



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, Y POR SU CANDIDATA A LA GUBERNATURA DE NUEVO LEÓN, CLARA LUZ FLORES CARRALES, POR LA COMISIÓN DE HECHOS QUE PODRÍAN CONSTITUIR VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO EN CONTRA DE ESTA ÚLTIMA, ATRIBUIBLES AL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y A SU CANDIDATO A LA GUBERNATURA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, SAMUEL GARCÍA SEPÚLVEDA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021.

Ciudad de México, a nueve de marzo de dos mil veintiuno.

A N T E C E D E N T E S

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.¹ El seis de marzo de dos mil veintiuno, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) escrito de queja suscrito por el partido MORENA, por el que denunció al partido Movimiento Ciudadano y a su candidato a la gubernatura de Nuevo León, Samuel García Sepúlveda, por violencia política en razón de género (VPRG) en contra de Clara Luz Flores Carrales, derivado de la difusión de los promocionales identificados como **“NO SOY COMO ELLOS”** y **“LA VIEJA POLÍTICA NL”** en sus versiones de televisión (RV00367-21 y RV00410-21, respectivamente) y de radio (RA00464-21 y RA00509-21, respectivamente), pautados para la etapa de campañas en la mencionada entidad federativa. Adicionalmente, denunció la difusión en redes sociales de los materiales denunciados.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares para que se suspenda la difusión del material objeto de denuncia.

II. REGISTRO, REQUERIMIENTO DE CONSENTIMIENTO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, Y RESERVA DE PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El siete de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021**. Asimismo, y, con fundamento en lo establecido en el artículo 21, párrafo 3, inciso b), del

¹ Visible a fojas 1 a 40 del expediente en que se actúa.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (RVMPRG), se requirió a Clara Luz Flores Carrales, candidata de MORENA a la gubernatura del estado de Nuevo León, a fin de que manifestara su consentimiento para dar inicio a un procedimiento especial sancionador en los términos planteados por el partido político denunciante. En consecuencia, se ordenó la reserva de la admisión y del emplazamiento hasta en tanto se contara con el consentimiento de la víctima.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El ocho de marzo del presente año, se tuvo por recibido el escrito por el que Clara Luz Flores Carrales manifestó su consentimiento para dar inicio al procedimiento especial sancionador en el que se actúa, por lo que se acordó la admisión a trámite del mismo; se ordenaron diversas diligencias relativas a la certificación de los materiales denunciados y se ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (INE), para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del INE es competente para resolver sobre la determinación de medidas cautelares, con fundamento en los artículos 1, 41, párrafo segundo, Base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 20 bis, 20 Ter y 48 bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV); 3, inciso k), 442, numeral 2, párrafo 2; 449, párrafo 1, inciso b); 459, párrafo 1, inciso b); 463 Bis; 470, numeral 2; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 1; 8, párrafo 1, fracción II; 35; 37, 38, párrafo 1; 40 y 44, párrafo 2, del RVPMRG.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la difusión de propaganda electoral cuyo contenido actualiza violencia política en razón de género, en perjuicio de una candidata a un cargo de elección popular, a través de radio y televisión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Es aplicable a este asunto la jurisprudencia **25/2010**,² emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.

A) Hechos denunciados

Como se ha expuesto, MORENA denunció a Movimiento Ciudadano y a su candidato a la gubernatura en el estado Nuevo León, Samuel García Sepúlveda, porque, en su concepto, los spots pautados por el partido denunciado denominados **“NO SOY COMO ELLOS”** y **“LA VIEJA POLÍTICA NL”** en sus respectivas versiones de radio y televisión contienen elementos que actualizan violencia política en razón de género en perjuicio Clara Luz Flores Carrales, candidata del partido denunciante al mismo cargo de elección popular indicado y quien, además, otorgó su consentimiento para el inicio del presente procedimiento. Adicionalmente, se denunció la difusión en redes sociales de los materiales denunciados.

Los materiales objeto de denuncia y, concretamente, las expresiones y fragmentos que, desde la perspectiva de la parte quejosa, actualizan violencia política en razón de género, serán detallados y estudiados más adelante.

B) Medidas cautelares solicitadas

La parte quejos solicita que se ordene el cese de la difusión de los materiales señalados, tanto en radio, televisión como en redes sociales.

TERCERO. EXISTENCIA OBJETIVA DE LOS HECHOS

Esta autoridad tiene la obligación de verificar la existencia objetiva de los hechos denunciados, bajo un análisis con perspectiva de género.

En ese sentido, en el artículo 5 del RVPMRG, se señala la metodología para actuar con perspectiva de género, con el fin de verificar si existen situaciones de

² Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

violencia o de vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impidan o puedan impedir la impartición de justicia de manera completa e igualitaria.

Dicha metodología comprende lo siguiente:

I. Identificar, en primer lugar, si existen situaciones de poder o un contexto de desigualdad estructural que, por cuestiones de género, den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia;

II. Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género;

III. En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones;

IV. De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género;

V. Aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, y

VI. Evitar en todo momento el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

Actuando bajo esta metodología, y de conformidad con el Capítulo IV del RVPMRG, en lo referente a la investigación y pruebas, esta autoridad cuenta con los siguientes elementos que obran en el expediente señalado al rubro, para verificar la existencia de los hechos:

A) Ofrecidas por el partido político denunciante



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

1. Documental Pública, consistente en la certificación que realice el área administrativa del INE, respecto de la existencia y contenido de los materiales en la liga electrónica referida por el denunciante.
2. Documental Pública, consistente en el Acta que resulte del requerimiento para efectuar el monitoreo para detectar la existencia y contenido del material denunciado.
3. Presuncional: en su doble aspecto legal y humana.
4. Instrumental de actuaciones.

B) Recabadas por la autoridad

1. Requerimiento de solicitud de consentimiento a Clara Luz Flores Carrales, para dar inicio a un procedimiento especial sancionador en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.
2. Certificación del contenido de los materiales titulados **NO SOY COMO ELLOS** y **“LA VIEJA POLÍTICA NL”** en sus versiones de televisión (RV00367-21 y RV00410-21, respectivamente) y de radio (RA00464-21 y RA00509-21, respectivamente).
3. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con los promocionales denunciados (en ambas versiones), de los que se advierte la información siguiente:

Spot con folio RV00367-21



INE
Instituto Nacional Electoral

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN

REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE
PERIODO: 08/03/2021 al 08/03/2021
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 08/03/2021 17:52:18



SISGER

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00367-21	NO SOY COMO ELLOS	NUEVO LEON	CAMPAÑA LOCAL	05/03/2021	13/03/2021

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Spot con folio RA00464-21



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 08/03/2021 al 08/03/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 08/03/2021 17:57:26

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA00464-21	NO SOY COMO ELLOS	NUEVO LEON	CAMPAÑA LOCAL	06/03/2021	13/03/2021

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

Spot con folio RV00410-21



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 08/03/2021 al 08/03/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 08/03/2021 18:00:02

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00410-21	LA VIEJA POLITICA NL	NUEVO LEON	CAMPAÑA LOCAL	08/03/2021	13/03/2021

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

Spot con folio RA00509-21



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 08/03/2021 al 08/03/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 08/03/2021 18:02:58

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA00509-21	LA VIEJA POLITICA NL	NUEVO LEON	CAMPAÑA LOCAL	07/03/2021	13/03/2021

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

C) Conclusiones preliminares

De los elementos probatorios presentados por el partido denunciante, así como de las constancias de autos, se desprenden los siguientes hechos y cuestiones relevantes:

1. Se tiene por acreditada la existencia de los promocionales identificados como **“NO SOY COMO ELLOS”** y **“LA VIEJA POLÍTICA NL”** en sus versiones de televisión RV00367-21 y RV00410-21, así como para radio RA00464-21 y RA00509-21, respectivamente, pautados por el partido político Movimiento Ciudadano para la etapa de campaña local en Nuevo León.
2. Los promocionales denunciados, en ambas versiones, respecto de la etapa de campaña local en el estado de Nuevo León, tienen las siguientes vigencias:

Promocional	Folio	Primera transmisión	Última transmisión
“NO SOY COMO ELLOS”	RV00367-21	5/03/2021	13/03/2021
	RA00464-21	5/03/2021	13/03/2021
“LA VIEJA POLÍTICA”	RV00410-21	8/03/2021	13/03/2021
	RA00509-21	7/03/2021	13/03/2021

3. Los materiales denunciados se encuentran alojados en algunas de las redes sociales Twitter, Facebook, YouTube e Instagram, conforme a la siguiente tabla:

Red Social	Contenido	Perfiles en los que se encuentra alojado	Ligas
Twitter	“NO SOY COMO ELLOS”	Samuel García Sepúlveda	https://twitter.com/samuel_garcias/status/1367827411060944898?s=20
	“LA VIEJA POLÍTICA”	Ninguno	N/A
Facebook	“NO SOY COMO ELLOS”	Movimiento Ciudadano Samuel García Sepúlveda	https://fb.watch/46s5mOJMns/ https://fb.watch/46scqwNOS/
	“LA VIEJA POLÍTICA”	Ninguno	N/A
YouTube	“NO SOY COMO ELLOS”	Samuel García Sepúlveda	https://www.youtube.com/watch?v=dEh_H-lInM
	“LA VIEJA POLÍTICA”	Ninguno	N/A
Instagram	“NO SOY COMO ELLOS”	Samuel García Sepúlveda	https://www.instagram.com/p/CMCbac9FpKg/?utm_source=ig_web_copy_link



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

	"LA VIEJA POLÍTICA"	Ninguno	N/A
--	---------------------	---------	-----

CUARTO. MEDIDAS CAUTELARES TRATÁNDOSE DE CASOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN CONTRA DE LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO.

Consideraciones generales

Los elementos que esta autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento respecto a una solicitud de adopción de medidas cautelares 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 de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) **La irreparabilidad de la afectación.**
- d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

En ese sentido, la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho³ 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* —aparición del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

³ SUP-REP-252/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Por lo anterior, mediante las medidas cautelares son protegibles aquellas situaciones en las que se acredita el actuar indebido de quien es parte denunciada en la instauración del procedimiento; siendo que, en casos como el que se analiza, esta autoridad afirma la existencia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia como el primer derecho que se pide proteger y, como **segundo elemento, la posible frustración de este derecho por quien promueve la medida cautelar ante el riesgo de su irreparabilidad.**

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 la o 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.**

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, sólo 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

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.**⁴

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 en su conjunto 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.

Consideraciones particulares de las medidas cautelares, tratándose de casos de violencia política en contra de las mujeres por razón de género

Las consideraciones generales de medidas cautelares, en los términos explicados párrafos arriba, deben estar alineadas y aplicarse con un **enfoque particular y especial** en el que se tomen en consideración, además de los elementos descritos previamente y el marco jurídico atinente, las condiciones y elementos principales necesarios para analizar y juzgar los asuntos con perspectiva de género. Concretamente, los siguientes elementos:

a) Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Las mujeres tienen reconocido el derecho a vivir una vida libre de violencia, por lo que las autoridades, en todo momento, deberán garantizar, a través de un análisis con perspectiva de género, la existencia o no de situaciones de violencia o vulnerabilidad.

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

b) Peligro en la demora. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho a una vida libre de violencia en favor a las mujeres.

c) La afectación. Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género.

d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Identificar si existen situaciones de poder o un contexto de desigualdad estructural que, por cuestiones de género, den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia, de existir, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género.

En este sentido, esta autoridad **afirma la existencia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, como el primer derecho reconocido dentro del conjunto de derechos humanos de las mujeres**, en contraste con lo que la doctrina denomina como el *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-.

Por lo anterior, mediante las medidas cautelares son protegibles aquellas situaciones en las que se acredita el actuar indebido de quien es denunciado en la instauración del procedimiento.

Acreditado el reconocimiento del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, como el derecho que se protege; el **segundo elemento consiste en la posible afectación de este derecho de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su afectación.**

En ese sentido, a efecto de visibilizar la afectación real que viven las mujeres en el ejercicio de sus derechos político-electorales, se debe cuestionar en un primer momento, los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

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 la denunciante, con el fin de proteger la esfera de derechos político-electorales ante daños o lesiones irreparables.

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.

Lo anterior, mediante la identificación de situaciones de poder o un contexto de desigualdad estructural que, por cuestiones de género, den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia y, de existir, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género.

En suma, la incorporación de la metodología para juzgar con perspectiva de género, dentro de los parámetros mínimos que deberá tomar en consideración toda autoridad en el dictado de medidas cautelares en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, constituye una herramienta necesaria a fin de evitar y visualizar el contexto de violencia o discriminación en el caso bajo análisis.

Por tales razones, esta autoridad advierte que, para el dictado de medidas cautelares con análisis de perspectiva de género, es indispensable una metodología y/o mecanismo destinado al estudio de las construcciones culturales y sociales dirigidas a determinado género, en otras palabras, lo que histórica, social y culturalmente se ha acuñado en *lo femenino* y *lo masculino*.

Es importante destacar que, si bien es cierto que la perspectiva de género implica al operador jurídico el deber de reconocer la desventaja histórica en la que se han encontrado las mujeres, también lo es que dicha circunstancia podría no estar presente en cada caso, por lo que se debe analizar la diversidad de contextos, necesidades y autonomía.

Así, la obligación de esta autoridad consiste en identificar, reconociendo el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, aquellos elementos que pudieran tener potenciales efectos discriminatorios respecto de determinada conducta, identificando los desequilibrios de poder entre las partes como consecuencia de su género, a la luz de la neutralidad de los elementos probatorios y el marco jurídico.⁵

QUINTO. MARCO JURÍDICO EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA EN CONTRA DE LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

Además del enfoque general de medidas cautelares explicadas en el apartado que antecede, es necesario tomar en consideración que, tratándose de casos de violencia política contra la mujer en razón de género, el enfoque que debe darse al estudio del asunto debe tomarse en consideración los siguientes fundamentos jurídicos y argumentos.

A efecto de analizar debidamente el contexto en el que pretende la parte actora enmarcar las violaciones a los derechos humanos y poder pronunciarse respecto a la solicitud de medidas cautelares, esta autoridad electoral nacional debe tomar en cuenta el marco constitucional, legal, reglamentario y convencional aplicables.

La violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades.

Baja esta tesitura, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, **en el ámbito de sus competencias**, tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos, lo que implica también prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de tales derechos.

Por su parte, el artículo 4º Constitucional reconoce el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres; reconocimiento que en materia política se armoniza en su artículo 35, al disponer que son derechos de la ciudadanía votar y ser votada en cargos de elección popular, así como formar parte en asuntos políticos del país.

⁵ Sirve de apoyo la Tesis 1a. XXVII/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la SCJN, visible en la página 443 del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Registro 2013866, de rubro *JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Así, el parámetro de regularidad constitucional, en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación, es claro al establecer que las autoridades estatales no sólo deben condenar toda forma de violencia y discriminación basada en el género, sino también están obligadas a tomar medidas concretas para lograrlo de forma diligente, siendo incluso ese deber más estricto, cuando las violaciones o afectaciones aducidas se inserten dentro de un contexto de violencia o discriminación sistemática y generalizado contra las mujeres por el hecho de serlo.

Ahora bien, la reforma en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, de abril de dos mil veinte, definió el concepto de violencia política en razón de género, tipificó el delito en la materia, estableció diversas obligaciones y facultades a cargo de las autoridades electorales, -federales y locales-, estableció un catálogo de conductas sancionables, así como la imposición de diversas sanciones.

En ese contexto, y de acuerdo con la LGAMVLV, la violencia política en contra de las mujeres en razón de género es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, **basada en elementos de género** y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.⁶

La LGAMVLV⁷ constituye un instrumento indicativo a efecto de eliminar la violencia y la discriminación que sufren las mujeres en nuestro país, la cual establece puntualmente la obligación a cargo de las autoridades electorales de promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres, incorporar la perspectiva de género al monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, durante los procesos electorales y sancionar las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género.

⁶ Artículo 20 Bis. LGAMVLV y artículo 3, inciso k. LGIPE.

⁷ Artículo 48 Bis. de la LGAMVLV.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

La referida ley reconoce la implementación de actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, consistentes en medidas que se otorgan por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres con la finalidad de proteger su interés superior.⁸

Dicha atribución, en materia política y electoral compete al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al Instituto Nacional Electoral, a los Organismos Públicos Locales Electorales y a los órganos jurisdiccionales electorales locales, quienes deberán solicitar a las autoridades competentes el otorgamiento de las mismas.

Asimismo, estableció que las quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género se sustanciarán a través del procedimiento especial sancionador dentro y fuera del proceso electoral.⁹ Respecto a las medidas cautelares que se podrán ordenar en la materia podrán ser cualquiera requerida para la protección de la mujer víctima, o quien ella solicite.¹⁰

De manera adicional, se estableció un listado de conductas constitutivas de violencia política en razón de género,¹¹ el cual debe considerarse **enunciativo, más no limitativo**: lo anterior, atendiendo a lo dispuesto en las últimas de sus fracciones, en las cuales se establece un supuesto general que refiere a cualquier otra forma análoga que lesione o sea susceptible de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos políticos electorales.

Por su parte, el artículo 40 de la Ley General de Víctimas prevé que: *“Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño”*.

⁸ Artículo 27 de la LGAMVLV.

⁹ Artículo 442, párrafo 2, y 442 Bis de la LGIPE.

¹⁰ Artículo 463 Bis, párrafo 1, inciso e), de la LGIPE.

¹¹ Artículos 20 Ter de la LGAMVLV y; 442 Bis de la LGIPE.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

En este marco, destaca la obligación que tienen los partidos políticos para garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política, en términos de la LGAMVLV,¹² en donde se señala específicamente que una expresión de la violencia política contra las mujeres consiste en: *“Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública o limitar o anular sus derechos.”*¹³

Ahora bien, el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, el INE aprobó, mediante acuerdo **INE/CG252/2020**, el RVPMRG, cuya entrada en vigor se estableció para el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; en ese sentido, el procedimiento en que se actúa se sustanciará y resolverá conforme al marco constitucional, convencional, legal vigente, así como conforme a las reglas establecidas en el aludido Reglamento y en estricta observancia de los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

En este sentido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió las jurisprudencias 48/2016 y 21/2018, de rubros ***VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES***¹⁴ y ***VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO***¹⁵, en esta última, se establecieron los elementos necesarios para identificar cuándo se está en presencia de algún acto o conducta que pudiera constituir violencia política o discriminatorio en contra de una mujer por razón de su género; a saber:

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;

¹² Artículos 25, párrafo 1, inciso t) de la LGPP

¹³ Artículo 20 Ter, párrafo primero, fracción IX de la LGAMVLV.

¹⁴ Consultada en el sitio web <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=48/2016&tpoBusqueda=S&sWord=48/2016>.

¹⁵ Consultable en el sitio web <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2018&tpoBusqueda=S&sWord=violencia,politica,por,razon,de,genero>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
5. Se basa en elementos de género, es decir: *i.* se dirige a una mujer por ser mujer, *ii.* tiene un impacto diferenciado en las mujeres; *iii.* afecta desproporcionadamente a las mujeres. En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político.

Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, **cuando se dirijan a una mujer por ser mujer**; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella, y puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la LGAMVLV, la cual puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.

Asimismo, la Sala Superior ha señalado que, cuando se trata de casos de violencia contra las mujeres, las autoridades deben actuar con absoluto apego al estándar de la **debida diligencia** establecido por los instrumentos internacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **adoptando una perspectiva de género**¹⁶.

En concordancia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su **tesis CLX/2015**, ha reconocido la obligación de todas las autoridades de **actuar con debida diligencia**, adquiriendo una **connotación especial** en casos

¹⁶ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución SUP-JDC-1679/2016 destacó el deber de debida diligencia a cargo del Estado en casos de violencia política de género, tal como lo establece la jurisprudencia 48/2016 de este tribunal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

de violencia contra las mujeres, al deber adoptar medidas integrales con **perspectiva de género**¹⁷.

En ese contexto, la impartición de justicia y/o actuación con **perspectiva de género** por parte de las autoridades estatales, consiste en una aproximación de análisis de los casos o situaciones que se les presentan, considerando las situaciones de desventaja, de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, pues debe velarse porque toda controversia jurisdiccional, o en su caso administrativa, garantice el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria, cuestionando los posibles estereotipos de género y evitando invisibilizar las violaciones alegadas¹⁸.

Atento a las consideraciones vertidas en el presente apartado, la violencia y discriminación contra las mujeres son un problema grave de derechos humanos, con repercusiones negativas para las mujeres y la comunidad que las rodea, las cuales encuentran su origen en el conjunto sistemático, estructural e histórico de cogniciones y comportamientos que han perpetuado la jerarquía existente entre los sexos, y que impiden directa o indirectamente el reconocimiento y goce de todos los derechos humanos de las mujeres, incluyendo el respeto a su vida y a su integridad física, psíquica, moral y el ejercicio libre de sus derechos, como lo son los políticos y electorales.

Lo anterior es acorde con la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, al señalar que la “violencia contra la mujer” se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés)⁷, que establece, en el numeral 2, que los Estados Partes condenan la discriminación contra la

¹⁷ Tesis 1ª. CLX/2015 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 18, mayo de 2015, tomo I, página 431, de rubro “DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN”.

¹⁸ Tesis P. XX/2015 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 22, septiembre de 2015, tomo I, página 35, de rubro “IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA”.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

mujer en todas sus formas, conviene en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto se compromete a establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.

Agrega el artículo 7 que: los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales, y participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Bajo este contexto, en la Recomendación General No. 19 del Comité de la CEDAW, emitida en el año de 1992, se encomendó que: Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo, ejercida mediante actos públicos o privados.

Por su parte la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belén Do Pará) en sus artículos 3 y 7, inciso f, se prevé que, toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y conviene en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.

En consonancia con lo anterior, el artículo 2º de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, norma de rango constitucional, establece que los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de dicha Convención, las medidas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

legislativas o **de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades fundamentales** reconocidos en el sistema convencional.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que existe un **deber “estricto”** de las autoridades estatales de prevenir e investigar la **violencia de género**, cuando ésta se genera dentro de un **contexto sistemático y generalizado de estigmatización o discriminación contra la mujer por el hecho de serlo**¹⁹. Asimismo, el Estado mexicano está obligado adicionalmente a condenar todas las formas de **violencia contra la mujer** y a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicarla, lo que implica el actuar de las autoridades con **debida diligencia**.

Al respecto, la Relatora Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, destaca que el derecho de la mujer a participar en los asuntos públicos, incluido el de votar y presentarse a las elecciones, es un derecho humano reconocido internacionalmente, y en el que afirma que las mujeres en la política son el blanco de ataques no sólo por su activismo político, sino por el hecho mismo de que son mujeres políticamente activas.²⁰

En la conclusión del reporte, se establece que, el derecho internacional de los derechos humanos en lo que respecta a los derechos humanos de la mujer y la violencia contra la mujer proporciona un marco sólido para combatir y prevenir la violencia contra la mujer en la política que debería aplicarse plenamente a nivel nacional.²¹

Asimismo, se recomienda a los Estados fortalecer la capacidad de todas las instituciones del Estado, incluidos los órganos electorales, para garantizar que

¹⁹ La Corte Interamericana ha sostenido que ante contexto de violencia de género “surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias [...] Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades [...]. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades [...] ordenando medidas oportunas y necesarias [...]”. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 283.

²⁰ Informe sobre la violencia contra la mujer en la política, presentado ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 6 de agosto de 2018. A/73/301, Septuagésimo tercer período de sesiones, página 9.

²¹ *Ibid*, página 19.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

las mujeres puedan trabajar en condiciones de seguridad, libres de violencia por motivos de género, y entablar debates transparentes sobre la prevención de la violencia contra la mujer, incluso mediante la creación de mecanismos para procedimientos eficaces de denuncia.²²

Así, el reconocimiento a la existencia de los Derechos Humanos de las Mujeres, como aquellos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales, obliga a esta autoridad a garantizar su pleno goce en todos los ámbitos que comprendan la vida de las mujeres en el ámbito político –electoral.

Atento a lo anterior, este Instituto asume su responsabilidad, como máxima autoridad administrativa en materia electoral, frente a una situación histórica, política, cultural y social que genera hechos de vulnerabilidad en perjuicio de las mujeres en el marco del ejercicio de sus derechos político y electorales.

SEXTO. CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, bajo la apariencia del buen derecho, que **no ha lugar al dictado de medidas cautelares**, en virtud de que no se advierten elementos o circunstancias que, en lo individual o en contexto, ameriten o justifiquen, en sede cautelar, ordenar el cese de la conducta presuntamente irregular, ni existen hechos o base fáctica de la que se desprenda la necesidad de emitir las a partir de actos o hechos de violencia política en razón de género en perjuicio de Clara Luz Flores Carrales, candidata del partido político MORENA a la gubernatura del estado de Nuevo León.

En principio, es de señalar que no obstante que en la Vigésima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cinco de marzo de dos mil veintiuno, al analizar el contenido del promocional denominado “NO SOY COMO ELLOS” determinó la improcedencia de la solicitud de la medida cautelar por el posible uso indebido de la pauta y calumnia,²³ los agravios por la posible comisión de VPRG constituyen causa distinta, por lo que corresponde realizar un análisis integral para la subsecuente determinación.

²² Página 20

²³ Dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/MORENA/CG/69/PEF/85/2021 (ACQyD-INE-41/2021).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Lo anterior es así, a partir de un análisis preliminar de los hechos denunciados, sin que ello signifique prejuzgar sobre el fondo del asunto, conforme a lo siguiente:

- Contenido del promocional **“NO SOY COMO ELLOS”**, número de folio RV00367-21 para televisión y RA00464-21 para radio.

Promocional <i>NO SOY COMO ELLOS</i> Folio <i>RV00367-21</i> (Televisión) [Pauta Local Campaña] Movimiento Ciudadano
Contenido auditivo
<p>Voz masculina: “Los de la vieja política, Adrián de la Garza, los Medina, Clara Luz Flores y su esposo Abel Guerra, te van a decir que sufrí mucho jugando golf, que soy un meme, que no me puedes tomar en serio. ¡Todo lo contrario! Me tienen miedo porque no soy como ellos, yo no vengo del PRI y no robo. Soy incorruptible y voy a defender a Nuevo León porque yo si me lo tomo en serio. Juntos vamos a enterrar a la vieja política. ¿Le entras?”</p> <p>Voz en off (Femenina): “Gobernador. Samuel García”.</p>
Imágenes representativas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Promocional **NO SOY COMO ELLOS**
Folio **RV00367-21** (Televisión)
[Pauta Local Campaña]
Movimiento Ciudadano





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Promocional **NO SOY COMO ELLOS**
Folio **RV00367-21** (Televisión)
[Pauta Local Campaña]
Movimiento Ciudadano





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Promocional **NO SOY COMO ELLOS**
Folio **RV00367-21** (Televisión)
[Pauta Local Campaña]
Movimiento Ciudadano



Promocional **NO SOY COMO ELLOS**
Folio **RA00464-21** (Radio)
[Pauta Local Campaña]
Movimiento Ciudadano

Voz masculina: “Los de la vieja política, Adrián de la Garza, los Medina, Clara Luz Flores y su esposo Abel Guerra, te van a decir que sufrí mucho jugando golf, que soy un meme, que no me puedes tomar en serio.

¡Todo lo contrario!

Me tienen miedo porque no soy como ellos, yo no vengo del PRI y no robo.

Soy incorruptible y voy a defender a Nuevo León porque yo si me lo tomo en serio.

Juntos vamos a enterrar a la vieja política. ¿Le entras?”

Voz en off (Femenina): “Gobernador. Samuel García. Movimiento Ciudadano”.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

- Contenido del promocional **“LA VIEJA POLÍTICA NL”**, número de folio RV00410-21 para televisión y RA00509-21 para radio.

Promocional LA VIEJA POLÍTICA NL

Folio RV00410-21 (Televisión)

[Pauta Local Campaña]

Movimiento Ciudadano

Contenido auditivo

Voz masculina: “La vieja política sí cumple: te va a mentir, te va a robar, te va a traicionar.

La vieja política es Clara Luz y su esposo Abel, salieron del PRI para irse a MORENA a seguirse enriqueciendo.

Es el PRI de Adrián de la Garza, Cienfuegos, los Medina, que atacan a Colosio y a su familia ¡Son lo mismo!

Juntos podemos sacar a la vieja política y construir un nuevo Nuevo León ¿Le entras?”

Voz en off (Femenina): “Gobernador. Samuel García”.

Imágenes representativas





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Promocional *LA VIEJA POLÍTICA NL*
Folio *RV00410-21* (Televisión)
[Pauta Local Campaña]
Movimiento Ciudadano





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Promocional *LA VIEJA POLÍTICA NL*
Folio *RV00410-21* (Televisión)
[Pauta Local Campaña]
Movimiento Ciudadano



Promocional *LA VIEJA POLÍTICA NL*
Folio *RA00509-21* (Radio)



**[Pauta Local Campaña]
Movimiento Ciudadano**

Voz masculina: “La vieja política sí cumple: te va a mentir, te va a robar, te va a traicionar.

La vieja política es Clara Luz y su esposo Abel, salieron del PRI para irse a MORENA a seguirse enriqueciendo.

Es el PRI de Adrián de la Garza, Cienfuegos, los Medina, que atacan a Colosio y a su familia. Son lo mismo.

Juntos podemos sacar a la vieja política y construir un nuevo Nuevo León ¿Le entras?”

Voz en off (Femenina): “Gobernador. Samuel García. Movimiento Ciudadano”.

Posteriormente, atendiendo a la manifestación genérica sobre la difusión de los materiales denunciados en redes sociales, se procedió a verificar su existencia en los perfiles de los denunciados (Facebook, Twitter, YouTube e Instagram), ingresando y navegando por las publicaciones, de las cuales se pudo advertir lo siguiente:

Publicaciones del partido político Movimiento Ciudadano en Nuevo León

Red social	Contenido
Facebook	URL: https://www.facebook.com/MovCiudadanoNL/?ref=page_internal Se aprecia una publicación en la que se incluye el spot en video del promocional <i>NO SOY COMO ELLOS</i> .



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Publicaciones del partido político Movimiento Ciudadano en Nuevo León	
Red social	Contenido
	
Twitter	<p>URL: https://twitter.com/MovCiudadanoNL/media?lang=es</p> <p>No se pudo advertir la publicación de los promocionales mencionados por los quejosos.</p> 
YouTube	<p>URL: https://www.youtube.com/user/MovCiudadanoMX/videos</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Publicaciones del partido político Movimiento Ciudadano en Nuevo León

Red social	Contenido
------------	-----------

No se pudo localizar una cuenta que señalara pertenecer al partido político Movimiento Ciudadano en Nuevo León, por lo que se revisó la página de dicho partido político a nivel nacional.

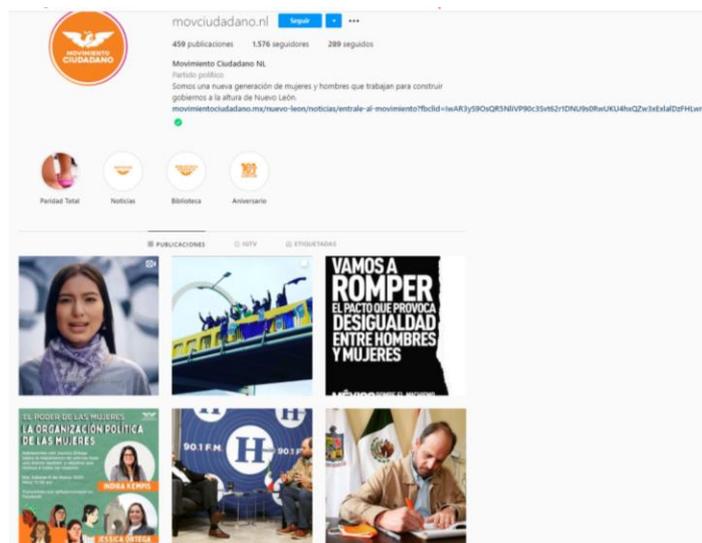
De la misma no se pudo advertir la publicación de los promocionales mencionados por los quejosos.



Instagram

URL: <https://www.instagram.com/movciudadano.nl/>

No se pudo advertir la publicación de los promocionales mencionados por los quejosos.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Publicaciones del partido político Movimiento Ciudadano en Nuevo León	
Red social	Contenido

Publicaciones del partido político Movimiento Ciudadano en Nuevo León	
Red social	Contenido
Facebook	<p>URL: https://www.facebook.com/SAMUELGARCIASEPULVEDA/</p> <p>Se aprecia una publicación en la que se incluye el spot en video del promocional <i>NO SOY COMO ELLOS</i>.</p> 
Twitter	<p>URL: https://twitter.com/samuel_garcias?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor</p> <p>Se aprecia una publicación en la que se incluye el spot en video del promocional <i>NO SOY COMO ELLOS</i>.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Publicaciones del partido político Movimiento Ciudadano en Nuevo León	
Red social	Contenido
	<p>Tweet fijado</p> <p>Samuel García @samuel_garcias · 5 mar.</p> <p>Los de la vieja política van decir de todo contra mí porque tienen miedo: porque saben que soy el único que está preparado, el único incorruptible. A Nuevo León me lo tomo en serio y no voy a parar hasta enterrar a la vieja política porque queremos un nuevo Nuevo León. ¿Le entran?</p>  <p>0:17 30,1 mil reproducciones</p> <p>431 223 606</p>
YouTube	<p>URL: https://www.youtube.com/watch?v=dEh_H-IIIInM</p> <p>Se aprecia una publicación en la que se incluye el spot en video del promocional <i>NO SOY COMO ELLOS</i>.</p>  <p>YouTube</p> <p>Buscar</p> <p>GOBERNADOR</p> <p>y no robo.</p> <p>0:18 / 0:30</p> <p>MONTEVIDEO</p> <p>Juntos vamos a enterrar a la vieja política Samuel García</p> <p>1,343,972 vistas · Se estrenó el 5 mar. 2021</p> <p>381 344 COMPARTIR GUARDAR</p> <p>Samuel García</p> <p>61,500 suscriptores</p> <p>Los de la vieja política van decir de todo contra mí porque tienen miedo: porque saben que soy el único que se preparó, el único incorruptible. A Nuevo León me lo tomo en serio y no voy a parar hasta enterrar a la vieja política porque queremos un nuevo Nuevo León. ¿Le entran?</p>
Instagram	<p>URL: https://www.instagram.com/samuelgarcias/?hl=es-la</p> <p>Se aprecia una publicación en la que se incluye el spot en video del promocional <i>NO SOY COMO ELLOS</i>.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

Publicaciones del partido político Movimiento Ciudadano en Nuevo León	
Red social	Contenido

Al respecto, la parte quejosa afirma que las expresiones contenidas en los materiales denunciados en radio, televisión y redes sociales constituyen VPRG en contra de su candidata a la gubernatura de Nuevo León, Clara Luz Flores Carrales, particularmente por la inclusión de frases que, desde su perspectiva, de forma expresa y abierta tratan de denostar y perjudicar la imagen de Clara Luz Flores Carrales. Estas frases y los argumentos que sobre las mismas formula la parte quejosa, son las siguientes:

“(...) Clara Luz y su esposo Abel Guerra (...)”

La parte quejosa sostiene que en dicha frase se coloca a Clara Luz Flores Carrales en una concepción histórica de subordinación de la mujer frente al hombre y que encuadra, en un mismo mensaje, estereotipos, prejuicios y discriminación, consistentes en que las mujeres son sumisas ante sus parejas. Asimismo, señala que con dicha frase se transmite el mensaje consistente en que, detrás de la candidatura de una mujer, en realidad se encuentre un hombre que toma las decisiones por ella.

Asimismo, controvierte de manera particular las siguientes frases:

“(...) me tienen miedo, porque no soy como ellos, yo no vengo del PRI y no robo (...)”

“(...) porque yo sí me lo tomo en serio (...)”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

“(...) la vieja política es Clara Luz y su esposo Abel, salieron del PRI para irse a MORENA a seguirse enriqueciendo (...)”

Según la parte quejosa, con dichas frases se advierte la clara e indiscutible intención de Samuel García Sepúlveda de perjudicar la imagen pública y limitar los derechos político-electorales de Clara Luz Flores Carrales, lo que encuadra en la figura de VPRG.

Sentado lo anterior, esta autoridad electoral nacional considera, desde una óptica preliminar, que el material denunciado no constituye violencia política en perjuicio de Clara Luz Flores Carrales, por el hecho de ser mujer, toda vez que **no se advierte, de manera evidente, que se trate de un acto basado en elementos de género**, sino que, aparentemente, se está en presencia de expresiones y frases mediante las cuales se critica su trayectoria pública **y su pertenencia a un grupo político -del cual también forma parte su esposo Abel Guerra**, y otras personas-, además de que se señala que el candidato a gobernador postulado por MOVIMIENTO CIUDADANO será objeto de futuros ataques y cuestionamientos por parte de dicho grupo político y las personas que lo integran.

En efecto, del análisis integral de los materiales denominados **“NO SOY COMO ELLOS”** y **“LA VIEJA POLÍTICA NL”** en sus versiones para televisión y radio, particularmente de las expresiones destacadamente impugnadas, no se aprecian, desde una visión preliminar, elementos que constituyan violencia política en razón de género, sino referencias y expresiones vinculadas con temas y grupos políticos y los eventuales señalamientos que las personas vinculadas a este grupo supuestamente realizarán en contra del candidato que aparece en los spots; expresiones que, en principio, están amparadas en la libertad de expresión y son válidas dentro del debate como forma de obtener el apoyo de la ciudadanía y desalentar las preferencias por otras fuerzas políticas y candidaturas en el marco de una contienda electoral.

Concretamente, las frases *“Clara Luz y su esposo Abel Guerra (...)”*, así como *“(...) la vieja política es Clara Luz y su esposo Abel, salieron del PRI para irse a MORENA a seguirse enriqueciendo)...”*, se hacen dentro del contexto de la trayectoria política de ambos individuos, y su pertenencia a un grupo político que el emisor del mensaje denomina “la vieja política”, sin que se aprecie una relación de subordinación, inferioridad, dependencia, negación o invisibilidad de Clara Luz Flores Carrales respecto de Abel Guerra, ni algún acto o circunstancia



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

por la que se perjudiquen las atribuciones de la candidata por el hecho de ser mujer, ni un menoscabo a sus condiciones o facultades propias e individuales para actuar y ejercer sus derechos políticos y electorales en razón de su género.

Esto es, ni las expresiones señaladas, ni alguna otra de las manifestadas en ambos materiales, constituyen preliminarmente, una agresión o violencia en su contra de Clara Luz Flores Carrales por **razón de su género** ni basada en algún estereotipo de ese tipo, que la coloque en una situación de desventaja o subordinación frente a su cónyuge.

Por el contrario, del análisis integral del material, se desprende que ella y su esposo, supuestamente, se han desarrollado en la vida política y se han enriquecido a partir de dicha actividad, de lo que se sigue que no hay base para considerar que se le estigmatiza por el solo hecho de ser mujer.

En efecto, si bien de las expresiones denunciadas se identifica a la candidata del partido Morena y a su *esposo Abel Guerra* (estado civil que no constituye un hecho controvertido dentro del presente procedimiento), lo cierto es que, de un análisis preliminar, se estima que dichas expresiones se dirigen a evidenciar su adhesión a un grupo político, sin que se coloque a dicha candidata respecto de su esposo.

Lo anterior, porque señalar que una mujer presuntamente ha tenido trayectoria política en un partido distinto al que actualmente la postula como candidata; que forma parte de un grupo político al que pertenece su esposo y que las personas de ese grupo llevarán a cabo señalamientos en contra de un candidato, no implica, en principio, reproducir estereotipo de género alguno, ni reduce o elimina la capacidad de la mujer para participar como candidata o ejercer algún cargo público, de lo que se sigue que no existe base para el dictado de medidas cautelares.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, señala que la Primera Sala se ha pronunciado explícitamente sobre la necesidad de estudiar el contexto en el que ocurren los hechos, porque a través de él se pueden identificar las situaciones de discriminación, violencia o desigualdad. Al resolver el amparo directo 29/2017 la referida Primera Sala estableció que el contexto se manifiesta en dos niveles objetivo y subjetivo, el contexto objetivo se refiere al escenario generalizado que se enfrenta, en el caso específico de las mujeres está relacionado con el entorno



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

sistemático. En cambio el contexto subjetivo se expresa mediante el ámbito particular de una relación o una situación concreta, atiende a la situación específica que enfrenta la persona o personas que se encuentran involucradas en la controversia.²⁴

Para analizar el contexto objetivo se debe de considerar el lugar y el momento o momentos en los que sucedieron los hechos del caso. Mientras que el contexto subjetivo se obtendrá a través de la identificación del escenario general que prevalece en el tipo de problemática sobre la que versa la controversia, es decir el contexto subjetivo, es la situación particular que enfrentan las partes (identidad, factores particulares, conocimiento previo entre ellas).

Al respecto, las manifestaciones se dan en el marco del contexto objetivo de la campaña por la gubernatura de Nuevo León. Mientras que el marco subjetivo está encuadrado en la pertenencia de diversos individuos a un grupo político, entre los que se encuentra el esposo (cónyuge) de Clara Luz Flores Carrales, quien ha ostentado diversos cargos dentro del Partido Revolucionario Institucional, y también cuenta con trayectoria legislativa por el mismo instituto político, como se advierte del contenido de la página del Sistema de Información Legislativa del Congreso de la Unión.²⁵

Por tanto, se estima que la estrategia de los materiales denunciados consiste en precisar que el candidato a la gubernatura de Nuevo León por el partido político Movimiento Ciudadano, Samuel García Sepúlveda, busca desmarcarse de un grupo de individuos que se han dedicado a la vida política y han tenido una trayectoria previa en ese ámbito.

En otros términos y desde una perspectiva preliminar, la improcedencia de la medida cautelar solicitada radica en que, del análisis individual y contextual de las frases objeto de denuncia, se advierte que las mismas están dirigidas a señalar y cuestionar supuestas relaciones y estrategias **políticas** en el marco de una **contienda electoral**, cuestión que es válida como parte del debate y confrontación entre partidos políticos y personas que buscan un cargo de

²⁴ Conforme a lo razonado en el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, páginas 146 – 147. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdf>

²⁵ http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9216149



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

elección popular y, consecuentemente, ajena y distinta a la violencia política en razón de género.

Además, si tomamos en cuenta que, de acuerdo con el RVPMRG los estereotipos de género²⁶ son la preconcepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que corresponden, de acuerdo a lo que deben ser y hacer hombres y mujeres, y que funcionan como modelos de conducta y que es posible asociar a la subordinación histórica de las mujeres, debido a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes, tenemos que en las expresiones materia de estudio, en principio, no se aprecia que se basen ni generen estereotipos discriminadores por una condición sexo-genérica.

Tampoco puede advertirse un impacto diferenciado de las expresiones denunciadas dado que, ni por objeto ni por resultado, la afectación sería distinta por el hecho de que la denunciante sea mujer o de género femenino, en virtud de que el material denunciado aborda una crítica individual y conjunta en contra de la denunciante y de un grupo de individuos, con relación a su supuesta pertenencia en tiempos pasados a un partido político (PRI), así como su adhesión a un grupo que Samuel García Sepúlveda llama “los de la vieja política”.

De ahí que, en apariencia del buen derecho, no se advierta que, con motivo del material denunciado y, especialmente de las expresiones denunciadas, se menoscabe o anule el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de Clara Luz Flores Carrales por el hecho de ser mujer, ni que se le pretenda estigmatizar con una marca infamante por ser cónyuge de Abel Guerra, de quien únicamente se señala que es su esposo; esto es, en el caso particular, ser “esposa”, “esposo” o “esposos”, se enmarca dentro de un estado civil o familiar, reconocido en la legislación aplicable, más no así por un estado de subordinación por alguna condición sexo-genérica, e inclusive, se manifiesta la referencia en términos horizontales.

Así, bajo apariencia del buen derecho, no se advierte que las frases o expresiones denunciadas lleven a que esta Comisión de Quejas y Denuncias pueda apreciar exteriorización explícitas, o resultados que constituyan actos indicativos de que su intención fue menoscabar a la denunciante por ser mujer o

²⁶ Artículo 2, párrafo 1, fracción XIII del RVPMRG.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

de generar una situación de violencia, vulnerabilidad, poder o desventaja basada en cuestiones de género que hayan afectado los derechos de la denunciante o que afecten su candidatura a la gubernatura del estado de Nuevo León.

En contraste, y de manera preliminar, se estima que pueden ser mensajes que, apreciadas en el contexto en que se realizaron, se encuentran amparadas dentro de los límites de la libertad de expresión y en aras de formar en el electorado una opinión crítica respecto de su desempeño o proyección pública.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF, ha considerado que, si bien es cierto que por cuestiones históricas y estructurales la participación de las mujeres en la política ha sido obstaculizada y se ha dado en menor proporción que la de los hombres, ello no necesariamente se traduce en que los dichos en contra de quienes aspiran a ocupar un puesto de elección popular o que se encuentren en el ejercicio de un cargo público, constituyan violencia política contra las mujeres por razón de género y vulneren alguno de sus derechos a la participación política.

Afirmar lo contrario, podría subestimar a las mujeres y colocarlas en una situación de victimización, negándoles, *a priori*, su capacidad para participar en los debates y discusiones inherentes a la esfera pública, en la cual se suele usar un lenguaje fuerte, vehemente y cáustico, tutelado por la libertad de expresión.

En otros términos, partir de la base de que los señalamientos y afirmaciones respecto a las mujeres en la política (como aspirantes, candidatas o funcionarias públicas) necesariamente, siempre o en automático, implican violencia de género, es desconocer su dignidad, capacidad y autonomía para debatir y responder abierta y directamente tales señalamientos.²⁷

Prohibir este tipo de mensajes y señalamientos, podría tener un impacto negativo en la conformación de una opinión pública informada y libre, pues se estarían prohibiendo expresiones por el mero hecho de que incomoden sin que ello se traduzca necesariamente en violencia política contra las mujeres por razón de género.

Al respecto, es pertinente enunciar diversas consideraciones emitidas por Tribunales Internacionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en torno a la calidad y

²⁷ Criterio sostenido en la sentencia identificada con la clave: SUP-REP-103/2020.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

características propias que revisten, entre otros, a las personas que se dedican a actividades o servicio público.

De estos pronunciamientos, se puede desprender, en términos generales, que las y los servidores públicos, por su específica calidad, están sujetos por parte de terceras personas a una crítica mucho más severa y vehemente en comparación con otras personas particulares, cuya actividad no se encuentra sujeta al escrutinio público.

Esto es, la función y el desempeño de las y los servidores públicos, o bien, de quienes aspiren a un cargo de elección popular, se encuentra sujeta a una crítica informativa en el contexto del debate político sobre hechos relevantes y temas de interés público.

En tal sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referir que *en una sociedad democrática las y los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza.*²⁸

Asimismo, la propia Corte Interamericana²⁹, respecto a las limitaciones permisibles sobre la libertad de expresión, ha sostenido que *hay que distinguir entre las restricciones que son aplicables cuando el objeto de la expresión se refiera a un particular y, por otro lado, cuando es una persona pública como, por ejemplo, un político. Los límites de la crítica aceptable son, por tanto, respecto de un político, más amplios que en el caso de un particular. A diferencia de este último, aquel inevitable y conscientemente se abre a un riguroso escrutinio de todas sus palabras y hechos por parte de periodistas y de la opinión pública y, en consecuencia, debe demostrar un mayor grado de tolerancia.*

Es así que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el **carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada**; esto es, aquellas

²⁸ Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, Párrafo 47.

²⁹ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, Párrafo 125.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas o comentarios, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público.

En igual sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 1a./J.38/2013 y la Tesis Aislada CCXVII/2009, ambas emitidas por su Primera Sala, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA.

Para el análisis de los límites a la libertad de expresión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado el denominado "sistema dual de protección", según el cual los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública. Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó, en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Kimel vs. Argentina, que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública. Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública. La principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina conocida como "real malicia" o "malicia efectiva", misma que ha sido incorporada al ordenamiento jurídico mexicano. Esta doctrina se traduce en la imposición de sanciones civiles, exclusivamente en aquellos casos en que exista información falsa (en caso del derecho a la información) o que haya sido producida con "real malicia" (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión). El estándar de "real malicia" requiere, para la existencia de una condena por daño moral por la emisión de opiniones, ideas o juicios, que hayan sido expresados con la intención de dañar, para lo cual, la nota publicada y su contexto constituyen las pruebas idóneas para acreditar dicha intención. En este



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

sentido, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación observa que, dependiendo de su gravedad y de la calidad del sujeto pasivo, las intromisiones al derecho al honor pueden ser sancionadas con: (i) sanciones penales, en supuestos muy limitados referentes principalmente a intromisiones graves contra particulares; (ii) con sanciones civiles, para intromisiones graves en casos de personajes públicos e intromisiones medias contra particulares; y (iii) mediante el uso del derecho de réplica o respuesta, cuyo reconocimiento se encuentra tanto en el texto constitucional como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para intromisiones no graves contra personajes públicos e intromisiones leves contra personas privadas.”

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO. El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (servidores públicos, cargos electos, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones públicas o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos, lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público. Como subraya el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos del año 2008, las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, Capítulo III, párr. 39).”

Así, y desde una óptica preliminar, es que esta autoridad electoral nacional considere que, en el presente caso, no se aprecian elementos objetivos o base para estimar que se está ante una situación de violencia política por razón de género en contra de la denunciante, ni se esté ante la urgencia de protección por la inevitable afectación a un derecho, además de que en el debate político se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

ensancha el margen de tolerancia frente a *juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática*³⁰, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se concluye que no se colman los requisitos para ordenar la suspensión en la difusión de los materiales en radio, televisión y redes sociales, de ahí que la solicitud de adoptar medidas cautelares sea **improcedente**.

Con base en lo anterior, se considera que a esta conclusión preliminar también se llega a partir del test contenido en la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF, 21/2018, de rubro: **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**³¹, en el que se plantean cinco cuestionamientos fundamentales, como método de identificación de algún acto o conducta que pudiera constituir violencia política o discriminatorio en contra de una mujer por razón de su género:

1. ¿Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público?

- **Sí**, ya que se dan en el ejercicio de los derechos político-electorales de Clara Luz Flores Carrales, en su vertiente de acceso del cargo, pues actualmente es candidata a la gubernatura del estado de Nuevo León por el partido político MORENA.

2 ¿Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas?

- **Sí**, a partir de las manifestaciones del partido político denunciante, las expresiones están contenidas en materiales pautados por el partido político Movimiento Ciudadano, y su candidato a la gubernatura del estado de Nuevo León, Samuel Alejandro García Sepúlveda.

³⁰ Criterio emitido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 11/2008 de rubro *Libertad de expresión e información. Su maximización en el contexto del debate político*. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21

³¹ Consultable en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/302e9cb715c9a11.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

3. ¿Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico?

- **NO**, porque no se advierte que las frases o imágenes del material denunciado impliquen alguna situación de violencia como las precisadas, por las razones expuestas.

4. ¿Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres?

- **NO**, pues en sede cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que el contenido de dichos mensajes limite o restrinjan algún derecho de la denunciante por el hecho de ser mujer; máxime si se toma en consideración que el video se generó dentro de un contexto de un proceso electoral, donde la tolerancia de expresiones que critiquen a las y los actores políticos son más amplios en función del interés general y del derecho a la información del electorado.

5. ¿Se basa en elementos de género?, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer; ii tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres.

- **NO**, en tanto que no se advierten elementos que, vistos en sede cautelar, den cuenta que las imágenes o expresiones denunciadas fueron dirigidas a la quejosa por el hecho de ser mujer, sino que se dan en su calidad de candidata a la gubernatura del estado de Nuevo León y trayectoria política, con la finalidad de criticar su adherencia a un grupo denominado “la vieja política”.

Tampoco existe un impacto diferenciado de los mensajes contenidos en los materiales, dado que ni por objeto ni por resultado, es posible verificar una afectación distinta de las manifestaciones denunciadas a partir del hecho de que sea mujer o de género femenino.

En ese mismo sentido, tampoco se advierte un impacto desproporcionado de las expresiones denunciadas a partir de la condición sexo-genérica de la actora.

Por lo hasta aquí expuesto, es que esta Comisión, bajo la apariencia del buen derecho, considera que el material objeto de la denuncia **no se encuentra basado en algún estereotipo por razón de género o por el hecho de ser mujer**; esto es, no se desprende algún elemento objetivo para que, en sede



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

cautelar, se determine que las imágenes o expresiones tienen por objeto menoscabarla, denigrarla o calumniarla por ser mujer, ni generar una situación de violencia, vulnerabilidad, poder o desventaja basada en cuestiones de género en detrimento de los derechos político-electorales de la denunciante, por lo que la medida cautelar es improcedente.

Toda vez que los materiales denunciados en radio y televisión son, en lo sustancial, iguales que los difundidos en redes sociales, también se considera improcedente la medida cautelar respecto de estos últimos medios, al aplicarles las mismas razones y consideraciones antes expuestas.

La determinación aquí adoptada no prejuzga sobre el fondo del asunto, en virtud de que ello corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SÉPTIMO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la *Constitución Federal*, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41 de la CPEUM; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, fracciones XXI y XXII, 38, 40, 43 y 44, del *RVPMRG*, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, en términos y por las razones establecidas en el considerando **SEXTO** de la presente determinación.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la determinación a la quejosa.

TERCERO. En términos del considerando **SÉPTIMO**, el presente Acuerdo es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-44/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/72/PEF/88/2021

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 **Vigésima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el nueve de marzo de dos mil veintiuno**, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, de la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN