

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, POR EL SUPUESTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA EN RADIO Y TELEVISIÓN DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, CORRESPONDIENTE A LA CAMPAÑA DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL EN EL ESTADO DE COAHUILA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017.**

Ciudad de México, a veintinueve de abril de dos mil diecisiete.

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

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El veintiocho de abril de dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, escrito firmado por el representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual denuncia hechos que podrían constituir violaciones a la normatividad electoral nacional, medularmente, consistentes en:

- El uso indebido de la pauta con motivo de la difusión de promocionales en radio y televisión correspondientes a la etapa de campaña dentro del proceso electoral local celebrado en el estado de Coahuila, en razón de que el Partido Acción Nacional incluyó en éstos imágenes y mensajes que promueven la violencia de género al realizar una analogía entre el Partido Revolucionario Institucional y el maltrato físico contra las mujeres, situación que, según el quejoso, resulta discriminatoria del género femenino.

Al respecto, el Partido Revolucionario Institucional señala que los promocionales materia de denuncia, denominados “*Vecinas Coahuila*”, se encuentran visibles en la dirección electrónica del Instituto Nacional Electoral <http://pautas.ine.mx>, bajo los folios RV00497-17, en su versión de televisión, así como RA00497-17, en su versión de radio y, sobre los mismos, solicita el dictado de medidas cautelares.

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 1 a 127 y 15 Cd como anexos del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

**II. RADICACIÓN, ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES.** En la misma fecha, se registró la denuncia presentada por el representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ordenándose reservar lo relativo al emplazamiento de las partes; además, se determinó certificar el contenido de las direcciones electrónicas [http://pautas.ine.mx/coahuila/index\\_cam.html](http://pautas.ine.mx/coahuila/index_cam.html) y <https://siger.ine.mx/siger/app/listado/repVigMat?execution=e3s1#>, para constatar que el material audiovisual denunciado se encuentra incluido en la pauta para el proceso electoral local en el estado de Coahuila, así como la vigencia de la orden de su transmisión.

En la misma oportunidad, se admitió a trámite la queja y se acordó remitir la propuesta elaborada por la autoridad instructora, acerca de la solicitud de medidas cautelares planteada por el denunciante, a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

**PRIMERO. COMPETENCIA**

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares. Lo anterior, 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), y párrafo 3, así como 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, inciso c), y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, preceptos que prevén como únicas autoridades facultadas para dictar u ordenar medidas cautelares, al Consejo General y a la Comisión de Quejas y Denuncias, ambos, del Instituto Nacional Electoral, por la presunta conculcación de normas constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En el presente asunto, la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias se actualiza, por tratarse de una posible infracción a la Base III del artículo 41 constitucional, atribuible al Partido Acción Nacional, debido a la indebida utilización

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

de la pauta de promocionales en radio y televisión, correspondiente al proceso electoral local en el estado de Coahuila, por la inclusión de elementos cuyo contenido podría resultar discriminatorio del género femenino al promover la violencia en su contra y al comparar el maltrato hacia una mujer con un partido político; cuestión que podría violar los fines constitucionales para los cuales se concede a los partidos políticos el uso de tiempos en radio y televisión.

**SEGUNDO. HECHOS Y PRUEBAS**

Como se adelantó, los hechos denunciados pueden sintetizarse de la siguiente manera:

El presunto uso indebido de la pauta de promocionales en radio y televisión para el proceso electoral local en el estado de Coahuila, debido a la inclusión por parte del Partido Acción Nacional, de material audiovisual con mensajes que discriminan al género femenino y, por ende, fomentan la violencia de género, en razón a la comparación que se hace entre el maltrato físico a una mujer y el ejercicio gubernamental por el Partido Revolucionario Institucional.

**PRUEBA OFRECIDA POR EL QUEJOSO**

**Prueba técnica** consistente en el material audiovisual alojado en la dirección electrónica <http://pautas.ine.mx>, identificado como “Vecinas Coahuila” y con los folios RV00497-17 en su versión de televisión, así como RA00497-17 en su versión de radio.

**PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD**

- Acta circunstanciada del veintiocho de abril de dos mil diecisiete, instrumentada por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, para certificar el contenido de la dirección electrónica [http://pautas.ine.mx/coahuila/index\\_cam.html](http://pautas.ine.mx/coahuila/index_cam.html), en las cuales es posible acceder al material audiovisual denunciado, el cual, es de la siguiente naturaleza:

Promocional "Vecinas Coahuila" RV00497-17 (televisión)



***Ya son muchos años soportando un golpe tras otro.***



***Me da mucho miedo dejarlo.***



***¿Y cómo no te da miedo que te siga lastimando a ti y a los niños?***



***¿Qué vuelva a golpearte como siempre?***

Promocional "Vecinas Coahuila" RV00497-17 (televisión)	
 <p>Pues sí, ¿pero cómo le hago?</p>	 <p>Como le voy a hacer yo:</p>
 <p>Le das con la puerta un golpe en la nariz,</p>	 <p>y que se pudra en la cárcel.</p>

Promocional "Vecinas Coahuila" RV00497-17 (televisión)



*Dile basta al maltrato del PRI.*



*Vota sin miedo,*



*vota en defensa propia.*



*Cambia Coahuila, tu vida cambia.*



**PAN**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

**Promocional “Vecinas Coahuila” RA00497-17 (radio)**

Voz off (Mujer 1): ***Ya son muchos años soportando un golpe tras otro.***

Voz off (mujer 2): ***Me da mucho miedo dejarlo***

Voz off (Mujer 1): ***¿Y cómo no te da miedo que te siga lastimando a ti y a los niños? ¿Qué vuelva a golpearte como siempre?***

Voz off (Mujer 2): ***Pues sí, ¿pero cómo le hago?***

Voz off (Mujer 1): ***Como le voy a hacer yo: Le das con la puerta un golpe en la nariz, y que se pudra en la cárcel.***

Voz off (Hombre): ***Dile basta al maltrato del PRI. Vota sin miedo, vota en defensa propia. Cambia Coahuila, tu vida cambia.***

Voz off (mujer): ***Memo Anaya, Gobernador.***

Asimismo, en la propia acta circunstanciada se hizo constar la consulta realizada a la dirección electrónica <https://siger.ine.mx/siger/app/listado/repVigMat?execution=e3s1#>, en la cual, se advirtió que la transmisión de los promocionales de radio y televisión denunciados se realiza del veintisiete de abril al el tres de mayo de dos mil diecisiete.

Las actas circunstanciadas en comento, hacen prueba plena sobre el contenido alojado en las direcciones electrónicas sometidas a inspección, al ser elaboradas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 18, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

**CONCLUSIONES PRELIMINARES:**

- 1) Se constató la existencia de los promocionales de radio y televisión materia de denuncia,
- 2) Los promocionales corresponden a la pauta del Partido Acción Nacional para el proceso electoral local actualmente desarrollado en el estado de Coahuila, y
- 3) El material denunciado se difunde del veintisiete de abril al tres de mayo del presente año.

**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* —aparencia 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.



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

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

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>2</sup>

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

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

#### CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

---

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

## MARCO JURÍDICO

En el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como, de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

A su vez, en los párrafos segundo y tercero del referido artículo, se establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y se exige a todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por su parte en el párrafo quinto del mismo artículo, se prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad; o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar o anular los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, en el artículo 4, párrafo primero, de la Constitución se prevé la igualdad legal entre hombres y mujeres. Reconocimiento que en materia política se armoniza en sus artículos 34 y 35, en los que se establece que todos los ciudadanos y ciudadanas tendrán el derecho de votar y ser votados en cargos de elección popular, así como formar parte en asuntos políticos del país.

A su vez, en el artículo 1 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se establece que el objeto de dicha ley es regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres; proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promover el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

Así, en el artículo 5, de la Ley General referida, se establecen los conceptos relativos a la igualdad sustantiva, la igualdad de género, la discriminación, entre otros:

- **Acciones Afirmativas.** Es el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres;

- **Discriminación.** Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;

- **Discriminación contra la mujer.** Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera;

- **Igualdad de género.** Situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar;

- **Igualdad sustantiva.** Es el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales;

- **Perspectiva de género.** Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género; (...).

Asimismo, en el artículo 7 de la Ley en cita se señala que la Federación, los Estados, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y los Municipios ejercerán sus atribuciones que son materia de la propia Ley, de conformidad con la distribución

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

de competencias previstas en la misma y en otros ordenamientos aplicables a los tres órdenes de gobierno.

En tal sentido, en el artículo 5, fracciones IV, VIII, IX y X, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se define:

- **Violencia contra las mujeres:** Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público;
- **Derechos humanos de las mujeres:** Refiere a los derechos que son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia;
- **Perspectiva de género:** Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones;
- **Empoderamiento de las mujeres:** Es un proceso por medio del cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades.

De igual forma, en el artículo 2 de la Ley referida se señala que la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado Mexicano. Mientras que en el artículo 19 de la

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

normativa señalada se establece que las autoridades de los tres órdenes de gobierno tienen la obligación de asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

En este ejercicio conceptual, el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la *Suprema Corte*, también nos proporciona dos conceptos adicionales:

- Las **categorias sospechosas** hacen las veces de focos rojos para las autoridades, específicamente para quienes juzgan. Entre ellas, se encuentran el sexo, género, preferencias/orientaciones sexuales, edad; por tanto, en estas categorías también puede aludirse a la política.

- Los **estereotipos de género** están relacionados con las características social y culturalmente asignadas a hombres y mujeres a partir de las diferencias físicas basadas principalmente en su sexo. Si bien los estereotipos afectan tanto a hombres como a mujeres, tienen un mayor efecto negativo en las segundas, pues históricamente la sociedad les ha asignado roles invisibilizados, en cuanto a su relevancia y aportación, y jerárquicamente considerados inferiores a los de los hombres.

El Protocolo de la *Suprema Corte* orienta el actuar de las y los juzgadores para juzgar con perspectiva de género, a fin de hacer efectiva la protección sustancial de estos derechos de igualdad formal, expresada en normas generales y abstractas; es decir, los derechos de las mujeres reconocidos formalmente, deben dotarse de contenidos materiales, para lograr una democracia sustancial; por ello, en las decisiones jurisdiccionales se debe atender el principio de progresividad y tener en cuenta que los derechos de las mujeres están en constante evolución como resultado de diversos movimientos sociales y culturales; y cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales<sup>3</sup>.

En ese sentido, el Instituto Nacional Electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación, la Fiscalía para

---

<sup>3</sup> Resulta aplicable la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte en la Tesis 1ª./J 22/2016 (10ª.), cuyo rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO".

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017**

la Atención de Delitos Electorales, la Comisión de Atención a Víctimas del Delito y el Instituto Nacional de las Mujeres, emitieron el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, el cual se enmarca dentro de las acciones derivadas de los instrumentos internacionales suscritos por México, que tienen por objeto eliminar la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus ámbitos.<sup>4</sup>

El Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, señala que la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.

Asimismo, en los artículos 3, y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se señala que los Estados Parte se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto. En materia política señala que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; así como a tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de cada país.

Dentro del sistema universal de derechos humanos, los artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, reconocen el derecho de la mujer para participar en las elecciones, así como, ocupar los cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación.

Sobre esta misma lógica, en los artículos 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, así como los derechos que gozaran los ciudadanos: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre

---

<sup>4</sup> Consultable en [http://sitios.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/](http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/)



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

expresión de voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En sincronía, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); en su preámbulo señala que la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, y en su artículo 1, se señala que la expresión "*DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER*" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Así, en el artículo 7, inciso a), de la CEDAW<sup>5</sup>, dispone que los Estados Partes: tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizar, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a votar en todas las elecciones, referéndums (consultas) públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.

Por su parte, en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención Belém Do Pará)<sup>6</sup> se afirma que la violencia

---

<sup>5</sup> Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país"

<sup>6</sup> Convención Belém Do Pará:

"Artículo 1. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por *VIOLENCIA CONTRA LA MUJER* cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado".

Artículo 2, señala que la violencia contra la mujer incluye violencia física, sexual y psicológica.

Artículo 4, inciso j), dispone: "*Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:*

a. *El derecho a que se respete su vida;*

b. *El derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;*

c. *El derecho a la libertad y a la seguridad personal;*

d. *El derecho a no ser sometida a torturas;*

e. *El derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.

Por otro lado, el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos prevé las obligaciones que deberán cumplir tales institutos, entre las cuales, para lo que interesa al presente asunto, destaca la de abstenerse de recurrir a la violencia en cualquiera de sus actividades.-

### ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

El partido denunciante aduce que el material denunciado realiza una indebida analogía entre el Partido Revolucionario Institucional y la violencia en contra del sexo femenino, situación que hace necesario que la solicitud de medidas cautelares bajo estudio, sea analizada bajo la perspectiva de género.

Lo anterior es relevante, porque impone a esta autoridad electoral nacional la obligación de analizar y resolver sobre la solicitud de medidas cautelares, **desde un perspectiva de género**, que permita identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, con base en las diferencias biológicas entre ambos sexos, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **PROCEDENTE** la medida cautelar solicitada, por las siguientes razones y fundamentos jurídicos.

Del contenido del promocional denunciado se advierte que se trata de una plática entre dos mujeres relacionada con la supuesta situación de una de ellas, quien, al

---

f. El derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;

g. El derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;

h. El derecho a libertad de asociación;

i. El derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y

j. El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones".

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

parecer, ella y “los niños” sufren de maltrato físico y psicológico por parte de otra persona. Al respecto, la otra mujer le sugiere terminar con esa situación “dándole un golpe con la puerta en la nariz y que se pudra en la cárcel”. Acto seguido, una voz masculina dice “*Dile basta al maltrato del PRI, vota sin miedo, vota en defensa propia, ¡cambia Coahuila!, tu vida cambia*”.

Preliminarmente, se considera que el spot denunciado trata una temática de violencia intrafamiliar, -situación que es aún más evidente en el material de televisión en el que aparece una mujer visiblemente golpeada en la cara. Esta afirmación se corrobora si se toma en cuenta el contexto en que se presenta el material y especialmente porque, en una de sus partes, se refiere al responsable de la violencia mediante la expresión “Me da mucho miedo dejarlo”.

De esta forma, a partir de las frases empleadas y los elementos visuales que aparecen en el material denunciado (esto último en el spot de televisión), es razonable señalar que se trata de un diálogo entre dos mujeres vinculado con la violencia intrafamiliar que una de ellas padece.

Bajo la apariencia del buen derecho, se justifica el dictado de medidas cautelares, en razón de las siguientes consideraciones.

Desde una óptica preliminar, la asociación entre las frases e imágenes del material denunciado, razonablemente generan la percepción e idea de que el Partido Acción Nacional promueve acciones violentas para responder a un situación reprobable, como lo es la propia violencia en contra de mujeres o niños, tal como lo transmiten las frases que pueden percibirse en el audio de los promocionales analizados, en particular, la frase “*ya son muchos años soportando un golpe tras otro.*”, la pregunta “*¿cómo le voy a hacer yo?*” y la respuesta, “***le das con la puerta un golpe en la nariz***”, según lo expresan las protagonistas del promocional.

Por tanto, la propaganda materia de queja actualiza una situación que, en apariencia, puede resultar riesgosa para los principios tutelados por la legislación electoral y, por ende, por el orden jurídico que rige la actuación de los partidos políticos, que obliga a estos institutos a abstenerse de recurrir a la violencia y, por ende, a cualquier manifestación que la promueva o sugiera, tal como lo dispone el artículo 25, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017**

De manera que cualquier comportamiento que aparente oponerse a dicho imperativo, supondría una afectación a los fines para los cuales, conforme al artículo 41 constitucional, se constituyen ese tipo de organizaciones ciudadanas, a saber, la de promover la participación ciudadana en la vida democrática nacional.

Igualmente, se estima que los promocionales pautados por el denunciado, son susceptibles de acentuar estereotipos.

En efecto, bajo la apariencia del buen derecho y en el contexto en que se emite el material objeto de análisis, se advierte que pretende vincular al partido denunciante con un hecho grave, sensible y delicado que se pretende erradicar de nuestra sociedad como es, la violencia en contra de las mujeres, en cualquiera de sus formas o expresiones, lo cual escapa de la finalidad para la que está prevista la propaganda de campaña.

Además, el mensaje y las imágenes contenidas en los promocionales denunciados, en principio, parecen no dirigirse a cumplir con las finalidades constitucionales del acceso de los partidos políticos y candidatos a los tiempos en radio y televisión, esto es, a la proyección de una opción política o candidatura a partir de la difusión de sus propuestas o ideas acordes a una plataforma electoral.

A la par, cuando el material evidencia a una mujer golpeada y lastimada (sin que haya alguna propuesta, plan o programa concreto para detenerlo) puede afectar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, al reforzar estereotipos en el imaginario colectivo; aspecto que justifica el dictado de medidas cautelares.

En esa tesitura, los promocionales denunciados se apartan de las finalidades que debe cubrir la propaganda electoral y su difusión por medios masivos de comunicación, puesto que, del análisis preliminar del mensaje e imágenes de tales spots, se advierte que recurren a criterios sospechosos al calificar a una mujer — que aparece con señales de maltrato físico en el rostro— como sujeto menospreciado, marginado o repudiado por el género opuesto, simplemente para promover al Partido Acción Nacional a partir de la analogía con una situación social reprochable, pero sin aportar soluciones para ella.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017**

Por consiguiente, en el ánimo de prevenir vulneraciones a los principios imperantes en el proceso electoral, se aprecia que la propaganda denunciada en nada contribuye a generar un debate de ideas que fomente la participación ciudadana en los comicios o incluso, tienda a someter a la discusión pública la problemática de la violencia de género, con miras a proponer medidas o políticas para solucionarla; en cambio, el mensaje resulta desproporcionado e innecesario, pues incide en el riesgo de estereotipar a la mujer como sujeto frágil, carente de voluntad para liberarse de las condiciones que la oprimen, sometida al oprobio y maltrato físico, es decir, a perjuicios arraigados en la sociedad mexicana, que identifican a la mujer como el “sexo débil”, sin anunciar o plantear cauces institucionales para reprimir esa situación..

De tal forma, es presumible que el mensaje transmitido mediante los promocionales en comento, resulte en una apología de la violencia contra la mujer, que redunde en una invisibilización o normalización de una situación problemática que se ha buscado erradicar, so pretexto de la realización de proselitismo electoral, esto es, a través de un mensaje que no encuentra respaldo en los márgenes ampliados de la libertad de expresión durante un proceso electoral, pues la crítica que se hace del ejercicio del gobierno por parte del PRI haciendo referencia indirecta a la violencia física sufrida por una mujer, resulta un mensaje que excede esos límites de manera injustificada, no sólo considerando a la mujer como sujeto débil o victimizado, sino trivializando la violencia en su contra en lugar de proponer acciones para revertirla.

En apoyo a esta afirmación, se debe recalcar que el promocional denunciado no puede considerarse como una propuesta del Partido Acción Nacional con la intención de frenar la violencia en contra de las mujeres, puesto que nada al respecto se dice o sugiere (por ejemplo, ofrecer números telefónicos para pedir apoyo o medidas jurídicas o administrativas a las cuáles puede acceder la víctima) ni se hace alusión a cauces institucionales para dar solución a ese problema.

De esta forma, no puede estimarse que el material denunciado esté amparado en la libertad de expresión ni formar parte del debate permitido en una contienda electoral, dado que el ejercicio de esta libertad implica el respeto y observancia de otras normas, principios y derechos fundamentales; en el caso, igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y la obligación de los partidos políticos de que su propaganda esté ausente de elementos contrarios a las normas que prohíben la

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017**

violencia contra las mujeres y las situaciones o expresiones que provoquen opresión, desigualdad y jerarquización en su perjuicio.

En efecto, la libertad de expresión, al igual que opera con el resto de derechos fundamentales, no implica que sea absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico, como los señalados en el párrafo que antecede.

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, como en el caso, desde una óptica preliminar sucede al menoscabar la igualdad entre hombre y mujeres.

En tal sentido, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada precisamente a hacer prevalecer los fines específicos para los que precisamente fue asignada, sin incluir elementos que trastoquen o afecten derechos o principios como los mencionados.

Por tanto, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denominado “Vecinas Coahuila”, en sus versiones para radio y televisión, escapa de los fines por los que los partidos políticos tienen derecho a acceder a los medios de comunicación en la etapa de campaña que actualmente transcurre en el estado de Coahuila, en contravención a lo establecido en los artículos 1°, 4° y 41, de la Constitución General, así como las normas convencionales y legales precitadas, lo que justifica la adopción de la presente medida cautelar para evitar que se siga difundiendo y, consecuentemente, causando un daño grave a los principios y derechos señalados.

Esta conclusión preliminar, también es armónica con lo sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Regional

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

Especializada, en la sentencia dictada dentro del expediente SRE-PSC-56/2017, en cuya parte relevante señaló:

Así, y a efecto de cumplir, como autoridad, con la finalidad de erradicar esquemas patriarcales, misóginos y discriminatorios, así como la prevalencia de prejuicios y estereotipos que denigren a las mujeres y la percepción sobre la supuesta superioridad "natural" de los hombres y garantizar el fortalecimiento del principio de igualdad entre las mujeres y los hombres y la condena a la violencia en todas sus manifestaciones, es que se hace un llamado a Movimiento Ciudadano y a los partidos políticos en general, a fin de no utilizar imágenes, videos o audios en los que se muestre a la mujer de forma negativa, estereotipada o denigrante.

(La parte subrayada es de esta resolución).

Por lo anterior, se declara procedente la adopción de medidas cautelares para los siguientes efectos:

- Ordenar al **Partido Acción Nacional**, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional "*Vecinas Coahuila*", con los folios RV00497-17 en su versión de televisión, así como RA00497-17 en su versión de radio, apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- Instruir al **Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos** de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe de inmediato a los concesionarios de radio y televisión, que no deberá difundir el promocional denominado "*Vecinas Coahuila*", con los folios RV00497-17 en su versión de televisión, así como RA00497-17 en su versión de radio, y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad.
- **Vincular a las concesionarias de radio y televisión** que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a **veinticuatro horas** a partir de la notificación de la presente resolución que



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

realice la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se abstengan de transmitir el promocional denominado *Vecinas Coahuila*, con los folios RV00497-17 en su versión de televisión, así como RA00497-17 en su versión de radio, y de igual manera realicen la sustitución de dicho materiales con el que indique la citada autoridad electoral.

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

#### 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,<sup>7</sup> debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31, 38, párrafo 1, fracción I, y 44, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

### ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara **procedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

---

<sup>7</sup> Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III.40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: **"TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL"**, y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª.), Página: 2864, Rubro: **"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."**

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017

**SEGUNDO.** Se ordena al **Partido Acción Nacional**, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional “*Vecinas Coahuila*”, con los folios RV00497-17 en su versión de televisión, así como RA00497-17 en su versión de radio, apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

**TERCERO.** Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe de inmediato a los concesionarios de radio y televisión, que no deberán difundir el promocional denominado “*Vecinas Coahuila*”, con los folios RV00497-17 en su versión de televisión, así como RA00497-17 en su versión de radio, y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad; de igual forma, la citada Dirección Ejecutiva, deberá retirar de manera inmediata del portal de internet de este Instituto Nacional Electoral, la información del material señalado.

**CUARTO.** Se vincula a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a veinticuatro horas a partir de la notificación de la presente resolución que realice la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se abstengan de transmitir el promocional denominado *Vecinas Coahuila*, con los folios RV00497-17 en su versión de televisión, así como RA00497-17 en su versión de radio, y de igual manera realicen la sustitución de dicho materiales con el que indique la citada autoridad electoral.

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

**SEXTO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/103/2017**

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintinueve de abril del presente año, por **unanimidad** de votos de los Consejeros Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, quien formula voto concurrente, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y el Presidente de la Comisión, Consejero Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

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

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA.**