

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-  
135/2017

**RECORRENTE:** PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
COMISIÓN DE QUEJAS Y  
DENUNCIAS DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

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

**SECRETARIOS:** ÁNGEL  
FERNANDO PRADO LÓPEZ Y  
KARINA QUETZALLI TREJO  
TREJO

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

**Sentencia** que **confirma** el acuerdo, por el cual se declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional<sup>1</sup> respecto del promocional “Paso Firme” con folio **RA00392-17**, en su versión en radio, dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017.

**I. ANTECEDENTES.**

**1. Procedimiento especial sancionador  
UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017.**

**a) Queja UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017.** El primero de septiembre de la presente anualidad, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional

---

<sup>1</sup> En adelante PAN

## **SUP-REP-135/2017**

Electoral (en adelante INE) queja del PAN, por el que denunció al Partido Revolucionario Institucional<sup>2</sup>; 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*” con folio **RA00392-17**, en su versión en radio, por considerar que constituye un posicionamiento indebido de dicho dirigente y su partido.

Cabe precisar que la transmisión del aludido promocional inició el cuatro de abril del presente año, en entidades que no tuvieron proceso electoral y, entre el cinco y seis de junio, en aquellas que sí lo tuvieron. Dicho promocional, concluye su vigencia en distintas entidades federativas, entre el doce y catorce de septiembre del presente año.

**b) Admisión de la denuncia.** En esa misma fecha, la Unidad referida tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/157/2017**, se radicó y se admitió.

**c) Improcedencia de medidas cautelares** El siete siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias declaró improcedente la adopción de medida cautelar solicitada por el PAN.

### **2. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.**

**a) Demanda.** Inconforme, el ocho de septiembre posterior, el recurrente presentó demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

---

<sup>2</sup> En adelante PRI

**b) Recepción y turno.** La demanda y demás constancias atinentes se recibieron en la Sala Superior el nueve siguiente, con las cuales la Magistrada Presidenta, integró el expediente SUP-REP-135/2017, y lo turnó a la ponencia a su cargo.

**c) Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la demanda se radicó, se admitió a trámite y, al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia.**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, conforme al artículo 109, apartado 1, inciso b), de la Ley de Medios, que establece la procedencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador cuando se trate de las medidas cautelares que emita el INE, como ocurre en el caso.

### **2. Procedencia.**

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.

**b) Oportunidad.** La Ley de Medios, en su artículo 109, apartado 3, establece que el recurso, debe presentarse en el

## **SUP-REP-135/2017**

plazo de cuarenta y ocho horas y, en el caso, el requisito se satisface, porque el acuerdo impugnado se notificó por oficio al recurrente a las doce horas con cuarenta y cinco minutos del siete de septiembre del año en curso, como consta en la razón de notificación correspondiente a foja noventa y seis; en tanto que el ocurso relativo se presentó a las diecinueve horas con treinta y seis minutos del ocho siguiente, según consta en el sello de recepción.

**c) Legitimación y personería.** Este requisito se encuentra satisfecho en términos de lo dispuesto por los artículos 45, apartado 1, fracción II, en relación con el 110 párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el recurso fue interpuesto por Eduardo Ismael Aguilar Sierra, en su carácter de representante del PAN ante el Consejo General del INE.

**d) Interés para interponer el recurso.** El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso, por ser quien presentó la denuncia a la que recayó el acuerdo impugnado, en el cual se declaró improcedente la medida cautelar solicitada, decisión que señala, le causa perjuicio, puesto que, en su concepto, el promocional denunciado constituye uso indebido de la pauta y promoción personalizada del dirigente nacional del PRI.

**e) Definitividad.** Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

### **III. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA**

#### **1. Marco normativo.**

##### **a) Medidas cautelares.**

Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, esta Sala Superior ha sustentado<sup>3</sup> que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

---

<sup>3</sup> Vid. **Jurisprudencia 14/2015**, cuyo rubro es: “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**”.

## **SUP-REP-135/2017**

En ese sentido, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, en los artículos 4, párrafo 2, 38, párrafos 1 y 3, 39, párrafo 1, establece:

- Las medidas cautelares sólo pueden ser dictadas, entre otros, por el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la Unidad Técnica.
- Los principios y sistema concreto a través del cual funcionan los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares y que éstos tienen como finalidad prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.
- Los elementos básicos que deben analizarse para la procedencia de las medidas cautelares, como instrumento que tiene la finalidad de lograr el cese 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, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

En ese contexto, este Tribunal ha considerado<sup>4</sup> que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

- Analizar la apariencia del buen derecho, para lo cual, tendrá que examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación (*fumus boni iuris*).
- El peligro en la demora, o la existencia de causas que justifiquen de manera fundada que, la espera de la resolución definitiva, generaría la desaparición de la materia de la controversia. Asimismo, que la probable afectación es irreparable (*periculum in mora*).
- 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.
- Finalmente, se advierte que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
- En este sentido, la determinación de adoptar o no medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no sólo la existencia de la conducta o su

---

<sup>4</sup> Vid. Las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-16/2017, SUP-REP-13/2017, SUP-REP-12/2017, SUP-REP-4/2017, entre otros.

## **SUP-REP-135/2017**

verosimilitud, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

- En cambio, el análisis de ponderación para determinar la adopción o no de una medida cautelar debe considerar de manera preliminar el grado de afectación que dicha medida puede tener sobre el derecho a la información del electorado y en la libertad de expresión del denunciado, como una limitación del debate público, considerando también la brevedad de los plazos en los procedimientos especiales sancionadores.

Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: 1) evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y 2) todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

### **b) Propaganda política y pauta ordinaria.**

El modelo de comunicación política se sustenta, principalmente, en el hecho de que los partidos políticos tendrán derecho al uso de manera permanente de los de medios de comunicación social<sup>5</sup>

Es a través del uso de ésta prerrogativa que pueden difundir mensajes con su ideología y posturas relacionadas con temas

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, base III y artículo 12, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

de relevancia, así como las de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular<sup>6</sup>

Sin embargo, es importante señalar que dicha prerrogativa se encuentra sujeta a los parámetros constitucionales y legales, en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En tal sentido, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada precisamente a hacer prevalecer los fines específicos para los que precisamente fue asignada, a fin de evitar conductas que a la postre pudieran constituir una simulación o un fraude a la ley.

De esa suerte, los institutos políticos están constreñidos a emplear los tiempos que el Estado a través del INE les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, respetando los parámetros que para cada una de las etapas la propia normativa electoral mandata.

Esto, ya que de no seguir dichas directrices, se desnaturalizaría el propio modelo de comunicación política, el cual busca que todos los partidos accedan a dichos tiempos en condiciones de equidad, con el objeto de mostrarse frente a la ciudadanía, dentro de los procesos electorales como fuera de ellos.

- **Pauta ordinaria.** Por otra parte, en el asunto que se plantea, la otra cuestión a determinar es respecto del contenido que pueden difundir los partidos políticos en su pauta ordinaria, es

---

<sup>6</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 159, párrafo segundo.

## SUP-REP-135/2017

decir, en aquella a la que tienen acceso a los tiempos del estado en radio y televisión fuera de los procesos electorales.

En ese sentido, durante aquellos periodos en los que no se encuentra en desarrollo algún proceso electoral, los institutos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión, **para difundir mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.**

Esto es así, porque de acuerdo con la normativa electoral, la difusión de propaganda electoral sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, puesto que tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

En tal sentido, esta Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios, la prerrogativa cumple la finalidad de promover exclusivamente **al partido político –su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas-, tal como lo mandata el propio artículo 41 constitucional**, al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Véase el SUP-REP-18/2016.

La distancia que existe entre los tiempos de proceso electoral y los ordinarios, en atención a su naturaleza, implica que el acceso a radio y televisión en periodos ordinarios se encuentre delimitado por el citado precepto constitucional, de ahí que toda promoción que tenga una finalidad diferente a la propaganda electoral propia de los procesos electorales o a la propaganda política que difunden los partidos políticos en los tiempos que corresponden a periodos ordinarios, se apartaría de los fines constitucionales para los que son destinadas constitucionalmente las prerrogativas en radio y televisión.

De esa forma, los partidos políticos han de usar los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado y que tienen asignados como prerrogativa, en la lógica para la que fue destinada constitucionalmente en el artículo 41 constitucional.

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales, deberán destinarlos para difundir mensajes de propaganda política en los que se comunique la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas<sup>8</sup>.

## **2. Síntesis de agravios ante esta Sala Superior.**

En su escrito de demanda, el recurrente señala en esencia lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Dicho criterio fue sustentado por esta Sala Superior en el SUP-REP-91/2017 y acumulados

## SUP-REP-135/2017

-La responsable realiza una indebida valoración del material impugnado pues deja de vigilar el principio de certeza y legalidad, al no considerar lo señalado en su escrito de queja, toda vez que el contenido del promocional se enfoca a generar un posicionamiento del PRI y su dirigente nacional, considerando que éste se encuentra vigente hasta el día ocho de septiembre, día en que da inicio el proceso electoral federal 2017-2018, incumpliendo con el apartado i) del inciso c) de los Lineamientos que regulan los criterios respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en tiempos de radio y televisión, emitidos por el Consejo General del INE<sup>9</sup>, ya que es presumible que el citado dirigente busque un cargo de elección popular en el próximo proceso electoral.

- Asimismo, el recurrente señala que la autoridad responsable debió considerar en su resolución la figura del apercibimiento, para verificar si el sujeto denunciado tiene aspiraciones de postularse a una precandidatura o candidatura, ya que de ser así se le apliquen las consecuencias previstas en los lineamientos, para evitar un posible fraude a la ley.

### 4. Estudio de fondo

#### 4.1 Contenido del promocional

<b>Paso firme RA00392-17 Audio</b>
Voz en Off hombre 1: Soy Enrique Ochoa, Presidente Nacional del PRI. 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.

<sup>9</sup> En adelante los Lineamientos

Paso firme RA00392-17 Audio
<p>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</p>

#### 4.2 Caso concreto

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 por una parte **inoperantes** y por otra, **infundados** en virtud de los razonamientos que a continuación se exponen.

La **inoperancia** de los motivos de disenso radica en que el recurrente aduce de forma genérica, la indebida valoración del material denunciado, sin señalar o argumentar qué o cuáles planteamientos de la denuncia primigenia dejó de analizar la autoridad responsable<sup>10</sup>.

En efecto, el recurrente solo se limita a manifestar que la autoridad responsable realiza una indebida valoración del material denunciado, pues deja de vigilar el principio de certeza y legalidad, al no considerar lo señalado en su escrito de queja toda vez que el contenido del promocional se enfoca a generar

<sup>10</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio contenido en las jurisprudencias **81/2002** y **19/2012**, emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros son: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO." y "AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA."

## SUP-REP-135/2017

un posicionamiento del PRI y su dirigente nacional, incumpliendo con el apartado i) del inciso c) de los Lineamientos, ya que es presumible que el citado dirigente busque un cargo de elección popular en el próximo proceso electoral federal. Esto es, sin exponer razones o argumentos que ataquen el epicentro de sus conclusiones.

Lo anterior, porque en el acuerdo impugnado de manera evidente la Comisión responsable hace un desglose argumentativo que se construyó de la siguiente manera:

1. En tiempos ordinarios los partidos políticos tienen acceso a tiempos 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 general, con el objeto de promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país.
2. Asimismo, señaló, que de las constancias que obran en autos no se advierte elemento de prueba, aun de carácter indiciario que presuponga que al momento el sujeto denunciado pretenda postularse a un cargo de elección popular.
3. Lo anterior, porque dicho el sujeto denunciado al dar respuesta al requerimiento de la autoridad responsable sobre alguna posible aspiración a contender a un cargo de elección popular, aquél manifestó que: *“mi posición al respecto es pública y a eso me remito”*.

4. Al respecto, la autoridad responsable realizó diversas diligencias para verificar lo aducido por el denunciado, de las cuales advirtió –por distintas notas periodísticas- que Enrique Ochoa Reza descartaba tener aspiraciones de naturaleza electoral para el proceso 2018.<sup>11</sup>
5. En ese orden de ideas, la responsable llegó a la conclusión que del promocional denunciado, no existe base objetiva para suponer que la aparición en el spot del dirigente nacional del PRI 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 una vulneración al principio de equidad en la contienda, al ser contundente que su participación la realiza bajo la calidad referida en el contexto del periodo indicado (ordinario).
6. Además, que dicho spot tampoco actualiza los tres elementos o parámetros que ha establecido este Tribunal Electoral para analizar en el marco de medidas cautelares este tópico tales como: a) centralidad del sujeto, b) discrecionalidad del discurso y c) coherencia narrativa<sup>12</sup>.
7. Por lo que hace al elemento temporal del spot motivo de la denuncia la Comisión responsable adujo que el mismo concluye su vigencia previamente al inicio de las precampañas del próximo proceso electoral, por lo que su contenido se ajusta a la temporalidad del periodo ordinario.
8. Por tanto, concluyó que en función del marco normativo y bajo la apariencia del buen derecho, además de las

---

<sup>11</sup> Consultable a fojas 102-108 del cuaderno único accesorio.

<sup>12</sup> Consultable a fojas 18-20 del acuerdo impugnado.

## **SUP-REP-135/2017**

pruebas recabadas, resultaba improcedente la adopción de medidas cautelares.

Por tanto, las manifestaciones hechas por el recurrente, resultan genéricas y ambiguas, ya que, no expone argumentos tendentes a evidenciar lo inexacto e impreciso del análisis realizado por la Comisión responsable al estudiar la conducta denunciada, en relación con la intención del dirigente partidista y la temporalidad de difusión de promocional, sino que solamente hace alusión a una supuesta falta de valoración del material motivo de la denuncia, con los mismos argumentos expuestos en la queja primigenia.

Si bien el denunciante reitera que existe una indebida valoración del material denunciado, las expresiones son de tal generalidad, que no desarrolla razones donde se exponga un nexo causal entre lo manifestado en el recurso y un resultado diverso al propuesto por la autoridad responsable.

Por ello, se requiere que el inconforme en tales argumentos exponga de manera razonada los motivos concretos en los cuales sustenta sus propias alegaciones, esto es, en los que explique el porqué de sus aseveraciones, pues de lo contrario las mismas devienen inoperantes.

En este sentido, el actor no aporta elementos a esta Sala Superior para considerar que las conclusiones de la responsable son incorrectas, pues no expresa argumentos encaminados a evidenciar que la valoración del promocional denunciado y material probatorio realizadas por la responsable es incorrecta. De ahí lo inoperante de su motivo de disenso.

Por otro lado, en relación al motivo de agravio del recurrente en donde señala que la autoridad responsable debió considerar en su resolución la figura del apercibimiento para que, en el caso, de que el sujeto denunciado materializara alguna aspiración de postularse a una precandidatura o candidatura, se le aplique las consecuencias previstas en los Lineamientos, para evitar un posible fraude a la ley, resulta infundado, pues lo cierto es que el hecho de llegar a tener tal calidad es un hecho futuro de realización incierta que deberá ser valorado en el momento en que llegare a actualizarse.

De ahí que este órgano jurisdiccional concluya que la determinación de la autoridad responsable fuera apegada a Derecho.

Por lo anteriormente expuesto y fundado; se,

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

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado.

**Notifíquese** como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase las constancias correspondientes a las partes.

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

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**