



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR MARÍA DEL ROSARIO ROBLES BERLANGA, ESENCIALMENTE, POR LA COMISIÓN DE HECHOS QUE PODRÍAN CONSTITUIR VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO EN SU CONTRA, ATRIBUIBLES AL PARTIDO MORENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021.

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

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, María del Rosario Robles Berlanga presentó denuncia en contra de MORENA, por la difusión de los promocionales identificados como **“TUMOR RV”** y **“TUMOR RA”** (el primero de televisión y el segundo de radio). Así como por la reproducción o difusión de los mismos promocionales en redes sociales.

La quejosa alega que dichos promocionales constituyen violencia política en razón de género en su contra; que se utiliza su imagen sin su autorización, y se le agrede y calumnia al vincularla con hechos delictivos por los cuales no ha sido sentenciada por autoridad competente.

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

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021**, admitiéndose a trámite y reservándose el emplazamiento.

De igual manera, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada de la inspección practicada al portal de pautas y en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de radio y televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, así como una búsqueda exhaustiva en redes sociales, relacionado con los promocionales denunciados a fin de dejar constancia de su existencia y contenido.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

Por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, 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 (LGIFE); 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 podría actualizar violencia política en razón de género, a través de radio y televisión.

Es aplicable a este asunto la jurisprudencia 25/2010,¹ 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

María del Rosario Robles Berlanga denunció a MORENA, porque, en su concepto, los spots pautados por dicho instituto político denominados “**TUMOR RV**” y “**TUMOR RA**” en sus respectivas versiones de radio y televisión contienen

¹ 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-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

elementos que actualizan violencia política en razón de género, calumnia y uso indebido de su imagen.

De manera destacada, señala que el material denunciado constituye una flagrante violación a sus derechos humanos –dignidad, honra, reputación y buen nombre- y actualiza violencia política en razón de su género, a partir de la criminalización que se hace de su persona y del uso de su imagen sin su consentimiento. Asimismo, alega que dicho material forma parte de una campaña de ataque, discriminación y venganza en su contra con la que se le pretende intimidar y coaccionar.

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, calumnia y uso indebido de su imagen, serán detallados y estudiados más adelante.

B) Medidas cautelares solicitadas

La parte quejosa solicita que se ordene el cese de la difusión de los materiales señalados en radio, televisión y 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 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;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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) Ofrecida por la denunciante

Documental privada consistente la imagen de su persona, misma que se exhibe en el promocional.

B) Recabadas por la autoridad

1. Acta Circunstanciada instrumentada el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, conforme a la cual se constató la existencia y el contenido de los promocionales titulados “**TUMOR RV**” y “**TUMOR RA**”, identificables en sus versiones de televisión con la clave RV-00716-20 y de radio con la clave RA-00857-20.
2. 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).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

C) Conclusiones preliminares

De los elementos probatorios presentados por la denunciante, así como de las constancias de autos, se desprenden los siguientes hechos y cuestiones relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

1. Se tiene por acreditada la existencia de los promocionales denominados como “**TUMOR RV**” y “**TUMOR RA**”, identificables en sus versiones de televisión con la clave RV-00716-20 y de radio con la clave RA-00857-20, pautados por el partido político MORENA, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.
2. Los spots denunciados fueron pautados para ser difundidos en distintas fechas y periodos del proceso electoral federal y locales en curso, siendo que actualmente se continua difundiendo, en la etapa de campaña del estado de Guerrero, con una **vigencia del cinco al veinte de marzo del año en curso**.

Sin que los materiales denunciados se encuentran alojados en redes sociales como lo señaló la quejosa.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 derecho² que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida — que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado 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 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**

² SUP-REP-252/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 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.**³

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

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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.
- 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 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.⁴

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

⁴ 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-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 tesis, 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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.⁵

La LGAMVLV⁶ 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.

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.⁷

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.⁸ 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.⁹

⁵ Artículo 20 Bis. LGAMVLV y artículo 3, inciso k. LGIPE.

⁶ Artículo 48 Bis. de la LGAMVLV.

⁷ Artículo 27 de la LGAMVLV.

⁸ Artículo 442, párrafo 2, y 442 Bis de la LGIPE.

⁹ Artículo 463 Bis, párrafo 1, inciso e), de la LGIPE.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

De manera adicional, se estableció un listado de conductas constitutivas de violencia política en razón de género,¹⁰ 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”*.

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,¹¹ 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.”*¹²

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.

¹⁰ Artículos 20 Ter de la LGAMVLV y; 442 Bis de la LGIPE.

¹¹ Artículos 25, párrafo 1, inciso t) de la LGPP

¹² Artículo 20 Ter, párrafo primero, fracción IX de la LGAMVLV.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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***¹³ y ***VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO***¹⁴, 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;
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;

¹³ Consultada en el sitio web <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=48/2016&tpoBusqueda=S&sWord=48/2016>.

¹⁴ 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-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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**¹⁵.

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 de violencia contra las mujeres, al deber adoptar medidas integrales con **perspectiva de género**¹⁶.

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 alegadas¹⁷.

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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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".

¹⁷ 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-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 mujer en todas sus formas, convienen 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 convienen 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 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**¹⁸. 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

¹⁸ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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.¹⁹

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.²⁰

Asimismo, se recomienda a los Estados fortalecer la capacidad de todas las instituciones del Estado, incluidos los órganos electorales, para garantizar que 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.²¹

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.

CALUMNIA

El artículo 41, fracción III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie.

Por su parte, el artículo 6 constitucional prevé como limitaciones posibles al derecho a la libertad de expresión: los ataques a la moral, la vida privada o los

¹⁹ 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.

²⁰ *Ibid*, página 19.

²¹ Página 20



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

derechos de terceros; que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

En el mismo sentido, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé que el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En consonancia, el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que se prohíbe la imputación de hechos delictivos o ilícitos falsos, y también la imputación de “hechos falsos”, que impacten en el proceso electoral.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión²².

En ese sentido, estableció que la calumnia, con impacto en un proceso electoral, se compone de los siguientes elementos:

- a) **Objetivo:** Imputación de hechos falsos.
- b) **Subjetivo:** A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral²³, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**²⁴, pues

²² Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015

²³ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”

²⁴ También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión²⁵.

Para la Sala Superior, la prohibición de la calumnia en la propaganda política o electoral tiene, entre otras, la finalidad imperiosa de garantizar el derecho de los ciudadanos de ser informados verazmente respecto de hechos relevantes para poder ejercer debidamente sus derechos político electorales, principalmente, su derecho a votar. En principio, no está permitido que, a través de la difusión de propaganda política o electoral se expresen hechos y delitos falsos a sabiendas, que impacten gravemente en el proceso electoral.

De no ser así, se inhibiría la actividad informativa o crítica, pues ante la posibilidad de incurrir en algún error, la única forma de asegurarse de no cometer una calumnia, sería guardando silencio, lo que en una democracia no es admisible.

Así, sólo con la reunión de todos los elementos referidos de la calumnia, incluso de forma preliminar, resulta constitucional la restricción a la libertad de expresión en el ámbito electoral, en donde se prioriza la libre circulación de la crítica incluso la que pueda considerarse severa, vehemente, molesta o perturbadora.

En este sentido, para establecer la “gravedad del impacto en el proceso electoral”, debe valorarse la imputación del hecho o delito falso en función del contenido y el contexto de la difusión a fin de determinar el grado de afectación en el derecho de los ciudadanos a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidatos.

Por otra parte, para establecer objetivamente si la imputación de hechos o delitos falsos se realizó de forma maliciosa, deberá determinarse si las expresiones, las cuales en la mayoría de los casos combinan “hechos” y “opiniones”, tienen un “sustento fáctico” suficiente que permita concluir que se tuvo un mínimo estándar de debida diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión²⁶.

²⁵ Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.

²⁶ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

Ahora bien, tratándose de determinar la procedencia o no de medidas cautelares, el análisis a realizar difiere del que debe hacerse cuando se estudie el fondo del asunto. En este sentido, la suspensión temporal de propaganda **resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia del buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.**

La necesidad de la medida requiere una valoración preliminar del contenido del promocional, identificando sus elementos, así como su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene elementos que hacen probable su ilicitud **por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.**

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar,** al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo²⁷.

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 emitirlas a partir de actos constitutivos de violencia política en

²⁷ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

razón de género, calumnia o uso indebido de la imagen en perjuicio de María del Rosario Robles Berlanga

En principio, se debe señalar que en la Décima Primera Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintinueve de enero de dos mil veintiuno, se analizó el mismo spot que es materia de la presente determinación; sin embargo, dicho estudio y la respectiva determinación que se adoptó (improcedencia por tratarse de un promocional de contenido genérico difundido durante la etapa de intercampaña y procedente la solicitud de medidas cautelares por la utilización indebida de la pauta federal que incluyó promocionales correspondientes a la elección local), versó sobre el posible uso indebido de la pauta, actos anticipados de campaña y calumnia en contra de distinto denunciante a la ahora quejosa.

En dicho Acuerdo identificado con la clave ACQyD-INE-22/2021²⁸ de esta Comisión de Quejas y Denuncias dictado respecto del procedimiento identificado con la clave UT/SCG/PE/PAN/CG/34/PEF/50/2021, el Partido Acción Nacional denunció a MORENA por la difusión, entre otros, de los promocionales “TUMOR-TV” folio RV00716, “TUMOR RA” folio RA00857-20 (versión radio), que como se ha indicado según el quejoso, constituían un uso indebido de la pauta, actos anticipados de campaña y calumnia, en consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se retirara el material denunciado.

- El contenido del mencionado promocional **TUMOR-TV” folio RV00716 (versión televisión), “TUMOR RA” folio RA00857-20 (versión radio)**, que en el caso se analiza, es el siguiente.

<p style="text-align: center;">Promocional “TUMOR TV” Folio RV00716-20 (Televisión) [Pauta Federal Intercampaña] MORENA</p>
<p style="text-align: center;">Contenido auditivo</p>

²⁸ Precedente que ya fue del conocimiento de la Sala Superior y, especialmente, de la SRE en el **SRE-PSC-22/2021** de 11 de marzo de 2021, en cuya sentencia determinó, entre otras cuestiones: *“La inexistencia de las infracciones consistentes en la realización de actos anticipados de campaña, uso indebido de la pauta y calumnia atribuibles a MORENA, derivado de la difusión de los promocionales denominados TUMOR, VACUNA COVID, VACUNA COVID 2, SALARIO MÍNIMO, CUANDO ANTES 1 y CUANDO ANTES 2 en sus versiones de radio y televisión, y PASADO BC en su versión de radio, pautados por el citado partido en periodo de intercampañas del actual proceso electoral federal, dado que de su contenido se advierte que son de naturaleza genérica y no incluyen llamamientos al voto, por lo que se encuentra dentro de los límites permitidos por la normativa electoral”*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

Promocional "TUMOR TV"
Folio RV00716-20 (Televisión)
[Pauta Federal Intercampaña]
MORENA

Voz masculina: *"Durante décadas México sufrió una grave enfermedad. Un tumor maligno llamado PRIAN, que saqueaba al país, se alternaba al poder y fingían competir entre ellos. Hoy finalmente se quitan la máscara, y se unen en una perversa alianza electoral. A ellos los une la corrupción, la ambición y el miedo de seguir perdiendo el poder. No permitas que se salgan con la suya extirpemos el tumor de México.*
MORENA"

Imágenes representativas





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

Promocional "TUMOR TV"
Folio RV00716-20 (Televisión)
[Pauta Federal Intercampaña]
MORENA





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

Promocional "TUMOR TV"
Folio RV00716-20 (Televisión)
[Pauta Federal Intercampaña]
MORENA





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

Promocional "TUMOR TV"
Folio RV00716-20 (Televisión)
[Pauta Federal Intercampaña]
MORENA





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

Promocional "TUMOR TV"
Folio RV00716-20 (Televisión)
[Pauta Federal Intercampaña]
MORENA





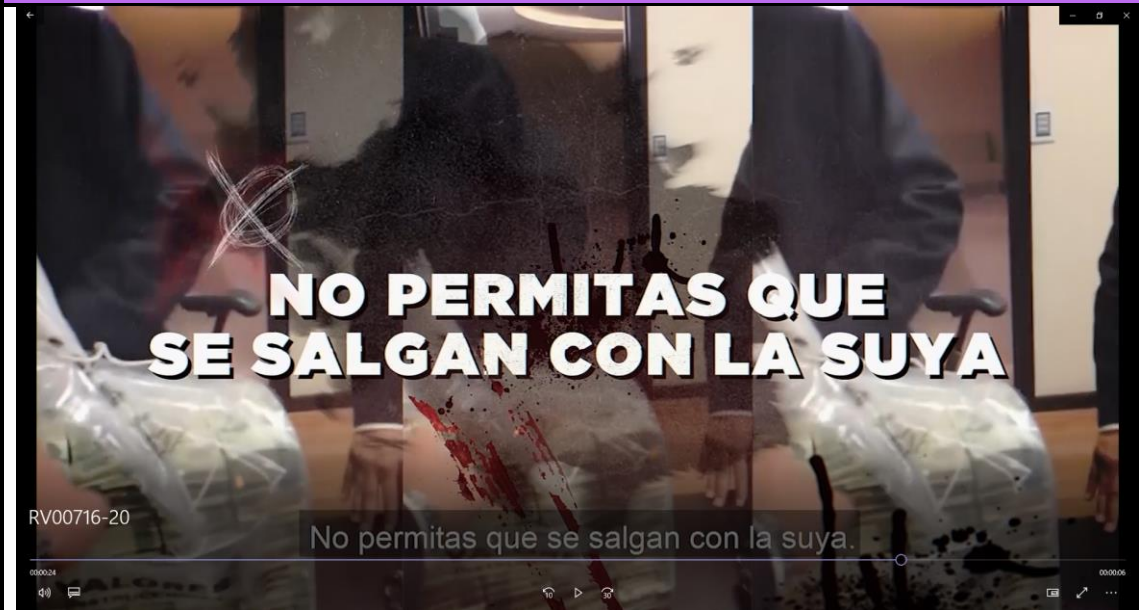
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

Promocional "TUMOR TV"
Folio RV00716-20 (Televisión)
[Pauta Federal Intercampaña]
MORENA



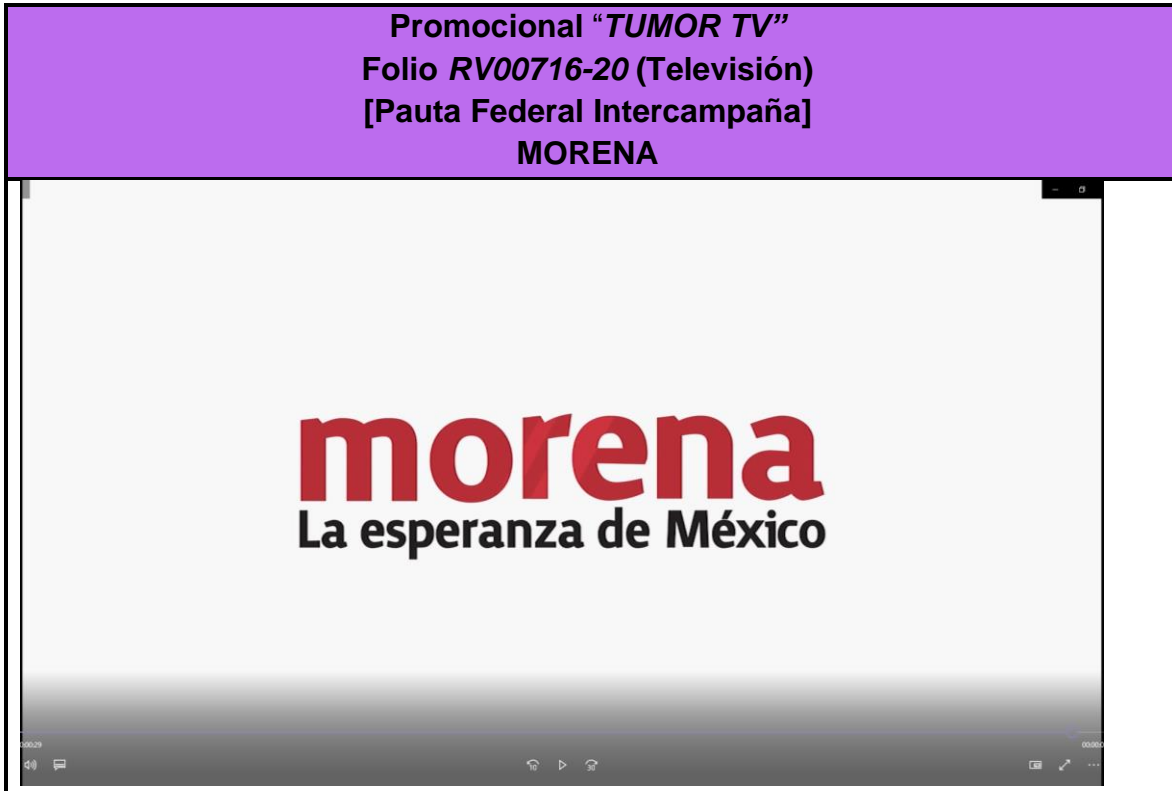


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021



Promocional “TUMOR RA”
Folio RA00857-20 (Radio)
[Pauta Federal Precampaña]
MORENA

Voz masculina: *“Durante décadas México sufrió una grave enfermedad. Un tumor maligno llamado PRIAN, que saqueaba al país, se alternaba al poder y fingían competir entre ellos. Hoy finalmente se quitan la máscara, y se unen en una perversa alianza electoral. A ellos los une la corrupción, la ambición y el miedo de seguir perdiendo el poder. No permitas que se salgan con la suya extirpemos el tumor de México.*
MORENA”

La quejosa afirma que las imágenes –particularmente la suya- y las expresiones contenidas en los materiales denunciados constituyen VPRG en su contra. De manera destacada, sostiene que **se origina una afectación a su persona, como madre, hija, política, profesionista y ser humano; violando sus derechos humanos y el respeto a la presunción de inocencia**, dado que en los videos aparece su imagen sin su autorización junto con la frase:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

“(...) LOS UNE LA AMBICIÓN (...)”
“(...) y el miedo de seguir perdiendo poder (...)”

Para la quejosa, el empleo de dicha frase y la asociación que sea hace de ésta con el uso no autorizado de su imagen, constituyen una aseveración y ataque directo a su **persona, imagen y reputación como mujer**, madre hija, servidora pública, política y profesionista, denostándola y **generando una violencia política en razón de género**, lo que se corrobora, dice, con el mensaje siguiente:

**“Durante décadas México sufrió una grave enfermedad. Un tumor maligno llamado PRIAN, que saqueaba al país, se alternaba al poder y fingían competir entre ellos. Hoy finalmente se quitan la máscara, y se unen en una perversa alianza electoral. A ellos los une la corrupción, la ambición y el miedo de seguir perdiendo el poder. No permitas que se salgan con la suya extirpemos el tumor de México.
MORENA”**

Además, según la quejosa, con esta última frase se advierte una clara denigración de los partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional y una campaña de desprestigio en su contra que forma parte de una campaña política para captar votos a costa de su dignidad y de sus derechos.

A) Violencia política contra la mujer en razón de género

Esta autoridad electoral nacional considera, **desde una óptica preliminar**, que el material denunciado no constituye violencia política contra la mujer en razón de género, en perjuicio de María del Rosario Robles Berlanga, 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 identifica, en todo caso, **su pertenencia a un grupo político**, en tanto que difunde la ideología y posicionamiento político del partido emisor.

En efecto, del análisis integral de los materiales denominados **“TUMOR-TV” folio RV00716 (versión televisión)**, **“TUMOR RA” folio RA00857-20 (versión radio)** particularmente de las expresiones destacadamente señaladas, no se aprecian, desde una visión preliminar, elementos que constituyan violencia



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

política en razón de género, sino referencias vinculadas con temas a determinados grupos políticos y señalamientos respecto a las consecuencias de sus administraciones.

Concretamente, las frases “(...) *LOS UNE LA AMBICIÓN (...)*” así como “(...) *y el miedo de seguir perdiendo poder (...)*”, que se incluyen al momento en que se transmite la imagen de la denunciante, se hacen dentro de un contexto que alude a una alianza electoral entre dos grupos políticos, sin que en el caso del análisis preliminar que se hace, se aprecie una relación de subordinación, inferioridad, dependencia, negación o invisibilidad de María del Rosario Robles Berlanga, respecto de alguna de las personas incluidas en el promocional, ni algún acto o circunstancia por la que se le perjudiquen 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 los materiales de idéntico contenido textual, constituyen, preliminarmente, una agresión o violencia en su contra de María del Rosario Robles Berlanga por **razón de su género** ni basada en algún estereotipo de esa naturaleza, que la coloque en una situación de desventaja o subordinación.

Por el contrario, del análisis integral del material, no se desprende alguna frase que haga mención del nombre de la quejosa o de su condición o género, de lo que se sigue que no hay base para considerar que se le estigmatiza por el solo hecho de ser mujer, por lo que de un análisis preliminar, se estima que dichas expresiones **no se basan en elementos de género**, sin que las frases “(...) *LOS UNE LA AMBICIÓN (...)*” así como “(...) *y el miedo de seguir perdiendo poder (...)*” impliquen, en principio, reproducir estereotipo de género alguno, ni reduzcan o eliminen, según este análisis preliminar, la capacidad de María del Rosario Robles Berlanga para ejercer alguno de sus derechos político-electorales, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 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.²⁹

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 un proceso electoral federal y local; mientras que el marco subjetivo está encuadrado en la pertenencia de diversos individuos a grupos políticos que llevarán a cabo una alianza electoral, entre los que se encuentra la quejosa, quien ostentó, entre otros cargos públicos, el de Secretaria de Desarrollo Social y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, respectivamente, en la Administración Pública Federal de dos mil doce a dos mil dieciocho.

Por tanto, se estima que la finalidad de los materiales denunciados consiste en hacer visible la relación entre dos grupos políticos o figuras públicas, respecto de los cuales, afirma, durante años se alternaron el poder y hoy hacen evidente una alianza electoral “unida por corrupción, ambición y miedo de seguir perdiendo el poder”.

~~En otros términos y desde una perspectiva preliminar, 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 elección popular y, **consecuentemente, ajena y distinta a la violencia política en razón de género.**~~

²⁹ 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>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

En otros términos y desde una perspectiva preliminar, 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 propias de una propaganda política de contenido genérico **y, consecuentemente, ajena y distinta a la violencia política en razón de género**".

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**",³⁰ 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?

- **No**, ya que la actora no aduce ni se advierte la vinculación actual con el ejercicio de sus derechos político-electorales en cualquiera de sus vertientes.

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 del material probatorio verificado, las expresiones están contenidas en materiales pautados por el partido político MORENA.

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.

³⁰ Consultable en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/302e9cb715c9a11.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 restrinja 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 figuras públicas o 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.

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.

Destacando que, los estereotipos de género³¹ 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, aspecto que, de manera preliminar, no se advierte en el contenido denunciado.

³¹ Artículo 2, párrafo 1, fracción XIII del RVPMRG.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 conjunta en contra de un grupo de personas, con relación a su supuesta pertenencia, según el caso, en tiempos pasados, principalmente, a dos partidos políticos (PRI y PAN).

De ahí que, en apariencia del buen derecho, no se advierta que las frases o expresiones denunciadas lleven a que esta Comisión de Quejas y Denuncias pueda apreciar exteriorizaciones explícitas en donde se menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos político-electorales, o resultados que constituyan actos indicativos de que su pretensión fue menoscabar a la denunciante por ser mujer o de generar una situación de violencia, vulnerabilidad, poder o desventaja basada en cuestiones de género que hayan afectado los derechos de la denunciante.

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 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.

B) Calumnia

Expuesto lo anterior, esta Comisión advierte, desde una óptica preliminar, que el contenido del promocional bajo análisis no configura calumnia, toda vez que no se hace referencia clara o expresa a la imputación de hechos o delitos falsos en contra de la quejosa, sino que, como se adelantó, se trata de una crítica severa del emisor del mensaje en torno a su perspectiva sobre la alternancia del poder entre dos partidos políticos que encabezaron administraciones previas y sus consecuencias, en contraste con la coalición que conformaron, lo cual, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se encuentra amparado por la libertad de expresión.

Esto es, de manera preliminar, se estima que el mensaje, apreciado en el contexto en que se realizó, se encuentra amparado dentro de los límites de la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

libertad de expresión y en aras de formar en el electorado una opinión crítica respecto de su desempeño o proyección pública.

A fin de determinar si se actualiza calumnia, es necesario verificar si actualizan los elementos objetivo, subjetivo, así como su impacto en el proceso electoral.

Por cuanto hace al elemento objetivo, consistente en la imputación de hechos o delitos falsos, desde una óptica preliminar, se considera que no se actualiza, dado que, del contenido del promocional únicamente se limita a formular opiniones y críticas respecto a situaciones de interés general, por lo que su contenido está amparado en el discurso político, al tratarse de elementos necesarios para la formación de la opinión pública y la deliberación en un proceso democrático.

Respecto al segundo elemento, consistente en tener conocimiento que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso, de manera preliminar, tampoco se advierte se actualice, pues como se adelantó, el contenido denunciado no señala, de manera directa o inequívoca, la imputación señalada, es decir, un hecho falso en contra de la quejosa.

Así, desde esta sede cautelar, y ante la no actualización de los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia, es que se considera que tampoco se configura el tercer elemento, esto es, impacto alguno en el proceso electoral, pues, como se adelantó, se trata de una crítica que emite el partido emisor respecto de gobiernos anteriores.

Por lo razonado, desde esta sede cautelar, se estima que no se está en presencia de la imputación unívoca de la imputación de un hecho o delito falso, elemento indispensable para configurar la calumnia³², de ahí que tampoco se advierta la necesidad de ordenar alguna vista a la Fiscalía General de la República como lo solicita la denunciante; sin embargo, quedan a salvo sus derechos para hacerlos valer ante la instancia que estime pertinente.

Así, se debe tener en cuenta que 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.

³² Similar criterio resolvió la Sala Superior en el diverso SUP-REP-42/2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

De la misma forma se considera necesario tener en cuenta los razonamientos sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-705/2018; en esa sentencia, en la parte que interesa, se sostuvo:

43. Con respecto a la imputación que se efectúa en una calumnia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina conocida como real malicia o malicia efectiva, la cual 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), esto es, con la única intención de dañar.

44 Igualmente, la Primera Sala ha sostenido que para que se actualice la malicia efectiva, se requiere demostrar que la información difundida es falsa y, además, que se publicó a sabiendas de su falsedad o con total despreocupación sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar.

45 Por cuanto al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la malicia efectiva señala que la mera negligencia o descuido es insuficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una que sea inexcusable, se trate de una temeraria despreocupación, referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos.

Así como lo señalado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-35/2021, donde se determinó que para realizar el examen respecto de si se actualiza la calumnia, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

- El sujeto que fue denunciado. Únicamente pueden ser sancionados por calumnia electoral los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.
- Elemento objetivo. Imputación directa de un hecho o delito falso con impacto en el proceso electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

- Elemento subjetivo. A sabiendas de su falsedad o con la intención de dañar (estándar de la “real malicia” o “malicia efectiva”).

De tal forma, para la Sala Superior, para que pueda acreditarse el elemento objetivo de la calumnia es necesario que estemos ante la comunicación de hechos (no de opiniones). En ese sentido, la manifestación denunciada debe implicar la trasmisión de información, entendida como la expresión de un hecho, no así de una opinión, la cual implicaría la emisión de un juicio de valor, pues los juicios valorativos no están sujetos a un canon de veracidad.

Por ello la Sala Superior sostuvo que en materia electoral las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras. No obstante, la difusión de hechos falsos con el objetivo de engañar al electorado no está permitida, pues resulta claro que con ello se pretende viciar la voluntad del electorado en perjuicio de la libertad y autenticidad del sufragio.

Así como lo señalado en la sentencia recaída al expediente SUP-REP-17/2021, donde la Sala Superior, dio relevancia a la acreditación de los hechos o delitos tildados de falsos:

No obstante, debe tomarse en cuenta que para la actualización de tales infracciones (máxime en sede cautelar), las mismas deben quedar plenamente acreditadas, sin lugar a dudas, pues de lo contrario, se estaría limitando de manera desproporcionada el ejercicio de las libertades de expresión e información, con la consecuente afectación a la vida democrática.

C) Indebido uso de la imagen

En principio, como se ha establecido en los apartados de análisis previos, el material denunciado debe clasificarse como propaganda política, de contenido genérico, orientada a difundir ideas, acciones, y propuestas (o contrastes) de un partido político, que forma parte del debate público sobre temas de interés general o relevantes en el sistema democrático, que permite el intercambio de información para la participación de la ciudadanía en los temas del país y que, por tanto, no se advierte, en su contenido, elemento alguno para estimar que su difusión constituya violencia política contra la mujer en razón de género, ni que contravenga la normativa comicial.

Ahora bien, desde una óptica preliminar, tampoco se advierte que la aparición de la imagen de la denunciante en el material denunciado constituya una conducta ilegal en sede cautelar, por dos razones fundamentales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

En primer momento, se advierte que la aparición de la imagen de la denunciante no es central, preponderante o desproporcionada y, como se adelantó, no se advierte en esta sede cautelar, la imputación unívoca de la imputación de un hecho o delito falso en perjuicio de la denunciante.

En efecto, del análisis del material denunciado se advierte la existencia de diversas personas vinculadas por su idolología y pertenencia a los partidos políticos cuya crítica, derivado de sus administraciones, es el mensaje central del partido emisor, sin que se haga mención o impute acto alguno de manera directa a la denunciante.

Ahora bien, el segundo elemento a considerar respecto al uso indebido de la imagen de la denunciante, desde una óptica preliminar, tampoco se actualiza infracción alguna, toda vez que es de explorado derecho, que las personas dedicadas al servicio público detentan un umbral de tolerancia mucho mayor a críticas severas o posicionamientos vehementes, al tener vinculación directa con cuestiones de relevancia pública y, **en el caso, se vincula la imagen de la denunciante respecto a su participación en los gobiernos anteriores**, aspecto que se invoca como un hecho notorio y público, pues la denunciante fue Secretaria de Desarrollo Social y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en la Administración Pública Federal de dos mil doce a dos mil dieciocho.

Así, es pertinente enunciar diversas consideraciones emitidas por Tribunales Internacionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en torno a la calidad y características propias que revisten, entre otros, a las personas que se dedican a actividades o servicio público (cuya calidad es reconocida por la propia quejosa).³³

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.

³³ *Si bien soy consciente de que desempeñé un alto cargo público y que eso me colocó en una mayor exposición a la crítica, señalamiento o escrutinio público, lo cual asumí como una parte consustancial a mi función, con este video he sido objeto de ataques ilegales a mi honra y reputación, pues como lo he señalado, hasta el momento no he sido condenada por delito alguno, con sentencia condenatoria firme...*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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.*³⁴

Asimismo, la propia Corte Interamericana³⁵, 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*³⁶. *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 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ La quejosa manifiesta incluso su calidad de opositora política (foja 2 del escrito de queja) y alude a una venganza política (foja 4 de la denuncia)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 un uso indebido de la imagen, pues, como se señaló, el contenido del promocional denunciado da cuenta de una crítica severa a las administraciones anteriores, entre ellas, de la que formó parte la denunciante como servidora pública, sin que ésta sea objeto de la imagen central o que se haga referencia expresa e inequívoca de un hecho que le pudiera ser imputable directamente, de lo que se sigue que no se esté ante la urgencia de una protección por la inevitable afectación a un derecho, además de que en el debate político, el margen de tolerancia se ensancha frente a *juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática³⁷, 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**.

Similar criterio sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los diversos SUP-REP-54/2021, SUP-REP-49/2021, y SUP-REP-163/2020, así como la Sala Regional Especializada en el diverso SRE-PSC-16/2021.

Por lo razonado, bajo la apariencia del buen derecho, del análisis al contenido de los promocionales denunciados realizado en los apartados previos, se advierte que no son contrarios a derecho, pues su difusión goza, se insiste, de una protección a la libertad de expresión reforzada ante temas de interés público, en aras de consolidar una opinión informada del electorado en el proceso electoral en curso, de ahí la **IMPROCEDENCIA** del dictado de medidas cautelares.

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:

³⁷ 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo ACQyD-INE-48/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MRRB/CG/80/PEF/96/2021

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 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 Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias celebrada el diecinueve de marzo del año 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