

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CONTRA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y ENRIQUE OCHOA REZA, DIRIGENTE NACIONAL DE DICHO INSTITUTO POLÍTICO, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017.

Ciudad de México, a siete de septiembre de dos mil diecisiete

GLOSARIO	
Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Lineamientos	Lineamientos del Instituto Nacional Electoral que regulan los criterios respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en tiempos de radio y televisión, aprobados por el Consejo General mediante acuerdo INE/CG337/2017
PAN	Partido Acción Nacional
Promocional Paso Firme	Promocional de radio identificado como <i>Paso Firme</i> , con folio RA00392-17
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Tribunal Electoral	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA.¹ El uno de septiembre de dos mil diecisiete, se recibió en la *UTCE* escrito de queja signado por el Representante Propietario del *PAN* ante el Consejo General del *INE*, por el que denunció al *PRI*, así como a su dirigente nacional, Enrique Ochoa Reza, por el presunto uso indebido de la pauta, derivado de la difusión del *Promocional Paso Firme*,² por considerar que constituye un posicionamiento indebido de Enrique Ochoa Reza, así como del instituto político en cita.

Por tal motivo, solicitó la adopción de medida cautelar a fin que se ordene *la suspensión inmediata de la difusión o transmisión del promocional identificado como 'Paso Firme', con número de folio RA00392-17, toda vez que en el material se advierte que el objeto central de este es un dirigente partidista que vulnera la normatividad.*

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN Y ACTA CIRCUNSTANCIADA. El uno de septiembre de dos mil diecisiete, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017, se acordó su admisión y reservar el emplazamiento hasta en tanto concluyeran las diligencias de investigación; asimismo, se ordenó requerir a:

Sujeto requerido	Oficio-Notificación	Respuesta
Enrique Ochoa Reza Presidente Nacional del PRI	INE-UT/6725/2017 ³ Citatorio ⁴ 04/09/2017	Escrito de seis de septiembre de 2017, signado por Enrique Ochoa Reza ⁶
	Cédula ⁵ 05/09/2017	

¹ Visible a páginas 1 a 19 del expediente.

² En el Considerando Segundo, intitulado *HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS*, se da cuenta a detalle del spot denunciado.

³ Visible a páginas 20 a 27 del expediente.

⁴ Visible a páginas 49 a 52 del expediente.

⁵ Visible a páginas 53 a 56 del expediente.

⁶ Visible a páginas 57 a 59 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

De igual forma, se ordenó realizar certificación de la información contenida en el portal de pautas del *INE*, respecto a la existencia del material de radio denunciado, así como glosar el reporte de su vigencia, alojado en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

III. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El seis de septiembre de la presente anualidad, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la *Comisión*, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. COMPETENCIA. La *Comisión* es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, de la *Constitución*; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, de la *LGIFE*; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*.

En el caso, la competencia de la *Comisión* se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer un supuesto **uso indebido de la pauta** respecto de propaganda electoral en radio, atribuible a un partido político y su dirigente nacional.

Sirve de sustento, la Tesis de Jurisprudencia **25/2010**,⁷ emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. El *PAN* denunció, esencialmente, lo siguiente:

- El presunto **uso de indebido de la pauta** por parte del *PRI*, derivado de la difusión del *Promocional Piso Firme*, en el que, según su dicho, se da un supuesto posicionamiento indebido de su Presidente Nacional, Enrique

⁷ Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

Ochoa Reza, así como de dicho instituto político, de conformidad con el Apartado Quinto, numeral 4, inciso c), fracción i), de los *Lineamientos*, lo anterior, ya que el promocional denunciado estará vigente en la pauta en el inicio del proceso electoral federal 2017 - 2018.

PRUEBAS

PRUEBAS OFRECIDAS POR EL PAN

1. **Documental pública** consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE*, sobre el material denunciado.
2. **La instrumental pública de actuaciones.**
3. **La presuncional en su doble aspecto legal y humana.**

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

a) **Impresión del Reporte de Vigencia de Materiales UTCE**,⁸ obtenido del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del que se advierte la vigencia del *Promocional Piso Firme*, pautado por el *PRI*, conforme a lo siguiente:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
2	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	15/04/2017	14/09/2017
3	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	15/04/2017	14/09/2017
4	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	CAMPECHE	ORDINARIO	14/04/2017	12/09/2017
5	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	COAHUILA	ORDINARIO	09/06/2017	14/09/2017
6	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	COLIMA	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
7	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	CHIAPAS	ORDINARIO	15/04/2017	14/09/2017
8	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	CHIHUAHUA	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
9	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	CIUDAD DE MÉXICO	ORDINARIO	15/04/2017	12/09/2017
10	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	DURANGO	ORDINARIO	15/04/2017	12/09/2017
11	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	GUANAJUATO	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
12	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	GUERRERO	ORDINARIO	14/04/2017	12/09/2017

⁸ Visible a página 33 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
13	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	HIDALGO	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
14	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	JALISCO	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
15	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	MÉXICO	ORDINARIO	05/06/2017	12/09/2017
16	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	MICHOACÁN	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
17	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	MORELOS	ORDINARIO	15/04/2017	14/09/2017
18	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	NAYARIT	ORDINARIO	05/06/2017	12/09/2017
19	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	NUEVO LEON	ORDINARIO	14/04/2017	12/09/2017
20	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	OAXACA	ORDINARIO	15/04/2017	12/09/2017
21	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	OAXACA	INTERCAMPAÑA	19/04/2017	01/05/2017
22	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	PUEBLA	ORDINARIO	15/04/2017	14/09/2017
23	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	QUERÉTARO	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
24	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	QUINTANA ROO	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
25	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	SAN LUIS POTOSÍ	ORDINARIO	15/04/2017	12/09/2017
26	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	SINALOA	ORDINARIO	15/04/2017	14/09/2017
27	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	SONORA	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
28	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	TABASCO	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
29	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	TAMAULIPAS	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
30	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	TLAXCALA	ORDINARIO	15/04/2017	14/09/2017
31	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	VERACRUZ	ORDINARIO	06/06/2017	14/09/2017
32	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	YUCATÁN	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017
33	PRI	RA00392-17	PASO FIRME	ZACATECAS	ORDINARIO	14/04/2017	14/09/2017

b) **Acta circunstanciada**⁹ de uno de septiembre de dos mil diecisiete, en la que se hizo constar el contenido del spot de radio denunciado.

Dicho promocional está visible en el sitio web que administra el *INE* identificado como https://pautas.ine.mx/index_ord1.html, asimismo, ordenó grabar en un **disco compacto** su contenido, el cual obra glosado en autos.

c) **Escrito por el que se da respuesta al requerimiento de información formulado a Enrique Ochoa Reza, Dirigente Nacional del PRI**, por el que informa, esencialmente que:

- El *Promocional Pasos Firmes* contiene imágenes de algunas ciudades del país, acorde con la ideología del *PRI* y el impacto que se busca tener en el país.
- Se trata de la promoción exclusiva y genuina del *PRI* en periodo ordinario, conducta permitida por la normatividad vigente.

⁹ Visible a páginas 29-31 y anexo a página 32 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

De las constancias de autos se desprende lo siguiente:

- Acorde con la información recabada del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, se obtuvo que, a la fecha, es vigente la difusión del *Promocional Piso Firme*, al ser pautado para el periodo ordinario en distintas entidades federativas, cuya vigencia concluye el doce y catorce de los presentes según el caso, como se observa del cuadro arriba inserto.
- Enrique Ochoa Reza informó en relación a sus aspiraciones a contender a un cargo de elección popular, que éstas son públicas, razón por la cual, según su dicho, no existe vínculo entre el contenido del promocional, la alusión a la queja formulada en su contra y la supuesta aspiración a un cargo.
- De constancias de autos no se advierte medio de prueba, aun de carácter indiciario que presuponga que, al momento, Enrique Ochoa Reza pretenda postularse a un cargo de elección popular, del ámbito local o federal.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento, son los siguientes:

- a) **Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) **Peligro en la demora.** El temor fundado 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.
- c) **La irreparabilidad de la afectación.**
- d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

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 proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento 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; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, 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 solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS**

CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.¹⁰

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

Expuesto lo anterior, procede analizar la procedencia de las medidas solicitadas.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

MARCO JURÍDICO

El artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la *Constitución* dispone que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

En consonancia, refiere que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

La Base III, de dicho precepto constitucional precisa que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

De igual suerte, la *LGPE*, en su artículo 159, apartado 1, dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

comunicación social. En el apartado 2, refiere que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la *Constitución* otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por la propia ley.

El numeral 160, en sus apartados 1 y 2, precisa que el *INE* es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del *INE* y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas y derechos que la *Constitución* y la ley otorgan a los partidos políticos y candidatos independientes en esta materia. A su vez, garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

Por su parte, el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, en su artículo 7, apartado 1, establece que los partidos políticos, sus precandidatos/as y candidatos/as a cargos de elección popular, así como los/las candidatos/as independientes accederán a mensajes de radio y la televisión, a través del tiempo que la *Constitución* otorga como prerrogativa en la forma y términos establecidos en dicho Reglamento.

En consonancia, el numeral 37, apartado 1, de dicho ordenamiento legal, precisa que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del *INE* ni de autoridad alguna.

Al respecto, el *Tribunal Electoral* ha establecido que la propaganda difundida por los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, siempre y cuando se encuentren dentro de los márgenes de la libertad de expresión, por lo que deberán abstenerse de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público, siendo que estos últimos no forman parte de la finalidad intrínseca de los partidos.¹¹

Así las cosas, si bien en ejercicio de su libertad de expresión la determinación de los contenidos de los promocionales corresponde únicamente a los partidos políticos, no debe perderse de vista que de salirse de alguna de las directrices constitucionales y legales que regulan su difusión, es posible que sean objeto de algún reproche administrativo, por los temas que aborden o los contenidos que incluyan.

En esa tesitura, aun cuando la difusión de una ideología política en los medios de comunicación social, como lo son la radio y la televisión, constituye un instrumento para que los partidos políticos logren sus fines, ya sea en el desarrollo de algún procedimiento electoral, lo cierto es que el ejercicio de ese derecho se debe de circunscribir a difundir contenidos de carácter ideológico o de debate y crítica en el contexto político.

Por tal motivo, la prerrogativa que constitucional y legalmente se concede a los partidos políticos para el acceso a los tiempos de radio y televisión, debe ocuparse precisamente para los fines específicos, evitando incorporar elementos que hagan denotar un potencial uso indebido de la pauta. De esa suerte, cualquier distorsión a lo anterior, como se dijo, puede ser objeto de alguna sanción, dado que se estarían violando las reglas diseñadas para dicha garantía constitucional.

Ahora bien, por lo que hace a la **aparición de dirigentes** de partidos políticos¹² el *Tribunal Electoral* ha establecido que, a fin de evitar supuestos de abuso de derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas y considerando la naturaleza preventiva de las medidas cautelares, se deben analizar los spots de radio y televisión a partir de elementos tales como: la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional denunciado.¹³

¹¹ Véase la jurisprudencia 11/2008 de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO", consultable en "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", "Jurisprudencia" Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹² Véase SUP-REP-569/2015 y SUP-REP-20/2016.

¹³ Criterio contenido, entre otras, en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-18/2016 y acumulado.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

Siendo que el *Tribunal Electoral* explicó el contenido y alcance de dicho parámetro de revisión, en los términos siguientes:

a) Centralidad del sujeto. *La centralidad del sujeto se refiere al protagonismo del sujeto denunciado frente al conjunto de los elementos visuales, auditivos y textuales, de forma tal que si del análisis integral se advierte una exposición preponderante de la imagen o la voz (o ambas) de una persona, aunados a elementos narrativos como alusiones personales o mensaje en primera persona se puede concluir que existe un posicionamiento personalizado del mensaje.*

b) Direccionalidad del discurso. *La direccionalidad del discurso se relaciona con la probable intención o el objetivo del mensaje, esto es, el análisis probabilístico de su finalidad, considerando tanto la centralidad del sujeto como aquellos elementos que permiten identificar un destinatario o la alusión a un momento futuro al que se dirige el mensaje.*

c) Coherencia narrativa. *La coherencia narrativa del promocional se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos del promocional que generan mayor o menor convicción sobre un juicio de probabilidad preliminar y preventivo, lo que supone que si se advierte la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral, se debe valorar si de la narrativa del promocional (analizando sus elementos visuales, auditivos, textuales y contextuales) existen elementos que desvirtúan o confirman el juicio de probabilidad de un riesgo o el peligro en la demora en la adopción de una medida cautelar que a su vez justifique su necesidad para prevenir o suspender una conducta que afecta principios o valores protegidos constitucional y legalmente.*

Ahora bien, es de resaltar que el *INE* en cumplimiento a lo resuelto por el *Tribunal Electoral* en los expedientes SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016, emitió el pasado veinte de julio del año en curso el acuerdo INE/CG337/2017 por el que emitió lineamientos respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en la pauta ordenada por este Instituto.

En dichos *lineamientos*, en su apartado Quinto, se establecieron los criterios a los que deben sujetarse los promocionales de los partidos políticos, a decir:

1. *En los promocionales de radio y televisión se podrán emitir juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones en pleno uso del derecho de libertad de expresión, sin censura previa y sin rebasar las restricciones legales y normativas vigentes.*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

2. *En la propaganda de radio y televisión de los partidos políticos deben utilizar elementos propios que los identifiquen en lo particular y a sus candidatos, y se abstendrán de utilizar elementos que los asemejen a otro partido o que identifiquen erróneamente a las personas que ostentan las candidaturas a los cargos de elección popular, a grado tal que la ciudadanía no pueda identificar con claridad las opciones políticas.*
3. *En la propaganda de radio y televisión, los partidos políticos deben atender al tipo de propaganda y al periodo de su transmisión (política, de precampaña, de intercampaña y de campaña), pues de esos elementos dependerá el tipo de mensaje que pueda emitirse de conformidad con la normatividad aplicable.*
4. **Los partidos políticos podrán incluir en los tiempos de radio y televisión a sus dirigentes y voceros o hacer referencia a éstos, siempre que:**
 - a) ***En todo tiempo su participación o aparición se acompañe de elementos que permitan a la ciudadanía identificarlos plenamente con ese carácter, así como al partido al que pertenecen o representan.***
 - b) ***El contenido de la propaganda en radio y televisión en los que aparezca el nombre, la voz, imágenes o cualquier otro símbolo relacionado con el dirigente o vocero partidista se deberá ajustar al tipo de propaganda y, consecuentemente, a los fines del periodo ordinario o etapa electoral correspondiente, por lo que en ningún caso podrá aprovecharse para comunicar, sugerir o exteriorizar cuestiones, posicionamientos o aspiraciones personales de ninguna índole, a fin de respetar el modelo de comunicación política y no poner en riesgo o afectar los principios constitucionales, como el de la equidad en la contienda, por lo que deberá estar orientada por las siguientes directrices:***
 - i. ***En la propaganda política difundida en periodo ordinario se admite una mayor y más constante participación o aparición de dirigentes y voceros partidistas, sin que exista centralidad de un sujeto único, siempre que se cumpla la finalidad de este tipo de mensajes.***
 - ii. ***En la propaganda electoral difundida en periodo de precampaña o campaña se podrá incluir la participación o aparición de dirigentes y voceros partidistas, en el entendido de que se debe privilegiar y anteponer la exposición de precandidaturas derivado de un contexto de equidad interna y de candidaturas.***

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

- iii. *En la propaganda difundida en periodo de intercampaña, se podrá incluir la participación o aparición de dirigentes o voceros partidistas, siempre que no afecte la naturaleza genérica de propaganda de este tipo.*
- c) **Cuando se reúna en una misma persona la calidad de dirigente o vocero partidista y la de aspirante, precandidato o candidato a un cargo de elección popular, se deberá observar lo siguiente:**
- i. ***A partir del inicio del Proceso Electoral y hasta el inicio de precampañas, los dirigentes y voceros de los partidos políticos que aspiren a un cargo de elección popular, no podrán aparecer o participar con ese carácter o cargo partidista en la propaganda electoral que se difunda a través de radio y televisión, a fin de evitar que su presencia en dichos medios de comunicación social les represente un posicionamiento o ventaja indebida en menoscabo de la equidad de la contienda.***
- ii. *En la etapa de precampaña, los dirigentes y voceros de los partidos políticos sólo podrán aparecer o participar en la propaganda difundida en radio y televisión con carácter de precandidatos, siempre que esa calidad sea claramente identificable en la propaganda y se respeten las reglas de equidad interna del partido político en que participan.*
- iii. *En la etapa de campaña, los dirigentes y voceros de los partidos políticos sólo podrán aparecer o participar en la propaganda difundida en radio y televisión con el carácter de candidatos, siempre que hayan sido registrados ante la autoridad electoral competente y en la propaganda se identifique claramente esa calidad.*
- iv. *En la etapa de intercampaña, queda prohibida la aparición de dirigentes y voceros partidistas en la propaganda que se difunde en radio y televisión, a fin de evita un posicionamiento o ventaja indebida en detrimento de la equidad de la contienda electoral y una afectación a la naturaleza genérica de ese tipo de propaganda.*

La violación a lo previsto en el inciso c) implicará la presunción de la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña por parte del dirigente o vocero partidista.

[Énfasis añadido]

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

De igual suerte, en el apartado Sexto de los *Lineamientos*, se estableció como método de análisis, el siguiente:

*“Con la finalidad de evitar el abuso de un derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o al modelo de comunicación política, la Comisión de Quejas, en el ámbito de sus atribuciones, siempre que exista una denuncia o solicitud de medidas cautelares, analizará de manera integral el contenido del promocional en su contexto particular, para poder identificar elementos que permitan advertir preliminarmente, de ser el caso, **sistematicidad, intencionalidad o direccionalidad del discurso**, a través de la cual razonablemente se pueda inferir que **el promocional tiene la intención preponderante de posiciona indebidamente a un dirigente o vocero de un partido político, y no al propio partido político**, a sus precandidatos o candidatos, según sea el caso, de conformidad con la tesis LXXXIX/2016, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro PROMOCIONALES DE DIRIGENTES DE PARTIDOS POLÍTICO EN RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERAR SU RAZONABILIDAD.*

*Para lo anterior, se deberá considerar, esencialmente, **la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa** del respectivo promocional, en términos de lo establecido en los precedentes jurisdiccionales, así como lo siguiente:*

- a) *El tipo de propaganda*
- b) *La temporalidad en que se emite*
- c) *La calidad de la persona que aparece*
- d) *Los elementos gráficos, visuales y auditivos que se contienen en la propaganda*
- e) *El contexto en que se emite*

[Énfasis añadido]

Bajo dichos parámetros, se procede al análisis del promocional denunciado.

MATERIAL DENUNCIADO

Paso firme RA00392-17
Audio
Voz en off hombre 1: Soy Enrique Ochoa, Presidente Nacional del PRI.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

Voz Enrique Ochoa Reza: Cada paso que damos en el PRI es un paso firme por México. Muy firme, para que las mujeres no vivan violencia y si logren igualdad en su ingreso. Un paso firme, a favor de la educación y la salud, de calidad para todos. Un paso firme, para que tengas un buen empleo, digno y bien pagado. Un paso firme, a favor de fuentes de energía más limpias y accesibles para todos. México tiene que avanzar con firmeza. ¡Contigo en el PRI, a paso firme por México!

Voz en off hombre 2: PRI.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- Se identifica que la persona que habla es Enrique Ochoa, en su calidad de Presidente Nacional del PRI.
- Refiere que el partido que representa, busca dar pasos firmes para lograr distintos objetivos como son: eliminar la violencia contra las mujeres, educación de calidad, salud de calidad y para todos, empleos dignos y bien pagados, así como la igualdad en el pago a hombres y mujeres, entre otros.
- El promocional cierra con la frase “Contigo el PRI, a paso firme por México” y la voz en *off* que indica el partido político responsable del mensaje, es decir, el *PRI*.

ANÁLISIS DE CASO CONCRETO

En primer término, como se señaló, el *PAN* refiere que existe un presunto uso indebido de la pauta por parte del *PRI*, con motivo del supuesto posicionamiento de su Presidente Nacional Enrique Ochoa Reza, así como de dicho instituto político, en el contenido del *Promocional Piso Firme*.

En este contexto, la pretensión del *PAN* es que esta *Comisión* ordene la *suspensión inmediata de la difusión del promocional identificado como ‘Paso Firme’*, ya que a su juicio, contraviene la normatividad electoral, en específico, los *Lineamiento* emitidos por este instituto para regular la aparición de dirigentes y voceros de partidos políticos en la pauta administrada por el *INE*.

Al respecto, esta *Comisión* considera **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por las siguientes consideraciones:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

De las constancias que obran en autos, se advierte que el promocional denunciado fue pautado por el PRI para su difusión dentro del **periodo ordinario**, iniciando su difusión entre el catorce y quince de abril en las entidades que no tuvieron proceso electoral este año y entre el cinco y seis de junio en aquellas entidades que sí tuvieron proceso electoral. De igual suerte, se advierte que dicho promocional concluye su vigencia entre el doce y catorce de septiembre del presente año.

Al respecto, cabe destacar que en tiempos ordinarios los partidos políticos tienen acceso a tiempo en radio y televisión con la finalidad de difundir propaganda política, es decir, aquella que, conforme a los *Lineamientos*, no tiene temporalidad específica y tiene por finalidad presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas o creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.

De igual suerte, de las constancias que obran en autos no se advierte elemento de prueba, aun de carácter indiciario que presuponga que, al momento, Enrique Ochoa Reza pretenda postularse a un cargo de elección popular, del ámbito local o federal.

Además, dicho sujeto al dar respuesta al requerimiento expreso de la autoridad sustanciadora sobre si tiene alguna aspiración a contender a un cargo de elección popular, ya sea del ámbito local o federal, manifestó que éstas son públicas.

Al respecto, conforme a lo asentado en la nota intitulada *Ochoa Reza: PRI ganó el Estado de México con una campaña propositiva*,¹⁴ publicada el cinco de junio del actual, la cual contiene, además, un audiovisual que corresponde a una entrevista formulada a Enrique Ochoa Reza, mismo que negó tener aspiraciones, particularmente, presidenciales.

En este sentido, desde una óptica preliminar, se advierte que en el *Promocional Piso Firme* se alude, primordialmente, a propuestas de interés general como lo son

¹⁴ Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/estados/2017-06-05/ochoa-reza-pri-gano-estado-mexico-campana-propositiva/>. Minuto 04:56 del audiovisual en cita. Fecha de consulta: 06-09-2017.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

la eliminación de la violencia en contra de las mujeres, la prestación de servicios educativos y de salud de calidad, generación de empleos, entre otros, lo que a consideración de esta autoridad tiene como objetivo principal dar a conocer a la ciudadanía la propuesta o posición que tiene el *PRI* respecto a esos tópicos.

En efecto, Enrique Ochoa Reza, en su carácter de Presidente Nacional del *PRI*, pretende informar que ante esos temas el partido político denunciado busca dar pasos firmes, refiriendo que el partido que representa, junto con la radioaudiencia – al referir *contigo*-, dan pasos firmes para concretar las propuestas que refiere.

Es decir, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que no se trata de un mensaje de posicionamiento de Enrique Ochoa Reza, sino que en voz de él, en su calidad de Presidente Nacional de un instituto político y en representación de éste, envía un mensaje a la ciudadanía, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de material legalmente permitido para su difusión en el periodo ordinario de la pauta administrada por este instituto.

Es destacarse que en el *Promocional Piso Firme* de forma auditiva, se realiza una identificación clara de la calidad del dirigente partidista. Esto es, de Enrique Ochoa Reza, como Presidente Nacional del *PRI*, por lo que, no existe base objetiva para suponer que su participación en el spot denunciado genera confusión respecto de la calidad en la que aparece y, por ende, para suponer que ello representa un posicionamiento indebido de su persona o un quebrantamiento del principio de equidad en alguna contienda, al ser contundente que su participación la hace bajo esa calidad en **el contexto** del periodo indicado.

Ahora bien, tampoco se advierte que dicho spot actualice los tres elementos o parámetros que ha establecido el *Tribunal Electoral* para analizar, en el marco de medidas cautelares, este tópico, por lo siguiente.

A) Centralidad del sujeto

No se cumple con este requisito, porque si bien en el *Promocional Piso Firme* es audible la voz del dirigente partidista y la mención de su nombre, no se advierten elementos narrativos como mensajes en primera persona del dirigente denunciado,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

que lleven a concluir que existe posicionamiento personalizado, como se demuestra enseguida.

Al inicio del promocional, se refiere que habla Enrique Ochoa, Presidente Nacional del PRI, posteriormente, se escucha la voz de Enrique Ochoa Reza, haciendo referencia, esencialmente, a cuestiones genéricas relacionadas con el posicionamiento del partido político que representa, sobre temas tales como la salud, seguridad, educación, empleo, medio ambiente y de mejores condiciones para la mujer, **sin que en forma alguna se haga alguna alusión personal o mensaje en primera persona del que se siga un posicionamiento personalizado.**

B) Direccionalidad del discurso

Bajo la apariencia del buen derecho, esta autoridad considera que el spot bajo estudio no contiene elementos que permitan establecer que su contenido se relaciona con una probable intención personal del dirigente partidista respecto a un proceso electoral futuro, tomando en cuenta, además, los destinatarios de los mismos y el contexto en el que se emite (pauta ordinaria).

Como se ha sostenido, dicho promocional tiene por objeto plantear un mensaje genérico respecto a tópicos de interés nacional y de debate público en el marco de la pauta ordinaria, principalmente vinculados con la salud, seguridad, educación, empleo, medio ambiente y de mejores condiciones para la mujer; así como la posición que frente a ello tiene el *PRI*.

En este tenor y desde una visión preliminar, no se advierte, directa o indirectamente, que el mensaje esté dirigido a un proceso electoral futuro o a la realización de hechos o aspiraciones personales del dirigente partidista, por lo que no se actualiza la hipótesis de “direccionalidad del discurso” trazada por *Tribunal Electoral*.

C) Coherencia Narrativa

En opinión de esta Comisión, al no actualizarse en su conjunto los dos elementos anteriormente analizados, no existe base para establecer una coherencia narrativa

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

que evidencie la intención de realizar un posicionamiento susceptible de generar una violación en materia de propaganda política electoral.

Lo anterior, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que el promocional de radio que nos ocupa, se enmarca en un contexto meramente informativo hacia la ciudadanía respecto de temas de interés general, así como de una posición ideológica partidista en el contexto del debate público, en aras de promover la participación política de la sociedad.

Es por ello que, se insiste, si bien en el contenido del *Promocional Piso Firme* de escucha la voz de Enrique Ochoa Reza, ello acontece en su calidad de dirigente partidista del *PRI*, circunstancia que, desde una óptica preliminar, está permitido.

Ahora bien, respecto de lo denunciado por el quejoso, en el sentido de que dicho promocional estará vigente al inicio del proceso electoral federal 2017 -2018, lo cierto es que el mismo concluye su vigencia previo al inicio de las precampañas, por lo que su contenido se ajusta a la temporalidad en la que está programada su difusión, es decir, durante el periodo ordinario, siendo que como ya se dijo, el dirigente partidista denunciado, bajo protesta de decir verdad, informó que no aspira a algún cargo de elección popular, sin que obre en autos indicio alguno que contravenga lo referido por el denunciado.

En efecto, el próximo ocho de septiembre dará inicio el proceso electoral federal 2017 -2018, teniendo previsto que el periodo de precampaña a nivel federal transcurra del trece de noviembre del presente año al once de enero del dos mil dieciocho, por lo que, al concluir la vigencia del promocional denunciado entre el doce y catorce de septiembre, su contenido se adecúa a la temporalidad en la que es difundido, es decir, de propaganda política.

En suma:

- El promocional denunciado es propaganda política, pautada para el periodo ordinario por el *PRI*, en uso de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

- Enrique Ochoa Reza, es claramente identificado como la persona que habla en el spot denunciado, en su calidad de Presidente Nacional del PRI.
- Del contenido del spot denunciado, no se advierte un posicionamiento personalizado de Enrique Ochoa Reza, sino a nombre del partido político que representa.
- En autos no existe evidencia, ni siquiera a nivel de indicio, de que Enrique Ochoa Reza aspire a algún cargo de elección popular, que actualice la presunción de actos anticipados de precampaña o campaña por parte del denunciado establecida en los *Lineamientos*.

En este sentido, este órgano colegiado concluye que la solicitud de medidas cautelares es **improcedente** al no advertir que con la difusión del promocional denunciado, se contravengan, bajo la apariencia del buen derecho, las normas relacionadas con la difusión de propaganda político – electoral, de conformidad a los argumentos esgrimidos en el presente apartado.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la presente resolución.

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el *PAN* respecto del *Promocional Piso Firme*, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la *UTCE*, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. En términos del considerando QUINTO, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017

sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Septuagésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de septiembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA