



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA Y VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021.

Ciudad de México, a veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA. El veinte de mayo de dos mil veintiuno, el Partido Verde Ecologista de México denunció el supuesto uso indebido de la pauta por parte del Partido de la Revolución Democrática, derivado de la difusión del promocional para televisión denominado "SLP TV", con folio RV02163-21, ya que, a decir del denunciante:

- En el señalado spot no se identifica al partido emisor como parte de la Coalición *Sí por San Luis*, de la que forma parte.
- Contiene propaganda engañosa, ya que dicho material pretende simular propaganda del Partido Verde Ecologista de México, utilizando colores e imágenes que se relacionan con el mismo, y cuyo contenido, además, podría constituir calumnia en contra de dicho instituto político y su candidato a la gubernatura de San Luis Potosí.
- Finalmente, el quejoso alude la existencia de violencia contra de la mujer, al estigmatizar a las amas de casa, en el contexto de un escenario de violencia.

Derivado de lo anterior, solicitó la adopción de medidas cautelares consistentes en suspender la difusión del promocional denunciado y, en tutela preventiva, la prohibición de que la conducta denunciada se repita.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS PRELIMINARES Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021**; en el acuerdo inicial, se ordenó su admisión por los hechos denunciados y la reserva del emplazamiento hasta en tanto concluyeran las diligencias preliminares; asimismo, se ordenó lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

- Realizar la certificación de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, respecto a la existencia y contenido del material denunciado.
- Glosar el reporte de su vigencia, alojado en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.

Por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta infracción a los artículos 41, base III, apartados A y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 443, párrafo, incisos a) y j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 91, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos, por la presunta difusión, en televisión, de propaganda engañosa, que podría constituir calumnia en contra de José Ricardo Gallardo Cardona, candidato a la gubernatura de San Luis Potosí, por el Partido Verde Ecologista de México, así como el probable uso indebido de la pauta, ya que, supuestamente, los promocionales denunciados no contienen la referencia de candidatura de coalición.

Por cuanto hace al pronunciamiento por violencia política en razón de género, la competencia se deriva de 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 1; 8, párrafo 1, fracción II; 35; 37, 38, párrafo 1; 40 y 44, párrafo 2, del RVPMRG.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, la parte quejosa sostiene que el Partido de la Revolución Democrática, ordenó la difusión del promocional "SLP TV", folio RV02163-21, material que, a decir del denunciante, contiene propaganda engañosa, que utiliza colores e imágenes que se relacionan con el Partido Verde Ecologista de México y que podría constituir calumnia en contra del candidato a Gobernador de San Luis Potosí postulado por dicho instituto político; además, el denunciante refiere que en el promocional denunciado, no se identifica al partido emisor como parte de la Coalición *Sí por San Luis*, de la que forma parte, en probable infracción a lo dispuesto en el artículo 91, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos y, finalmente, el quejoso alude la existencia de violencia contra de la mujer, al estigmatizar a las amas de casa, en el contexto de un escenario de violencia.

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDOS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- a) **Documental pública.** Consistente en el acta que resulte del requerimiento que tenga a bien realizar la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para que efectúe el monitoreo para detectar la existencia y contenido del material denunciado.
- b) **Documental.** Consistente en copia simple del Convenio de Coalición Electoral para postular la candidatura a la Gubernatura del Estado de San Luis Potosí, que celebran los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Conciencia Popular.

A efecto de perfeccionar esta prueba, y toda vez que esa representación se encuentra imposibilitada para entregar copia certificada u original del mismo, solicita que la autoridad en el momento procesal oportuno solicite al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí una copia certificada del mismo, por obrar en los archivos de esa autoridad, a efecto de que se agreguen a los autos del presente procedimiento.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

- c) **Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que favorezca a los legítimos intereses de su representado, en tanto entidad de interés público.
- d) **Instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca a los intereses de su representado.

RECABADOS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Acta circunstanciada**, instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales denunciados.
2. **Impresión del Reporte de Vigencia de Materiales UTCE**, obtenido del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del que se advierte la vigencia de los promocionales denunciados, conforme a lo siguiente:



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



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 20/05/2021 al 20/05/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 20/05/2021 17:05:10

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RV02163-21	SLP TV	SAN LUIS POTOSI	CAMPAÑA LOCAL	23/05/2021	26/05/2021

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

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

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se advierten los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- ❖ El promocional denunciado, identificado como **“SLP TV”, folio RV02163-21**, se encuentra pautado por el **Partido de la Revolución Democrática**, como parte de sus prerrogativas de acceso a televisión, para su difusión en la pauta correspondiente a la **campaña local** en San Luis Potosí.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

- ❖ La difusión de dicho promocional está programada para el periodo del veintitrés al veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, conforme a lo especificado en el cuadro que antecede.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

- a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) La irreparabilidad de la afectación.**
- d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

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

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

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

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

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

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

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

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.**¹

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

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. CUESTIÓN PREVIA

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, el promocional "SLP TV", folio RV02163-21, pautado por el Partido de la Revolución Democrática, iniciará su vigencia el próximo **veintitrés de mayo de dos mil veintiuno**, sin embargo, el mismo ya está alojado de manera pública en el sitio web de este Instituto.

La colocación en el portal de Internet de los promocionales denunciados implica que estén disponibles para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundido en televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es el probable uso indebido de la pauta, así como la probable vulneración a las reglas

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.




de propaganda político electoral, al presuntamente difundir un material que podría constituir calumnia en contra del candidato a Gobernador de San Luis Potosí postulado por dicho instituto político; además, el denunciante refiere que en el promocional denunciado, no se identifica al partido emisor como parte de la Coalición Sí por San Luis, de la que forma parte, en probable infracción a lo dispuesto en el artículo 91, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos y, finalmente, el quejoso alude la existencia de violencia contra de la mujer, al estigmatizar a las amas de casa, en el contexto de un escenario de violencia.

Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional y legal que justifica atender la solicitud de medidas cautelares planteadas por el quejoso, previo a la difusión del material denunciado en televisión.








En este contexto, y tomando en consideración estas circunstancias particulares del presente asunto, es que esta autoridad electoral nacional se encuentra en aptitud jurídica y material de emitir una resolución respecto de las medidas cautelares solicitadas, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

Lo anterior, en términos de la tesis relevante **LXXI/2015**, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.**

II. MATERIAL DENUNCIADO

RV02163-21 [versión Televisión]	
	<i>(sonido ambiental)</i>
	<i>Voz masculina: Buenas tardes señora,</i>



RV02163-21 [versión Televisión]	
	<p>Voz masculina hombre de barba y bigote con camiseta blanca y gorra verde:</p> <p><i>venimos a traerle esta tarjeta,</i></p>
	<p><i>que le va a depositar tres mil pesos mensuales,</i></p>
	<p>(sonido de claxon)</p> <p><i>si vota por nuestro candidato</i></p>
	<p>Voz femenina señora blusa color claro:</p> <p><i>no como cree,</i></p>
	<p>Voz masculina hombre de barba y bigote con camiseta blanca y gorra verde:</p> <p><i>vamos a entregar tantas tarjetas,</i></p>
	<p><i>que vamos a ganar,</i></p>
	<p>Voz femenina señora de blusa color claro:</p> <p><i>¡gracias!</i></p>



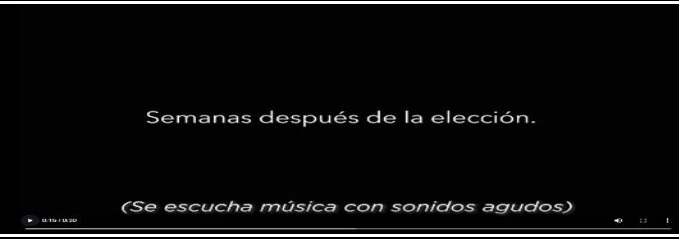
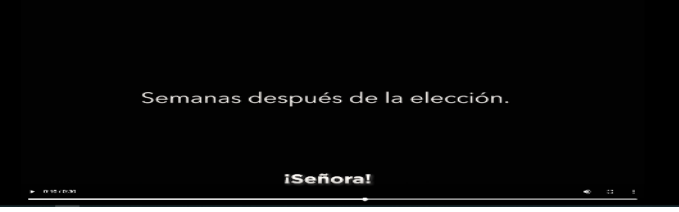




INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

RV02163-21 [versión Televisión]	
	<p><i>¿Entonces contamos con su voto?</i></p>
	<p><i>Voz femenina señora de blusa color claro:</i></p> <p><i>¡claro que sí!</i></p>
	<p><i>(sonido ambiental)</i></p>
	<p><i>Voz masculina:</i></p> <p><i>¡señora!</i></p>
	<p><i>Voz masculina hombre de barba y bigote con camisa blanca arremangada:</i></p> <p><i>¿Se acuerda de nosotros?</i></p>
	<p><i>Voz femenina señora de blusa color claro:</i></p> <p><i>No me han depositado nada</i></p>



RV02163-21 [versión Televisión]	
	<p>Voz masculina hombre de barba y bigote con camisa blanca arremangada: de ahora en adelante,</p>
	<p>usted nos va a dar tres mil pesos mensuales</p>
	<p>¿le quedó claro?</p>
	<p>(sonido agudo)</p>
	<p>Voz masculina hombre de barba y bigote con camisa blanca arremangada: Por cierto ¿cómo está su hija?</p>

- En las imágenes se aprecia, en un primer momento, a personas que van a “ofrecer” o “entregar” una tarjeta de apoyo económico; las personas que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

acuden al domicilio visten playera blanca con logotipo verde que dice “VIVE asustado” y gorra verde claro; en un segundo momento [semanas después de la elección, dice el propio promocional], las personas acuden con la misma persona, pero ahora le refieren que ella será quien deba realizar una aportación económica; en el promocional se refiere *No permitas que San Luis sea gobernado por la delincuencia*, y cierra con una pregunta que hace el hombre a la señora: *Por cierto ¿cómo está su hija?*

Bajo estas consideraciones, se procede al análisis de la medida cautelar solicitada por el Partido Verde Ecologista de México, conforme lo siguiente:

A. CALUMNIA

MARCO JURÍDICO

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la *Constitución* establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Esta disposición constitucional está recogida en el artículo 247, párrafo 2, y en el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 471, párrafo 2, del ordenamiento legal antes citado, se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Por último, el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, refiere que entre las obligaciones de los partidos políticos se encuentra la de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas.

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 expresión².

² 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

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 - electoral³, 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 las y 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)**⁴, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión⁵.

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 las y 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.

³ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"

⁴ 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.

⁵ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

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 las y 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 emisión⁶.

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**

⁶ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



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.⁷

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 fondo⁸.

Libertad de expresión

Es importante no perder de vista que los artículos 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de 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. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del electorado** como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

De igual forma, es preciso tener en cuenta otros principios y valores constitucionales aplicables, tales como los fines constitucionales de los partidos políticos y su estatus

⁷ Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.

⁸ 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 Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

como entidades de interés público, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, así como la necesidad de preservar la integridad del proceso electoral por parte de partidos, candidaturas y autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, se procure **maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político** y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para no hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, en donde **es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.**

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.⁹ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.¹⁰

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su

⁹ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

¹⁰ 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 Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación con el actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también a las que contienen una crítica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con dichos temas encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de **una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.**

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹¹ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**¹²

¹¹ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

¹² Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política¹³.

Por lo tanto, en el debate democrático, **es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.**

Ahora bien, debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, y ello también se prevé en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

¹³ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la Constitución), en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo; y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna.

Sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que, las conductas delictivas que se exponen en la representación o escenificación, se atribuyan a un partido político o candidato de manera directa e inequívoca; esta afirmación se sostiene a partir de los siguientes razonamientos.

En principio, debe señalarse que para esta autoridad, en el promocional denunciado se exponen, por medio de las personas que en él participan, dos conductas que podrían ser encuadradas como ilegales, a saber: el ofrecimiento de dádiva a cambio del voto, por una parte, y la extorsión, por la otra.

Lo anterior se afirma así, pues del análisis integral al promocional denunciado, se advierte que en su contenido aparecen personas (que visten ropa típica de las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

campañas electorales, esto es playeras y gorras con lo que parece ser propaganda electoral), que le ofrecen, a una mujer (representada como una típica ama de casa), que, si vota por determinado candidato, se le depositarán tres mil pesos mensuales, en la tarjeta que le van a entregar; de ahí que no existe duda que se trata del ofrecimiento de una dádiva a cambio del voto de dicha persona, conducta prevista en el artículo 7, fracción VII, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Más adelante, en el promocional aparecen imágenes que corresponden, a partir de la mención que en el spot se hace, a una temporalidad *posterior a la elección*, imágenes en las se observan a quienes parecen ser las personas que hicieron el ofrecimiento de la dádiva ya referida, pero ahora, al acudir con la misma *ama de casa*, le informan que de ahí en adelante ella les va a tener que dar los tres mil pesos mensuales; de esto, se podría desprender el delito de extorsión que ya se ha referido, mismo que se encuentra previsto en los artículos 390 del Código Penal Federal y 230 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

A partir de lo anterior, para esta autoridad, desde un análisis preliminar propio del dictado de una medida cautelar, podría establecerse que se está en presencia de la exposición de conductas delictivas en el promocional denunciado.

Ahora bien, se considera que, la sola mención de conductas aparentemente ilícitas, en el contenido de un spot de televisión, no resulta suficiente para el otorgamiento de una medida cautelar, sino que debe existir una imputación directa e inequívoca hacia una persona física o moral con impacto en la materia electoral.

En el caso, si bien el partido político denunciante se da por aludido en el promocional en análisis, señalado que, los colores, imágenes y elementos que en el mismo se utilizan, se relacionan con esa fuerza política (Partido Verde Ecologista de México), esto no es posible determinarlo a partir de inferencias o interpretaciones de los elementos dados en el promocional.

Así pues, esta autoridad considera que, no basta que el denunciante se asuma como el destinatario del contenido del promocional y de las eventuales conductas delictivas que en el mismo se representan y, en consecuencia, se conceda la medida cautelar que se solicita, sino que, conforme los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, la imputación debe ser expresa, directa e inequívoca, esto es, que no exista duda de que se refiere a partido político o candidato en particular.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

En efecto, en precedentes como el establecido por la referida autoridad jurisdiccional en la sentencia del SUP-REP-29/2016, de diez de marzo de dos mil dieciséis, se estableció que, para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, **de manera inequívoca**, lleven a la imputación **específica dirigida a una persona** de un hecho o delito falso, como se evidencia enseguida:

...

Para la Sala Superior, la interpretación a que arribó la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral debió ponderar que en el mensaje televisivo en el que decretó la medida cautelar, no existe imputación específica dirigida a una persona en concreto, en tanto, se trata de una secuencia de caricaturas orientadas a un posicionamiento del Partido Acción Nacional sobre el desempeño de las autoridades en el Estado de Chihuahua.

...

*Lo expuesto, opuestamente a lo sostenido en la determinación reclamada, **impide llegar a una conclusión unívoca**, respecto a que se caricaturiza la figura del actual Gobernador del Estado y que se le imputa la conducta ilícita de robar, toda vez que bajo un estudio preliminar y en apariencia del buen Derecho permite derivar que se trata de críticas a través de dibujos.*

...

Más aún, de manera concreta, en esa misma sentencia, la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral consideró que fue incorrecta la determinación de esta Comisión de Quejas y Denuncias en la que, se había concedido la medida cautelar a partir de la supuesta semejanza encontrada entre una imagen caricaturizada y una persona determinada, como se advierte en la siguiente transcripción:

*... la Comisión de Quejas y Denuncias determinó decretar la medida cautelar del mensaje de televisión denominado «Nos robaron», con la clave RV00201-16 [televisión], **porque en consideración de la autoridad responsable, el dibujo del spot correspondía a César Horacio Duarte, Gobernador del Estado de Chihuahua**, y que ello vinculado con la frase “Cuando alguien roba su lugar no es el gobierno, es la cárcel”, le llevó a colegir que se le imputaba el delito de robo.*

...

*Además, las caricaturas que aparecen en el promocional constituyen una forma de expresión, que concreta la opinión de una historia de quien la pronuncia y, **que deja***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

al receptor del mensaje apreciar libremente el contenido y darle el significado que de él deriva.

Lo expuesto, opuestamente a lo sostenido en la determinación reclamada, impide llegar a una conclusión unívoca, respecto a que se caricaturiza la figura del actual Gobernador del Estado y que se le imputa la conducta ilícita de robar, toda vez que bajo un estudio preliminar y en apariencia del buen Derecho permite derivar que se trata de críticas a través de dibujos.

Es decir, en el precedente, la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral consideró que fue incorrecta la determinación de esta Comisión de Quejas y Denuncias en la que, se había concedido la medida cautelar a partir de estimar que un dibujo que pretendía parecerse a una persona, implicaba atribuir conductas aparentemente ilícitas a la persona que se caricaturizaba.

Otros casos en los que la autoridad jurisdiccional estableció que no es válido identificar a un sujeto de derecho a partir de un elemento indirecto, son las referencias a "Ya sabes Quién", que pretendieron vincularse con el entonces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador sentencias de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las que se pueden citar las recaídas a los procedimientos de clave SRE-PSC-9/2018 y SRE-PSC-47/2018.

Lo anterior resulta relevante pues en la queja que originó el presente procedimiento se señala que, la utilización, en el promocional denunciado, de indumentaria y elementos visuales que podrían relacionarse con el Partido Verde Ecologista de México, implica vincular a éste y a su candidato a Gobernador de San Luis Potosí, con las conductas que en el promocional se señalan.

No obstante, este órgano colegido considera que, las expresiones contenidas en el promocional bajo estudio, no tienen un destinatario directo y claro, esto es, no se dirigen a una fuerza o a un actor político en particular, por lo que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, *a partir de los criterios jurisdiccionales ya precisados*, no pueden actualizar la calumnia en contra del partido político denunciante o del candidato a gobernador de San Luis Potosí postulado por dicho instituto político.

Por tanto, a partir de lo sostenido por la señalada autoridad jurisdiccional, este órgano colegido considera, bajo la apariencia del buen derecho, que los elementos de semejanza que, a decir del partido político quejoso, aparecen en el promocional denunciado —colores y emblemas—, resultan insuficientes para establecer un



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

vínculo a partir del cual esta autoridad pueda determinar que existe la calumnia o campaña estigmatizadora que refiere el quejoso.

En conclusión, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no tiene elementos para sostener que en el promocional denunciado se realice la imputación **directa e inequívoca** de un hecho o delito falso a **José Ricardo Gallardo Cardona o al Partido Verde Ecologista de México**, por lo que no se actualizan los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia en materia electoral.

De igual suerte, a partir de los razonamientos ya establecidos, debe determinarse que, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al material denunciado, esta autoridad no advierte que la confusión o engaño que refiere el Partido Verde Ecologista de México, resulten suficientes para el dictado de la medida cautelar que se solicita.

Sobre el particular, es importante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁴, ha determinado que la adopción de medidas cautelares debe estar justificada a partir de que, de un análisis preliminar, pudiera un promocional resultar contrario a la normativa electoral o por la existencia de un riesgo inminente de afectación grave a los derechos del denunciante o a los principios que rigen la materia electoral, justificándose su adopción, sólo en aquellos casos en los que existan elementos objetivos y explícitos que generen una presunción de que se pretenda utilizar la pauta para fines no permitidos, atendiendo a los periodos o etapas del proceso electoral.

En este sentido, en consideración de este órgano colegiado, la forma en que se plantea el promocional, esto es, a manera de una *dramatización* en la que se incluyen elementos que, según se sostiene en la queja, podrían vincularse con los colores y emblemas que distinguen al Partido Verde Ecologista de México, no actualiza un riesgo grave a los principios rectores del proceso electoral, la imputación de hechos o delitos falsos, ni una evidente infracción a la normativa en la materia, por lo que debe privilegiarse la libertad de expresión de los partidos denunciados y el derecho a la información de la ciudadanía, siendo que no existe base legal o un principio jurídico que limite a los partidos a definir su estrategia de comunicación política.

Por ello, desde una óptica preliminar se considera que, el esquema o planteamiento del spot denunciado, conforme los razonamientos establecidos en párrafos

¹⁴ Ver SUP-REP-92/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

anteriores, en los que se sostuvo que, en tanto no haya una mención directa a un actor o fuerza política en particular, a partir de lo cual se pueda construir la calumnia, el contenido del promocional, por lo menos en sede cautelar, resulta válido, es de concluirse que, tampoco desde la perspectiva de la confusión o engaño que se denuncian, resulta viable el dictado de la medida cautelar.

Ello, porque de la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, se tiene que se debe **maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político** y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para no hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de las campañas electorales, en donde **es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso**, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.¹⁵ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

Por lo tanto, en el debate democrático, es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.

En tales circunstancias, en el caso en análisis, si bien las expresiones que contienen los promocionales denunciados pudieran resultar incómodas para quienes resultan involucrados en la crítica, se considera que la misma no puede ser prohibida en el contexto del debate democrático. Lo anterior se robustece con la Jurisprudencia **11/2008**,¹⁶ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**.

De ahí que se determine la improcedencia de la medida cautelar solicitada, por la presunta calumnia.

¹⁵ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

¹⁶ Consulta disponible en la dirección electrónica

<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>



De igual forma, resulta **improcedente** la solicitud de dictar medidas cautelares en **tutela preventiva** a fin de evitar que el partido político denunciado difunda propaganda en la que se calumnie al candidato en cuestión, toda vez que **no se está en presencia de algún acto ilícito o posible ilícito que pueda continuar o repetirse en el tiempo**; requisito que prevé la citada jurisprudencia 14/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**.

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

B. USO INDEBIDO DE LA PAUTA

Marco jurídico

En lo conducente, en la Constitución General se establece lo siguiente:

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

(...)

Apartado B. *Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:*

a) *Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

[...]

Asimismo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se regula el tema de la siguiente manera:

Artículo 159.

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

[...]

Artículo 165.

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.

Artículo 167.

1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

2. Tratándose de coaliciones, lo establecido en el párrafo anterior se aplicará de la siguiente manera:

a) A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en esta Ley, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del setenta por ciento



proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por el párrafo dos anterior. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición, y

b) Tratándose de coaliciones parciales o flexibles, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. *El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición y para los de cada partido.*

...

4. *Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.*

5. *Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.*

6. *Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.*

7. *El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.*

Por último, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral se prevé:

Artículo 37

De los contenidos de los mensajes

1. **En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos** y los/las candidatos/as independientes **determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan**, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

[Énfasis añadido]

De la revisión de las bases constitucionales, así como de la regulación legal aplicable al uso de las prerrogativas en radio y televisión por parte de los partidos políticos se obtiene lo siguiente:

- Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

- El Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios y a los de otras autoridades electorales, así como a los partidos políticos.
- El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, cuyo contenido, en principio, se encuentra amparado bajo la libertad de expresión.
- El acceso y uso de los tiempos de radio y televisión a los que tienen derecho los partidos políticos, deberá realizarse en términos de ley y para difundir los contenidos que correspondan **a cada instituto político** o coalición, según el caso.

CASO CONCRETO

El Partido Verde Ecologista de México, también denuncia un posible uso indebido de la pauta, derivado de que en el promocional **RV02163-21 "SLP TV"**, pautado por el Partido de la Revolución Democrática, se omite identificar la coalición en la que dicho instituto político participa, en la elección para Gobernador de San Luis Potosí, en probable infracción a lo dispuesto en el artículo 91, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera improcedente el dictado de medidas cautelares, toda vez que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, dicho promocional es de carácter genérico, sin que se promueva a alguna candidatura de coalición, advirtiéndose la referencia al partido emisor del mensaje en el contenido del mismo, por lo que, se considera que no se actualiza un uso indebido de la pauta.

Al respecto, es importante precisar que tratándose de promocionales de campaña, es lícito que el partido político, en sus mensajes, aluda tanto a la exposición de candidaturas, plataformas y propuestas de gobierno, sino además, temas de interés general que son materia de debate público, posicionamientos para obtener el voto del electorado **o desalentar la preferencia hacia un candidato**, coalición o partido político, entre otros, porque **tal proceder se encuentra protegido por el derecho de la libertad de expresión.**

Esto, al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica; la cual no es



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

absoluta, tiene límites reconocidos en el propio orden constitucional y legal, a saber, el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social y el orden público.

En efecto, la necesidad de proteger especialmente la difusión de información y la expresión de ideas relacionadas con temas de interés público, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el discurso político y el mantenimiento de una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-92/2017, determinó que los partidos políticos pueden emplear una estrategia publicitaria que no busque utilizar la imagen de los candidatos como su figura central, sino que se centre en la deliberación en torno a temas de interés general, problemáticas sociales o crítica a contextos electorales, gobiernos o candidaturas: todo ello como parte del discurso político y la libre determinación de su propaganda de campaña, siendo que no existe base legal o un principio jurídico que limite a los partidos a esta posibilidad para definir su estrategia de comunicación política.

En efecto, la libertad de los partidos para definir su estrategia electoral permite que sean ellos mismos quienes delimiten los elementos en los que quieran hacer énfasis durante su campaña.

En todo caso, el que dejen de centrarse en la figura de las y los candidatos que postulan es un balance que pueden determinar a partir de su derecho de auto organización, y constituye un cálculo cuyo resultado sólo les perjudicará o beneficiará a ellos, siempre y cuando den a conocer sus propuestas de campaña, ideología o plataforma electoral de los partidos políticos que postulan las candidaturas; posicionamientos para obtener el voto ciudadano, o bien, propaganda para desalentar la preferencia de los votantes respecto de un candidato, coalición o partido político, entre otros.

Es decir, los partidos tienen libertad para buscar que su propaganda pueda producir distintos efectos, dependiendo el contexto específico de la campaña de que se trate, o de acontecimientos particulares que ocurren en el contexto de que se trate, o de acontecimientos particulares que ocurren en el contexto en el que se desarrollan los procesos electorales correspondientes.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

En tal sentido, el partido puede buscar hacer énfasis en la figura de la persona que se postula en algún momento de la campaña, o bien, centrarse en otros aspectos que le resulten benéficos para ganar adeptos o descalificar, al contrario, en un contexto específico, atendiendo a su conveniencia.

Sobre el particular, cabe recordar que, cada partido político coaligado, de forma individual, deberá hacer uso de sus tiempos en radio y televisión con plena observancia al marco constitucional y legal, siendo que, en el presente caso, desde una visión preliminar, la pauta en la que fue ordenada la difusión del promocional denunciado corresponde, al Partido de la Revolución Democrática, incluyendo una imagen, en el caso de televisión, del partido político que lo pautó o responsable del mensaje.

Bajo estas consideraciones, esta Comisión no advierte la existencia de elementos objetivos y explícitos que generen una presunción de que se pretende utilizar la pauta para fines no permitidos, en el contexto de la etapa de campaña que actualmente transcurre en el proceso electoral local en San Luis Potosí, o que con su difusión se afecten otros principios o derechos protegidos como la equidad en la contienda, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar.

De igual forma, resulta **improcedente** la solicitud de dictar medidas cautelares en **tutela preventiva** a fin de evitar que el partido político denunciado difunda propaganda en la que omita identificarse como parte de la Coalición Sí por San Luis, de la que forma parte, toda vez que **no se está en presencia de algún acto ilícito o posible ilícito que pueda continuar o repetirse en el tiempo**; requisito que prevé la citada jurisprudencia 14/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

C. VIOLACIÓN A LA NORMATIVA EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICO – ELECTORAL AL CONTENER EXPRESIONES QUE ACTUALIZAN VIOLENCIA CONTRA LA MUJER



Como se señaló con anterioridad, la parte denunciante considera que, del análisis integral del promocional, se advierte que existe violencia contra la mujer, pues al final del promocional se realiza una pregunta consistente en “Por cierto ¿cómo está su hija?”.

A juicio del denunciante es el promocional del “terror”, pues en las playeras mismas dicen VIVE ASUSTADO, lo que puede afectarles a las mujeres para el acceso a una vida libre de violencia, además de estigmatizarlas, en este caso a las mujeres amas de casa, colocándolas en un escenario de violencia.

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;*
- 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 tiene certeza de la existencia del material denunciado y de que el mismo fue pautado por el Partido de la Revolución Democrática, para su difusión en la pauta local, en el periodo de campañas en el estado de San Luis Potosí.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

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

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

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

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

Así, la obligación de esta autoridad consiste en identificar, reconociendo el 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.¹⁷



CASO CONCRETO

¹⁷ 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*



Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, bajo la apariencia del buen derecho, considera igualmente **improcedente** el dictado de medidas cautelares respecto de la posible violencia en contra de las mujeres, en virtud de que no se advierten elementos o circunstancias que, en lo individual o en contexto, ameriten o justifiquen, en sede cautelar, ordenar el cese de la conducta presuntamente irregular, ni existen hechos o base fáctica de la que se desprenda la necesidad de emitir las a partir de **actos o hechos de violencia contra las mujeres**.

La parte quejosa afirma que **las expresiones contenidas en el material denunciado, constituye violencia contra las mujeres en razón de género** por ser una campaña estigmatizante, en este caso en contra de las “mujeres amas de casa”, además de ponerlas en un escenario de violencia y por la inclusión de frases como: **“Por cierto, ¿cómo está su hija?,** así como que incurre en manifestaciones de propaganda electoral que contiene expresiones de violencia contra la mujer, al incorporar texto en las playeras como “VIVE ASUSTADO”, lo que constituye un promocional del terror, al generar violencia contra la mujer, como se advierte a continuación:

Promocional denunciado	Texto
	¿Se acuerda de nosotros?
	de ahora en adelante,
	usted nos va a dar tres mil pesos mensuales



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

Promocional denunciado	Texto
	¿le quedó claro?
	Por cierto ¿cómo está su hija?

De lo anterior, este órgano colegiado **no advierte, de manera evidente, que se trate de actos basados en elementos de género**, sino que, aparentemente, se está en presencia de expresiones y frases mediante las cuales se critica a un partido político.

En efecto, **del análisis integral y con perspectiva de género del material** denominado “*SLP TV* en su versión para televisión, no se aprecian, desde una visión preliminar, elementos que constituyan violencia contra las mujeres, pues el contenido del video realiza referencias y expresiones vinculadas con estrategias de un supuesto partido político que, en principio, están amparadas en la libertad de expresión y son válidas dentro del debate como forma de obtener el apoyo de la ciudadanía y desalentar las preferencias por otras fuerzas políticas y candidaturas en el marco de una contienda electoral.

Esto es, ni las expresiones señaladas de manera particular por el partido denunciante, ni alguna otra de las manifestadas contenidas en el material denunciado, constituyen preliminarmente, una agresión o violencia en contra de las mujeres o estigmatización.

Al respecto, 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 Sala estableció que el contexto se manifiesta en dos niveles objetivo y subjetivo, el contexto objetivo se refiere al escenario generalizado que se enfrenta; en el caso específico de las mujeres está relacionado con el entorno sistemático. En cambio, el contexto subjetivo se expresa mediante el ámbito particular de una



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

relación o una situación concreta, atiende a la situación específica que enfrenta la persona o personas que se encuentran involucradas en la controversia.¹⁸

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

Al respecto, las manifestaciones se dan en el marco del contexto objetivo de la campaña por la gubernatura al estado de San Luis Potosí; mientras que el marco subjetivo está encuadrado en una situación hipotética en la que un partido político ofrece una tarjeta a una ciudadana a cambio de su voto, siendo que, una vez que gana la elección, no cumple con su promesa y exige el pago de una cuota a la ciudadana; sin que esto constituya una campaña del terror, pues la línea discursiva del promocional denunciado está encaminada, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, a exteriorizar una situación ilegal que se pudiera dar durante el periodo de campañas electorales, así como la solicitud del partido emisor del mensaje de que la ciudadanía de San Luis Potosí no permita que los gobierne la delincuencia.

En otros términos y desde una perspectiva preliminar, la improcedencia de la medida cautelar solicitada radica en que, **del análisis individual y contextual del contenido del video**, así como de las frases objeto de denuncia, se advierte que dicho contenido está dirigido a señalar y cuestionar supuestas 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 contras las mujeres**.

Es decir, en sede cautelar, no se advierte que exista una afectación a las mujeres en su derecho a acceder a una vida libre de violencia, o que se esté en presencia de estereotipos de género, lo anterior, ya que se considera que la imagen de una mujer que creyó en una promesa de campaña y es desmentida, no incita a la violencia contra las mujeres, ni de la propia imagen se advierte la promoción o que se avale el maltrato contra la mujer, afecte sus derechos o se promuevan

¹⁸ 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>



estereotipos de género, pues dicha imagen se inserta en un contexto en el que, desde la óptica del emisor del mensaje, se exponen ciertas circunstancias y temas de interés público, como lo es la compra o coacción del voto.

Además, si tomamos en cuenta que, de acuerdo con el RVPMRG los estereotipos de género¹⁹ 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.

De ahí que, en apariencia del buen derecho, **no se advierta** que, con motivo del contenido del material denunciado, se menoscabe o anule el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres o que el contenido del video les cause **algún tipo o modalidad de violencia**, ya que **no se desprende que el promocional contenga mensajes o signos que transmiten y reproducen relaciones de dominación, desigualdad y discriminación** que naturalizan o justifican la subordinación y la violencia contra las mujeres en cualquier ámbito de su vida, que pueden llevar a la víctima a la depresión, al aislamiento e incluso, en casos extremos, al suicidio.

Por lo que, bajo apariencia del buen derecho, esta Comisión de Quejas y Denuncias, no aprecia que el promocional objeto de este estudio y en particular la frase o expresión denunciada, **Por cierto, ¿cómo está su hija? o VIVE ASUSTADO** contenga actos indicativos de que su intención 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 afecten los derechos de las mujeres. En contraste, y de manera preliminar, como ya se mencionó se estima que pueden ser mensajes que, apreciados en el contexto en que se realizaron, se encuentran amparadas dentro de los límites de la libertad de expresión y en aras de formar en el electorado una opinión crítica respecto de su desempeño o proyección pública.

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

¹⁹ Artículo 2, párrafo 1, fracción XIII del RVPMRG.



traduzca necesariamente en violencia política contra las mujeres por 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 21/2018 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**,²⁰ en el que se plantean cinco cuestionamientos fundamentales, como método de identificación de algún acto o conducta que pudiera constituir violencia política o discriminatorio en contra de una mujer por razón de su género:

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

- **SÍ**, ya que se dan en el ejercicio de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos del estado de San Luis Potosí

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

- **SÍ**, a partir de las manifestaciones del partido político denunciante, las expresiones están contenidas en el material pautado por el PRD

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

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

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

- **NO**, pues en sede cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que el contenido del promocional denunciado limite o restrinja algún derecho de las mujeres, por el hecho de ser mujeres; máxime si se toma en

²⁰ Consultable en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/302e9cb715c9a11.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

consideración que el promocional se generó dentro de un contexto de un proceso electoral.

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 el promocional denunciado contenga imágenes o expresiones dirigidas a quien en el promocional personifica a un ama de casa, por el hecho de ser mujer.

Tampoco existe un impacto diferenciado de los mensajes contenidos en el material denunciado, dado que ni por objeto ni por resultado, es posible verificar una afectación distinta de la manifestación, **Por cierto, ¿cómo está su hija?** a partir del hecho de que, a quien se dirige 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 en contra de las mujeres.

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 calumniar a las mujeres por ser mujeres, ni generar una situación de violencia, vulnerabilidad, poder o desventaja basada en cuestiones de género en detrimento de los derechos político-electorales, por lo que la medida cautelar es improcedente.

De igual forma, resulta **improcedente** la solicitud de dictar medidas cautelares en **tutela preventiva** a fin de evitar que el partido político denunciado difunda propaganda en la que se realice violencia en contra de las mujeres, toda vez que **no se está en presencia de algún elemento o contexto que pudiera acreditar la violencia política contra las mujeres que pueda continuar o repetirse en el tiempo**; requisito que prevé la citada jurisprudencia 14/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara la **improcedencia** de la medida cautelar y tutela preventiva solicitadas por el **Partido Verde Ecologista de México**, respecto de la difusión del promocional **RV02163-21“SLP TV”**, pautado por el Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado A**, por cuanto hace a la denuncia formulada por calumnia.

SEGUNDO. Se declara la **improcedencia** de la medida cautelar y tutela preventiva solicitadas por el **Partido Verde Ecologista de México**, respecto de la difusión del promocional **RV02163-21“SLP TV”**, pautado por el Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado B**, por cuanto hace a la denuncia formulada por uso indebido de la pauta.

TERCERO. Se declara la **improcedencia** de la medida cautelar y tutela preventiva solicitadas por el **Partido Verde Ecologista de México**, respecto de la difusión del promocional **RV02163-21“SLP TV”**, pautado por el Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-107/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/190/PEF/206/2021

CUARTO, apartado C, por cuanto hace a la denuncia formulada por la supuesta inclusión de violencia contra la mujer.

CUARTO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

QUINTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto 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 Quincuagésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez 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**

DOCTOR CIRO MURAYAMA RENDÓN