismas, no constituyen ninguna conducta contraria a derecho, y que aun cuando se le reconozca la calidad de aspirante y de “sujeto obligado” en los términos expuestos por el actor, pues no genera mayor consecuencia que por un lado manifieste su deseo o aspiración, con su trabajo como embajadora, y en la

## **SUP-REP-33/2017**

cual no se demostró que realice actos tendientes a la obtención de votos, o que se vincule con algún partido político en concreto.

Además, resulta importante no perder de vista que en este punto, el actor cae en una franca y clara contradicción en relación a su pretensión de sujetar a temporalidades específicas a la ciudadana denunciada en el uso de lo que aquél refiere como una expectativa de derecho a ocupar un cargo de elección popular.

Al respecto, se observa como en la queja primigenia a foja número trece, textualmente señala lo que sigue: *“de conformidad con la normatividad electoral, si bien no existen temporalidades y reglas para el actuar de un aspirante a candidato a un cargo de elección popular, precisamente por tratarse de una expectativa de derecho.”* Posteriormente, en el escrito presentado ante esta Sala Superior, de forma contradictoria indica que: *“en ese sentido, los hechos denunciados no lo constituyen las manifestaciones de su aspiración, sino que sus manifestaciones le dotan de calidad de sujeto obligado. En consecuencia le es aplicable lo regulado por el artículo 445 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”*

Tales razones son suficientes para considerar, que aun cuando se le reconociera la calidad de sujeto obligado a la ciudadana denunciada, ninguna de sus conductas encuadran con los supuestos previstos en el artículo referido, y que de manera evidente la Sala responsable estudió bajo la única posible hipótesis derivada de las manifestaciones en la queja

primigenia, es decir, la relacionada con los actos anticipados de campaña. También, es oportuno asentar, que la LEGIPE, no establece reglas de temporalidad para la calidad de aspirante en los términos que desea el actor, sino que dicha norma vincula directamente esa figura en el capítulo de las candidaturas independientes, motivo adicional para considerar la inoperancia de la pretensión del actor.

Por ello, vale la pena precisar que los actos anticipados de campaña son aquellos que, definidos por la LEGIPE en su artículo 3, párrafo 1, inciso a) de la LEGIPE los señala como: *a) Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.*

En función de lo anterior, y en relación directa con lo señalado en el artículo 445, párrafo 1, inciso a), se aprecia que de las constancias de autos, no se actualiza ninguna de las conductas referidas para considerar que estamos en presencia de actos anticipados de campaña. Incluso, así lo reconoce el propio actor cuando señala que su intención no fue denunciar actos anticipados como tal, sino otro tipo de consecuencias y efectos. Así, podemos resumir lo anterior en los siguientes tres puntos:

- a) No existen actos anticipados de precampaña o campaña, porque de las constancias de autos, no se advierte que

## **SUP-REP-33/2017**

existan actos de expresión que contengan llamados expresos al voto, o solicitud de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

- b) Su participación como embajadora de la marca “YoConMéxico”, se realiza dentro de los márgenes constitucionales y legales, pues no se demostró que en los eventos celebrados y a los que ha acudido, se hagan manifestaciones respecto a solicitar apoyo para contender en algún proceso electoral.
- c) La ciudadana denunciada hace uso de su legítimo derecho de libertad de expresión, así como de los derechos de reunión y asociación consagrados a nivel constitucional y convencional.

### **c) Límites a los derechos de asociación y reunión**

Finalmente, debe contestarse al agravio del actor que construye con base en afirmar, que existe un uso desproporcionado de los límites y temporalidades de los derechos de reunión y asociación para fines electorales por parte de la ciudadana denunciada. Sin embargo dicha aseveración resulta **infundada**, porque como ya se explicó, el actor en su queja primigenia dijo que no existía dentro de la normativa electoral, límites a la temporalidad y reglas para el actuar de los aspirantes, y que aun cuando aquí se señaló que en efecto, en un sentido amplio sí se le puede atribuir tal calidad a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, en tanto no existan esos límites y restricciones expresamente previstos en la ley, aquéllos no podrían crearse por conducto de la interpretación jurisdiccional.

Lo anterior, porque el derecho internacional de los derechos humanos, prevé que para poder restringir los derechos fundamentales, es necesario cumplir con los siguientes requisitos: a) que la restricción se encuentre en la ley; b) que persiga un fin legítimo; c) que sea necesaria e idónea; d) que sea proporcional; y d) que no atente contra el núcleo esencial derecho humano.

Al respecto, los derechos de asociación y reunión se encuentran contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>, así como en diversos instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es precisamente en la interpretación de este último instrumento, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha definido algunos de los alcances de ambos derechos.

En relación a lo anterior, la referida Corte, ha dicho que el artículo 15 de la Convención Americana consagra el derecho de reunión pacífica y sin armas. A su vez, la libertad de

---

<sup>5</sup> En la Constitución General, ambos derechos – de asociación y reunión – se encuentran regulados en el artículo 9° que a la letra dice:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

## **SUP-REP-33/2017**

asociación, prevista en el artículo 16 del mismo tratado presupone el derecho de reunión y se caracteriza por habilitar a las personas para crear o participar en entidades u organizaciones con el objeto de actuar colectivamente para la consecución de los más diversos fines, siempre y cuando éstos sean legítimos. A diferencia de la libertad de asociación, el derecho de reunión no implica necesariamente la creación o participación en una entidad u organización, sino que puede manifestarse en una unión esporádica o congregación para perseguir los más diversos fines mientras éstos sean pacíficos y conformes con la Convención. *Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de julio de 2009, párrafo. 169.*

Asimismo, ha señalado que respecto al tema de las restricciones en ambos derechos, éstas deben estar previstas en la ley. La Convención Americana es muy clara al señalar, en el artículo 16, que la libertad de asociación sólo puede estar sujeta a restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, y que se establezcan en interés de la seguridad nacional, del orden público, de la salud o de la moral públicas o de los derechos o libertades de los demás. *Caso Baena Ricardo y otro Vs. Panamá. Fondo y reparaciones y costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001.*

Por estas razones, se considera que sujetar a restricciones y límites los derechos humanos, cuando aquéllos no se encuentran previstos en la ley, iría en contra no sólo del parámetro de control de regularidad constitucional, sino

también, del espíritu mismo que encierran ambos derechos dentro del contexto democrático.

Además, no debe perderse de vista que, en el caso, no se demostró conducta alguna contraria al marco constitucional o legal, respecto al ejercicio de los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación, y que tampoco, la expectativa de un derecho de acceso a cargo popular, puede restringirse como lo sugiere el partido político actor a través de la interpretación judicial si aquéllos no se encuentran previstas en la ley, pues nos encontramos frente a una manifestación o deseo que se traduce como un acto futuro de realización incierta que depende de otros factores para poder desarrollarse y que aún no se han materializado. Por ello, no puede considerarse fundada la pretensión del actor consistente en la suspensión de los derechos de reunión y asociación, en el contexto referido de la ciudadana Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se confirma el sentido de la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada, en relación de considerar inexistente la conducta atribuida a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.

## **R E S O L U T I V O**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia impugnada.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

**SUP-REP-33/2017**

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausentes los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña e Indalfer Infante Gonzales. Ante el Subsecretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SUP-REP-33/2017**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN**