

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017.

Ciudad de México, a tres de mayo de dos mil diecisiete

GLOSARIO	
<b>Comisión</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Delfina Gómez</b>	Delfina Gómez Álvarez, candidata de MORENA a la gubernatura del Estado de México
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>LGIFE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>RQyD</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b>Tribunal Electoral</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**ANTECEDENTES**

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El uno de mayo de dos mil diecisiete, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del *INE*, escrito de queja signado por el Representante Propietario de MORENA ante el Consejo General del *INE*, por el que denunció el presunto uso indebido de la pauta, derivado de la difusión de propaganda calumniosa, y violación al Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, por parte del *PAN*, con motivo de la transmisión del spot denominado **3 de 3** con folios **RA00517-17** y **RV00526-17** [versiones radio y televisión, respectivamente], pautado por el *PAN* para el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de México.

<sup>1</sup> Visible a páginas 1-74 y anexo a páginas 75-76 del expediente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

Por tal motivo, solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en suspender la transmisión de los materiales denunciados.

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR, ASÍ COMO REQUERIMIENTO.**<sup>2</sup> El dos de mayo de dos mil diecisiete, se registró la denuncia con la clave UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017, reservándose su admisión así como el pronunciamiento respecto a la solicitud de medida cautelar, hasta en tanto culminara la etapa de investigación preliminar.

Asimismo, se solicitó el apoyo de la Oficialía Electoral del *INE*, a efecto de que realizara la certificación del contenido de las diversas páginas de internet que señaló MORENA en su escrito de denuncia, lo cual fue notificado a través del oficio INE-UT/3848/2017, el dos del presente mes y año.

**III. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.**

El dos de mayo de la presente anualidad, se admitió a trámite la denuncia indicada y se reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

Por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la *Comisión*, 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* es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, de la *Constitución*; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, de la *LGPE*; 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del *RQyD*.

---

<sup>2</sup> Visible a páginas 77-84 del expediente

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

En el caso, la competencia de la *Comisión* se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, entre otras cuestiones, un supuesto **uso indebido de la pauta y difusión de propaganda calumniosa**, respecto de propaganda electoral en radio y televisión, atribuible al *PAN*.

Sirve de sustento, la Jurisprudencia **25/2010**,<sup>3</sup> emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS**.

Particularmente, por cuanto hace a las violaciones en materia de derechos de las mujeres, se asume competencia, atento a las siguientes consideraciones y fundamentos jurídicos.

Consciente del mandato jurídico-internacional que obliga a las autoridades del Estado Mexicano a adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y en aras de evitar y prevenir daños mayores en las víctimas, familiares y núcleos sociales en situación de vulnerabilidad, asume competencia para conocer y resolver cuestiones relacionadas con presuntas infracciones en materia de violencia política contra las mujeres, en términos de lo dispuesto por los artículos 1 y 4 de la Constitución, 23, párrafo 1, de la Convención Americana de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3, 4 y 6 de la Convención de Belém do Pará; II de la Convención de Derechos Políticos de la Mujer y 1, 2 y 7, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.** Como se ha expuesto, MORENA, denunció el presunto uso indebido de la pauta atribuible al *PAN*, con motivo de la difusión del promocional denominado **3 de 3** con folios **RA00517-17** y **RV00526-17** [versiones radio y televisión, respectivamente], pautado por el *PAN* para el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de México.

---

<sup>3</sup> Consulta disponible en la dirección electrónica:  
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

Lo anterior porque, a juicio del quejoso, el *PAN* calumnia a *Delfina Gómez*, al imputarle hechos y delitos falsos, así como por la presunta discriminación de género hacia la candidata aludida, lo que, además, pudiera violar el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.

**PRUEBAS**

**PRUEBAS OFRECIDAS POR EL QUEJOSO**

1. **Técnica**<sup>4</sup> consistente en un disco compacto el cual contiene tres archivos [uno de radio y dos de televisión] como se muestra a continuación:
  - **RA00517-17**
  - **RV00526-17**
  - **viri vs josefina**
2. **La inspección** consistente en el ejercicio de la función electoral de la Oficialía electoral de diversas ligas de internet.
3. **Documental** REPMORENAINE-196/2017,<sup>5</sup> mediante el cual MORENA solicitó al Secretario Ejecutivo del *INE* los testigos de grabación del promocional denominado **3 de 3** con folios **RA00517-17** y **RV00526-17** [versiones radio y televisión, respectivamente], pautado por el *PAN* para el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de México.
4. **La presuncional en su doble aspecto, legal y humana, y**
5. **La instrumental pública de actuaciones.**

**PRUEBA RECABADA POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA**

1. Una impresión<sup>6</sup> de la página oficial de este Instituto, correspondiente al Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado, en su versión de radio y televisión, como se advierte de la siguiente imagen:

---

<sup>4</sup> Visible a página del 76 del expediente.

<sup>5</sup> Visible a página del 75 del expediente.

<sup>6</sup> Visible a página del 86 del expediente.



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS  
DIRECCIÓN DE ANÁLISIS E INTEGRACIÓN  
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE  
RADIO Y TELEVISIÓN



**REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE**

PERIODO: 03/04/2017 al 02/05/2017

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 02/05/2017 11:39:34

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA00517-17	3 de 3	MEXICO	CAMPAÑA	30/04/2017	03/05/2017
2	PAN	RV00526-17	3 DE 3	MEXICO	CAMPAÑA	30/04/2017	03/05/2017

\*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/>

El elemento probatorio antes referido, tiene valor probatorio pleno, al tratarse de **documental pública**, al haber sido elaborada y emitida por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y no estar contradichas por elemento alguno, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la *LGIFE*; 22, párrafo 1, fracción I, y 27, párrafos 1 y 2, del *RQyD*, lo cual crea certeza respecto de lo asentado en ella.

De las constancias de autos, se desprende, esencialmente, lo siguiente:

- ✓ El promocional denominado **3 de 3** con folios **RA00517-17** y **RV00526-17** [versiones radio y televisión, respectivamente], concluye su vigencia el tres de mayo de dos mil diecisiete y fueron pautados por el *PAN* dentro del periodo de campaña en el Estado de México, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.

### **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:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

- 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 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 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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

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, 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 Jurisprudencia P./J. 21/98, 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>7</sup>

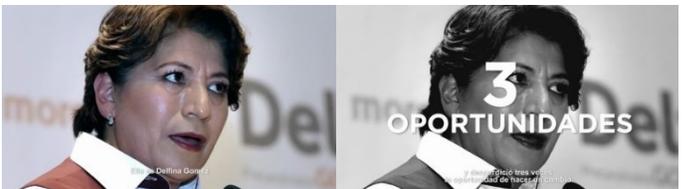
Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo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

#### CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

En principio, se describe el contenido del promocional denunciado:

#### MATERIAL DENUNCIADO

##### PAUTA ESTADO DE MÉXICO

RV00526-17	
3 de 3	
Imágenes representativas	Audio
	<b>Voz mujer:</b> Ella es Delfina Gómez y desperdicio tres veces la oportunidad de hacer un cambio. No pudo como directora de escuela. Seis de cada diez de sus alumnos reprobaban la prueba enlace.

<sup>7</sup> [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.

RV00526-17 3 de 3	
Imágenes representativas	Audio
	<p>Tampoco pudo como Alcaldesa. Dejó a Texcoco como el primer lugar en secuestros del estado. Menos pudo como diputada. La iniciativa más importante que presentó fue conmemorar el día del amaranto (voz en <i>off</i> hombre: ¡No manches!)</p> <p>Para resolver los problemas del Estado de México se necesita a alguien que sí pueda y Delfina no puede.</p>

RA00517-17 3 de 3	
Audio	
<p><b>Voz mujer:</b> Ella es Delfina Gómez y desperdicio tres veces la oportunidad de hacer un cambio. No pudo como directora de escuela. Seis de cada diez de sus alumnos reprobaron la prueba enlace.</p> <p>Tampoco pudo como Alcaldesa. Dejó a Texcoco como el primer lugar en secuestros del estado. Menos pudo como diputada. La iniciativa más importante que presentó fue conmemorar el día del</p>	

RA00517-17

3 de 3

Audio

amaranto.

**Voz en off hombre:** ¡No manches!

Para resolver los problemas del Estado de México se necesita a alguien que sí pueda y Delfina no puede.

**Voz en off hombre:** PAN

Del análisis al contenido del material denunciado, en su versión de televisión, se advierte, esencialmente, lo siguiente:

- El promocional inicia con la imagen a color de *Delfina Gómez*, al momento que una voz femenina externa ***Ella es Delfina Gómez.***
- Enseguida, dicha imagen se torna en blanco y negro, al momento que sobre su rostro se antepone la frase en letras blancas y con mayúsculas “**3 OPORTUNIDADES**”; simultáneamente, la voz femenina dice ***y desperdició tres veces la oportunidad de hacer un cambio.***
- La siguiente secuencia de imágenes, muestran de nueva cuenta a *Delfina Gómez* con un micrófono en mano, al parecer en un recinto escolar, al instante que se sobrepone a su persona la leyenda en letra rojas dentro de un recuadro del mismo color “**NO PUDO**”, para enseguida cambiar la toma a lo que presuntamente es una aula escolar donde se aprecian diez personas sentadas en pupitres, colocándose sobre tres de ellas, el símbolo de *tache* en color rojo, insertándose la frase en letras blancas “**6 de 10 reprobaron**” “**FUENTE: SEP**” (diversa tipografía y tamaño); todo lo anterior, mientras la voz femenina alude ***No pudo como directora de escuela. Seis de cada diez de sus alumnos reprobaron la prueba enlace.***
- La subsecuente serie de imágenes, muestra a la candidata aludida, al parecer, en un evento público, al momento que se sobrepone a su persona la misma leyenda “**NO PUDO**”, mientras la voz femenina manifiesta ***Tampoco pudo como Alcaldesa. Dejó a Texcoco como el primer lugar en secuestros del estado.***

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

- En este momento, aparecen lo que, supuestamente, son dos notas periodísticas que dicen: **“Bloquean carretera. En Texcoco denuncian desaparición de familia”** observándose la imagen de una persona siendo *encapuchada* y **“Tupen extorsiones a curas de Texcoco”**, apreciándose la imagen de un brazo esposado a un tubo; en ambas imágenes se lee la leyenda en la parte superior que dice “FUENTE: SECRETARIADO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA”.
- La siguiente secuencia vuelve a mostrar a *Delfina Gómez*, aparentemente, en los estrados de la Cámara de Diputados, anteponiéndose a su persona la leyenda **“NO PUDO”** (previamente descrita), para enseguida aparecer una imagen de lo que se presume son curules de dicho recinto legislativo, mismas que se encuentran desocupadas; esto mientras la voz femenina indica: **Menos pudo como diputada. La iniciativa más importante que presentó fue conmemorar el día del amaranto**, al momento que se escucha una voz masculina decir **¡No manches!**. En la imagen se lee en letras color blanco *Iniciativa: Día del amaranto*.
- La última secuencia, muestra a *Delfina Gómez*, al parecer, en un evento partidista, observándose en el ángulo inferior derecho la leyenda *Partido Acción Nacional*; mientras se observa esta toma, la voz femenina expresa **Para resolver los problemas del Estado de México se necesita a alguien que sí pueda y Delfina no puede**; haciendo mención que, al momento en que se dice **Delfina no puede**, se sobrepone a la persona de la candidata aludida la frase en letras blancas “Delfina no puede”.

Expuesto lo anterior, se analiza el caso concreto, conforme a lo siguiente:

**A) CALUMNIA**

Previo al estudio del caso en concreto, se considera necesario realizar las siguientes **consideraciones generales**:

## MARCO GENERAL

### I. Libertad de expresión

Al respecto, debe apuntarse que la libre expresión bajo cualquier medio es uno de los pilares fundamentales para el Estado Constitucional Democrático de Derecho. En nuestro país, el artículo 6° de la *Constitución* reconoce la libertad fundamental de expresión, ya que establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas, de imprenta, comunicación y acceso a la información, son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de un Estado de Derecho con democracia representativa.

Lo anterior se advierte en el texto de la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificado con la clave P./J. 24/2007, de rubro siguiente: ***LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.***<sup>8</sup>

En términos generales, la libertad de expresión se percibe en una doble dimensión: por un lado, individual y, por otro, colectiva, social, política o pública.

En su dimensión individual, la libertad de expresión se protege para asegurar a las personas espacios esenciales para su desarrollo individual, así como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, como el de asociación, votar y ser votado, entre otros.

Por su parte, en su dimensión colectiva, el derecho de expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera

---

<sup>8</sup> [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; Pág. 1522

esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre, bien informada y, por tanto, para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés individual, lo que es imprescindible en una democracia representativa.

Es por ello que el espectro protector de la libertad de expresión es diverso, según la dimensión en la que se ejerce:

En la dimensión colectiva, existen expresiones que gozan de una protección más amplia, como ocurre con las que se presentan en el contexto de cuestiones o personas políticas, públicas o con proyección política, en cambio, en la dimensión individual, el margen de protección del discurso es moderado cuando se trate de un interés meramente individual.

Esto es, en el ámbito público o político, la libre expresión, cualquiera que sea la concreción, tiene un alcance y relevancia mayor que en la esfera privada.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un estado, ya que al permitirse la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva OC-5/85, hizo referencia a la estrecha relación que existe entre democracia y libertad de expresión.

En ese sentido, los márgenes de la libertad de expresión, desde la perspectiva interamericana, privilegian aquella información que resulte útil para forjar una opinión pública e informada y únicamente aceptan las limitantes válidas en una sociedad democrática.

Por lo que las personas privadas con proyección pública están sujetas a un acentuado margen de aceptación a la crítica, esto es, no están exentos de

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

ingresar al debate público; empero, su ámbito de apertura no corresponde necesariamente a la intensidad que deben soportar los servidores públicos, cuando el ejercicio de la libertad de expresión se dirige concretamente a sus actividades públicas.

Esto, precisamente, porque una opinión pública informada constituye un instrumento imprescindible para conocer y juzgar la posición del gobierno, de sus integrantes o de personas con trascendencia pública.

En este sentido, para el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, una democracia constitucional requiere de un debate *desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos públicos, y que puede incluir expresiones vehementes, cáusticas y algunas veces ataques severos hacia el gobierno y funcionarios públicos.*

Por su parte, el *Tribunal Electoral* ha considerado que las expresiones que se emiten en el contexto del proceso electoral deben valorarse con un margen más amplio de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones críticas, y de igual forma, ello debe ocurrir cuando el discurso se refiere a aspectos o personas de interés general, público, o con proyección pública.

Lo anterior tiene su base en la Jurisprudencia **11/2008**, emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.**<sup>9</sup>

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó, en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* y *Kimel vs. Argentina*, que ello obedece principalmente por el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones que realizan dichas personas, desde luego, sin que por ello se llegue al extremo de considerarlas privadas de derechos.

---

<sup>9</sup> 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.

Por tanto, indicó que cuando el discurso se orienta a criticar a personas con proyección pública, debe garantizarse la posibilidad de que exista un discurso fuerte y amplio en su contra, y el nivel de intromisión admisible será mayor que cuando se dirige a personas con una proyección privada, desde luego, con la condición fundamental de que el discurso se relacione con asuntos vinculados con su actividad pública.

## II. Restricciones a la libertad de expresión

En este apartado debe precisarse que 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 expuestos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6° de la *Constitución* 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.

En el mismo sentido, el artículo 7 de la *Constitución*, prevé que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Esto es, nuestra *Constitución* 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.

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 el 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.

### **III. Calumnia**

Ahora bien, por lo que hace a la calumnia, 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.

Por su parte, el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la *LGIPE*, dispone que constituyen infracciones de los partidos políticos a dicha ley, entre otras, la difusión de propaganda política o electoral que calumnie a las personas.

También el artículo 471, párrafo 2, de la *LGIPE*, indica que 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.

Asimismo, resulta relevante el criterio emitido por el *Tribunal Electoral*, al resolver los medios de impugnación de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-24/2014, SUP-REP-92/2015 y SUP-REP-131/2015, en los que precisó que la calumnia electoral entendida en términos de lo establecido por el artículo 471 de la *LGIFE*, lleva a dos conclusiones por cuanto hace a los sujetos: la primera, que la única limitación relativa a este elemento es que este sea concreto; y la segunda, que dichos sujetos sí pueden ser personas jurídicas, como los partidos políticos, legitimadas para controvertir la imputación de hechos que demeriten su imagen ante la ciudadanía y los electores, y por tanto, a partir de una interpretación teleológica que atienda a la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, quienes están sujetos al escrutinio público riguroso de sus actividades y las de sus militantes o dirigentes, no se les debe excluir de la tutela por la posible afectación de la que puedan ser objeto por propaganda calumniosa.

Lo anterior tiene la finalidad de evitar que propaganda de tales características trascienda indebidamente a la percepción de la imagen del electorado respecto a los partidos políticos y sus militantes, lo que contribuye a propiciar el ejercicio de sufragio libre e informado.

La Sala Superior del *Tribunal Electoral*, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP 482/2011, así como el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador clasificado con la clave SUP-REP-67/2015, consideró que uno de los elementos de la calumnia<sup>10</sup> es que la propaganda político o electoral, emplee expresiones que, en sí mismas, atribuyan a alguien palabras, actos o intenciones deshonorables, o le imputen un delito, ya sea por referencia directa o indirecta, sin que tales conductas sean demostradas.

En efecto, para determinar que se trata de expresiones calumniosas debe existir un vínculo directo entre la expresión y el sujeto señalado, de forma tal que haga

---

<sup>10</sup> Criterio que también ha sido asumido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SRE-PSC-17/2015.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien, al ser la única interpretación posible, esto es así pues se debe privilegiar la libertad de expresión dentro del debate político, por lo que no debe quedar duda de que las expresiones consideradas como calumniosas, es una imputación de hechos o delitos falsos que atenta contra la buena fama de las personas o partidos políticos.

Ahora bien, tratándose de personas con responsabilidades públicas, su umbral de tolerancia debe ser más amplio a la crítica y expresiones en su contra, en comparación con ciudadanos particulares. Lo anterior, en términos del sistema de protección dual, bajo el estándar de la “real malicia”.

Este criterio ha sido sustentado en el ámbito internacional por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, dónde sostuvo lo siguiente:

*95. La Corte considera importante destacar, como en casos anteriores, que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que puede ser objeto de restricciones, tal como lo señalan el artículo 13 de la Convención en sus incisos 4 y 5 y el artículo 30 de la misma. Asimismo, la Convención Americana, en el inciso 2 del referido artículo 13 de la Convención, prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión, que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.*

...

*97. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público.*

*98. El Tribunal ha establecido que es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica respecto de las opiniones*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

*o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes*

En la misma línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las personas que realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública están sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad, mientras realicen funciones de esa índole. Esto no significa, según nuestro máximo tribunal, que las personas con proyección pública se les prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública de acuerdo con la actividad desarrollada, tal como lo refirió la Sala Superior.

No debe perderse de vista que, la ampliación del margen de tolerancia de las personas con proyección pública debe entenderse únicamente en el marco de la actividad que desarrollan. Esto significa que las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido.

Esto es, si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma. Lo anterior, en términos de lo sostenido por nuestro más Alto Tribunal en la tesis de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL.**<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> 1a. XLVI/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Pág. 674

No se debe soslayar que las expresiones usadas en los invocados artículos 6°, párrafo primero, y 7°, párrafo primero de la *Constitución*, para establecer las restricciones, deberes o limitaciones al derecho a la libertad de expresión, constituyen preceptos y conceptos jurídicos que requieren ser interpretados, tanto para su reglamentación, como para resolver los litigios que con motivo de su ejercicio surjan en la realidad social; ante ello, resulta necesario que, en su caso, el órgano competente realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, en ejercicio, con los bienes constitucionalmente protegidos y los valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir tanto la limitación injustificada y arbitraria del derecho a la libertad de expresión, como el ejercicio abusivo e incluso ilícito de tal derecho.

En este orden de ideas, habrá transgresión a la norma aplicable cuando el contenido del mensaje, implique una acusación maliciosa o imputación falsa de un hecho o delito, cuando estas acciones nada aportan al debate democrático.

Es importante señalar que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en la Observación General número 34<sup>12</sup>, aprobada durante el 102° periodo de sesiones en Ginebra, Suiza, al interpretar el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, determinó:

***Libertad de opinión***

***9. El párrafo 1 del artículo 19 exige que se proteja el derecho a no ser molestado a causa de las opiniones. Se trata de un derecho respecto del cual el Pacto no autoriza excepción ni restricción alguna. La libertad de opinión abarca el derecho a cambiar de opinión en el momento y por el motivo que la persona elija libremente. Nadie puede ver conculcados los derechos que le reconoce el Pacto en razón de las opiniones que haya expresado o le sean atribuidas o supuestas. Quedan protegidas todas las formas de opinión, como las de índole política, científica, histórica, moral o religiosa. Es incompatible con el párrafo 1 calificar de delito la expresión de una opinión. El acoso, la intimidación o la estigmatización de una persona, incluida su detención, prisión preventiva, enjuiciamiento o reclusión, en razón de sus opiniones, constituyen una infracción del párrafo 1 del artículo 19.***

---

<sup>12</sup> Localizable en: [www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34\\_sp.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.GC.34_sp.doc)

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

10. Queda prohibido cualquier intento coercitivo de hacer que se sustente o no una opinión. La libertad de expresar las opiniones propias comprende necesariamente la libertad de no expresarlas.

**Libertad de expresión**

11. El párrafo 2 exige a los Estados partes que garanticen el derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin limitación de fronteras. Este derecho incluye la expresión y recepción de comunicaciones sobre toda clase de ideas y opiniones que puedan transmitirse a otros, con sujeción a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 19 y del artículo 20. **Abarca el pensamiento político**, los comentarios sobre los asuntos propios y los públicos, las campañas puerta a puerta, la discusión sobre derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la enseñanza y el pensamiento religioso. Puede incluir también la publicidad comercial. **El alcance del párrafo 2 llega incluso a expresiones que puedan considerarse profundamente ofensivas, aunque esta expresión solo puede limitarse de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19 y en el artículo 20.**

12. El párrafo 2 protege todas las formas de expresión y los medios para su difusión. Estas formas comprenden la palabra oral y escrita y el lenguaje de signos, y expresiones no verbales tales como las imágenes y los objetos artísticos. Los medios de expresión comprenden los libros, los periódicos, los folletos, los carteles, las pancartas, las prendas de vestir y los alegatos judiciales, así como modos de expresión audiovisuales, electrónicos o de Internet, en todas sus formas.

(...)

38. Como ya se ha señalado anteriormente (párrs. 13 y 20) en relación con el contenido de la expresión del pensamiento político, el Comité ha observado que, **en el debate público sobre figuras políticas y de las instituciones públicas a efectos del Pacto es sumamente importante que la expresión pueda tener lugar sin inhibiciones.** Por lo tanto, **el simple hecho de considerar que una declaración insulta a una figura pública no basta para justificar la imposición de sanciones, aunque las personalidades públicas también pueden beneficiarse de las disposiciones del Pacto.** Además, todas las figuras públicas, incluso las que ejercen los cargos políticos de mayor importancia, como los Jefes de Estado o de Gobierno, pueden ser objeto legítimo de críticas y oposición política. En consecuencia, el Comité ha expresado su preocupación en relación con leyes sobre cuestiones tales como la lèse majesté, el desacato, la falta de respeto por la autoridad, la falta de respeto por las banderas y los símbolos, la difamación del Jefe de Estado y la protección del honor de los funcionarios públicos. Las leyes no deben establecer penas más severas según cual sea la persona criticada. Los

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

*Estados partes no deben prohibir la crítica de las instituciones, como el ejército o la administración.*

**(Énfasis añadido)**

En efecto, la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la sociedad democrática, por lo que incluso las expresiones que puedan considerarse profundamente ofensivas, deben estar amparadas bajo la libertad de expresión, siempre que no vaya en contra de la seguridad pública, la moral o derecho de terceros.

De este modo, el alcance del derecho a la libertad de pensamiento y expresión y su rol dentro de una sociedad democrática, engloba dos dimensiones: la individual, que se realiza a través del derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho a recibirlas; y la social, como medio de intercambio de ideas e información para la comunicación masiva entre las personas, por lo que no se debe garantizar sólo la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas, sino también aquellas que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado.

En este sentido, la necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo el manejo de los mismos, cuenten con una protección diferenciada de frente a la crítica, con relación a la que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos públicos; dicho razonamiento está plasmado en la jurisprudencia de la Suprema Corte de justicia de la Nación de rubro "*LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA*<sup>13</sup>". De tal suerte que, nuestro máximo tribunal ha estimado que la libertad de expresión y el derecho a la información relacionados con funcionarios públicos, como es el caso, se encuentran sujetos a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas, ya que los límites de crítica e intromisión son más amplios si refieren a personas que por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan

---

<sup>13</sup> Consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrsVer.htm?idt=36932>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública, ya que en un sistema democrático, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

Al respecto, cabe precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que las personas que realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública están sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad, mientras realicen funciones de esa índole. Esto no significa, según nuestro máximo tribunal, que las personas con proyección pública se les prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque **dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública de acuerdo con la actividad desarrollada**, tal como lo refirió la Sala Superior.<sup>14</sup>

Ahora bien, no debe perderse de vista que, la ampliación del margen de tolerancia de las personas con proyección pública debe entenderse únicamente en el marco de la actividad que desarrollan. Esto significa que las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido.

Sobre el particular, la Sala Superior ha establecido que, en el marco de las contiendas electorales, debe privilegiarse una interpretación a la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los partidos políticos y de la sociedad en general.

Lo anterior no significa que la persona o institución objeto de una manifestación que no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que precisamente en

---

<sup>14</sup> Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia de rubro *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA*. En el mismo sentido, es orientadora la jurisprudencia de rubro *DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES*, así como la tesis de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RESPONSABILIDAD POR INVASIONES AL HONOR DE FUNCIONARIOS U OTRAS PERSONAS CON RESPONSABILIDADES PÚBLICAS SÓLO PUEDE DARSE BAJO CIERTAS CONDICIONES, MÁS ESTRUCTAS QUE LAS QUE SE APLICAN EN EL CASO DE EXPRESIONES O INFORMACIONES REFERIDAS A LOS CIUDADANOS PARTICULARES, y LIBERTAD DE INFORMACIÓN*.

ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, pues éste es precisamente el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático, que se recoge constitucionalmente: permitir la libre emisión y circulación de ideas, salvo en los casos previstos, con el fin de generar el debate en la sociedad. Por ende, si alguna persona o institución no coincide con lo expresado, podrá manifestar a su vez su divergencia, para debatir o desmentir las imputaciones que se le hagan, caso en el cual estará igualmente justificada la utilización de un lenguaje fuerte y vehemente para dar respuesta a la imputación original, pues con su expresión el emisor original dio pie a que se le respondiera con la misma intensidad.

Esto, porque sólo de esta forma se logra una interacción entre los individuos en una sociedad, al fomentar un proceso dialéctico de información con una retroalimentación constante. De esta forma la opinión pública está en condiciones de conocer todas las posturas sobre un tema y asumir una postura sobre los asuntos de relevancia social.

En consecuencia, se debe proteger y garantizar el ejercicio eficaz del derecho fundamental a la libertad de expresión en materia política, en general, y en materia política-electoral, en especial; tanto en las precampañas como en las campañas electorales, así como fuera de ellas, en tanto premisa o requisito indispensable para una elección libre y auténtica, de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la *Constitución*, en relación con el 41 del mismo ordenamiento, así como en relación con los tratados internacionales vinculantes para el Estado Mexicano, bajo el imperativo de respetar los derechos de terceros, así como el orden público.

Así, para determinar si ciertas expresiones se encuentran tuteladas por la libertad de expresión, debe tenerse presente que por su naturaleza, el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones desagradables, para las personas que desarrollan actividades políticas o funciones públicas, quienes por su posición de representantes de la comunidad, deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que las personas privadas.

En este orden de ideas, habrá transgresión a la norma aplicable cuando el contenido del mensaje, implique una acusación maliciosa o imputación falsa de un delito; cuando estas acciones nada aportan al debate democrático.

Aunado a lo anterior, debe recordarse que la prohibición de imputar hechos o delitos falsos a una persona durante el proceso electoral, es armónica y consonante con el principio constitucional y convencional de presunción de inocencia que se traduce en un derecho fundamental de toda persona a ser considerada inocente de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no exista una sentencia definitiva en la que se precise lo contrario, lo anterior con fundamento en lo establecido por los artículos 14, segundo apartado, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado dos, de la Convención Americana de Derechos Humanos.

### CASO CONCRETO

En relación con la solicitud de adoptar medida cautelar respecto del promocional denominado **3 de 3** con folios **RA00517-17** y **RV00526-17** [versiones radio y televisión, respectivamente], que continúa vigente de conformidad con lo informado en el *Reporte de vigencia de materiales UTCE*,<sup>15</sup> de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, es **IMPROCEDENTE**, atento a las siguientes consideraciones.

El quejoso refiere, que el *PAN* imputa hechos y delitos falsos a *Delfina Gómez*, por incluir en el contenido del promocional denominado **3 de 3**, en sus dos versiones (radio y televisión), las imágenes y expresiones siguientes:

- 1) Expresiones: **“desperdicio tres veces la oportunidad de hacer un cambio, tampoco pudo como alcaldesa. Dejó a Texcoco como el primer lugar en secuestros del estado”, “menos pudo como diputada. La iniciativa más importante que presentó fue conmemorar el día del amaranto” y “para resolver los problemas del Estado de México se necesita a alguien que sí puede y Delfina no puede”.**

---

<sup>15</sup> Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del *INE*.

- 2) Imágenes y expresiones: **No pudo como directora de escuela, seis de cada diez de sus alumnos reprobaron la prueba enlace.**

Imágenes representativas



- 3) Imagen en la que se lee: **Bloquean carretera. En Texcoco denuncian desaparición de familia**, pretendiendo atribuir un accidente carretero a un tema de inseguridad en el municipio de Texcoco, en la época en que *Delfina Gómez* era la Presidenta Municipal.

Imagen representativa



- 4) Imagen en la que se lee: **Tupen extorsiones a curas de Texcoco**, con la que, según su dicho, se alude a casos de extorsión en la Diócesis de Texcoco, particularmente en el municipio de San Vicente Chicoloapan, pretendiendo asociar a *Delfina Gómez* con estos hechos.

Imagen representativa



- 5) Imagen que da cuenta que *Delfina Gómez*, en su carácter de diputada federal solo presentó una iniciativa relacionada con el *día del amaranto*, lo cual, según su dicho, es falso, ya que la candidata en cita no formuló iniciativa en ese rubro y, sí respecto a otros temas.



Como se adelantó, es **improcedente** la adopción de medidas cautelares con base en las siguientes consideraciones de hecho y de Derecho.

Analizado en su contexto e integridad el spot denunciado, se advierte que en su contenido se expresan opiniones del emisor, presentando, en algunos casos, datos estadísticos y la supuesta fuente de información de sus manifestaciones.

En efecto, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que en el promocional se tiende a realizar una severa crítica dirigida a *Delfina Gómez*, relacionada con un tema específico: el supuesto incumplimiento de la mencionada candidata, a sus atribuciones cuando ejerció el cargo tanto de Directora de Escuela, como de Presidenta Municipal de Texcoco, Estado de México, y Diputada Federal.

Lo anterior, con motivo de que al inicio se aduce que *Delfina Gómez desperdicio tres veces la oportunidad de hacer un cambio*, una de ellas en su calidad de Directivo Escolar, otra como Presidenta de Texcoco y la última de ellas, como Diputada Federal, sin que, a juicio del emisor, haya podido ejercerlos de manera adecuada al hacer un cambio,

Asimismo, se emiten frases tales como: *No pudo como directora de escuela, seis de cada diez de sus alumnos reprobaron la prueba enlace*, sin embargo, se considera que dichas manifestaciones se encuentran amparadas en la libertad de expresión del emisor del mensaje.

Se afirma lo anterior, ya que la primera de las frases, consistente en: *No pudo como directora de escuela*, es una opinión sobre el actuar de *Delfina Gómez* en la época en que ella fungió como Directora de una Escuela.

Asimismo, por lo que hace a la expresión *seis de cada diez de sus alumnos reprobaron la prueba enlace*, ello se considera un dato estadístico que, según el emisor del mensaje está sustentado o tiene como fuente de información la “SEP” (Secretaría de Educación Pública), tal y como se aprecia en la imagen que se proyecta al momento de escuchar tal manifestación.

Dicha imagen, es del tenor siguiente:



Como se advierte, se trata de la réplica de un dato que, según el emisor del mensaje, proviene de la Secretaría de Educación Pública, razón por la cual, bajo la apariencia del buen derecho, se estima está amparada en la libertad de expresión y difusión de información.

Ahora bien, por lo que hace a la imagen con la leyenda: ***Bloquean carretera. En Texcoco denuncian desaparición de familia***, se debe señalar que desde una óptica preliminar, no se advierte que se le atribuya de manera directa la comisión de un delito en particular a *Delfina Gómez*, o que por su gestión, el número de secuestros en Texcoco se haya incrementado.

Sino por el contrario, se trata de lo que, según el emisor del mensaje, de acuerdo a la fuente que cita: *Secretariado del Sistema de Seguridad Pública*, corresponde a datos estadísticos sobre el tema de secuestros en Texcoco, en la época en que *Delfina Gómez* dejó de ser Presidenta Municipal, cuestiones que son importantes dar a conocer a la ciudadanía en un Estado Democrático.

Imagen representativa



Por otro lado, respecto a la imagen en la que se lee: ***Tupen extorsiones a curas de Texcoco.***

Imagen representativa



Al respecto, se debe señalar que, al igual que la anterior imagen y referencias contenidas en ella, se trata de datos estadísticos que, según el emisor, los obtuvo del *Secretariado del Sistema de Seguridad Pública*, cuestiones que para efectos de una medida cautelar, no es posible determinar su falsedad o no.

En efecto, es menester precisar que, en principio, no se advierte que se le esté atribuyendo a *Delfina Gómez*, de manera directa, que por su gobierno al frente del Ayuntamiento de Texcoco, se hayan incrementado tanto los secuestros como las extorsiones, sino que se trata de la opinión y datos estadísticos que el emisor del mensaje pretende dar a conocer a la ciudadanía del Estado de México.

Finalmente, sobre el tópico de la imagen que da cuenta que *Delfina Gómez*, en su carácter de diputada federal solo presentó una iniciativa relacionada con el *día del amaranto*, lo cual, según el dicho de MORENA, es falso.

Al respecto, se debe señalar que, en principio, se considera que la imagen y la expresión solo hacen referencia a lo que, a juicio del emisor del mensaje, constituye la iniciativa más importante de *Delfina Gómez* en la época en que desempeñó el cargo de Diputada Federal.



En efecto, el emisor del mensaje no señala que fue la única iniciativa o trabajo legislativo de *Delfina Gómez* como Diputada Federal, sino que alude, a lo que a su juicio, constituyó la iniciativa más importante de ésta.

No pasa desapercibido que dichas frases son emitidas en el promocional televisivo al tiempo que es visible, en algunas de ellas, la imagen de *Delfina Gómez*; sin embargo, como se asentó, no se advierte imputación directa de un hecho o delito falso a la ahora candidata, máxime que en el promocional de radio tal elemento no es perceptible.

Así, partiendo de una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, en concepto de este órgano colegiado el promocional que nos ocupa contiene, fundamentalmente, expresiones que no se advierte rebasen los límites previstos constitucionalmente a la libertad de expresión, puesto que se trata de la manifestación de opiniones o consideraciones propias de quien emite el mensaje respecto de un tópico de interés general en un Estado democrático, como lo es, se reitera, el actuar de un funcionario público.

Se estima que esto adquiere relevancia en el marco del proceso comicial que se está desarrollando en el estado de México, puesto que proporciona a los electores elementos de información que, potencialmente, servirán para el ejercicio del derecho de voto en forma razonada, por lo que el debate político-electoral, en que se encuentra inmerso el promocional de mérito, debe priorizarse a efecto de maximizar la expresión y circulación de las ideas. Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por el *Tribunal Electoral* en la Jurisprudencia **11/2008**, de rubro:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO<sup>16</sup>.**

Ahora bien, tomando en cuenta que *Delfina Gómez* ha ocupado diversos cargos públicos de elección popular, e incluso ahora es aspirante a ocupar diverso puesto público de la misma naturaleza, ha de considerarse que es una figura pública, lo que hace que se encuentre sujeta al escrutinio de la sociedad, y por ello está en una situación diferenciada en la que ha de tolerar en mayor medida las críticas de los demás miembros de dicha sociedad, pues finalmente eso forma o genera el debate democrático: de que se evalúen las acciones de quienes compiten por los cargos públicos y que con anterioridad también han desempeñado esos puestos.

En relación con lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que entre las personas que pueden considerarse como figuras públicas, se encuentran aquellas que han desempeñado cargos públicos, en la tesis de rubro: ***LIBERTAD DE EXPRESIÓN. QUIENES ASPIRAN A UN CARGO PÚBLICO DEBEN CONSIDERARSE COMO PERSONAS PÚBLICAS Y, EN CONSECUENCIA, SOPORTAR UN MAYOR NIVEL DE INTROMISIÓN EN SU VIDA PRIVADA***<sup>17</sup>.

Sostener lo contrario implicaría que hechos trascendentes para la opinión pública y sus connotaciones políticas, como es el tema de la transparencia sobre el desempeño de cargos públicos, quedaran al margen del debate público en un contexto del propio derecho a la información, protegido en el artículo 6º constitucional.

Lo anterior encuentra sustento en lo considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha sostenido que *la protección a la privacidad o intimidad, e incluso al honor o reputación, es menos extensa en personas públicas que tratándose de personas privadas o particulares, porque aquéllas han aceptado voluntariamente, por el hecho de situarse en la posición que ocupan, exponerse al*

---

<sup>16</sup> Consultable en: 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.

<sup>17</sup> Tesis: 1a. CCXXIII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, página: 562.

*escrutinio público y recibir, bajo estándares más estrictos, afectación a su reputación o intimidad.*<sup>18</sup>

Ahora bien, analizando el material cuestionado en cuanto a las frases que utiliza, se llega al mismo resultado, esto es, no se aprecia que se hagan expresiones intrínsecamente calumniosas, que actualicen la hipótesis prevista en el artículo 471, párrafo 2, de la *LGIFE*.

Al respecto, esta autoridad considera, bajo la apariencia del buen derecho, que ni las expresiones ni las imágenes del promocional denunciado, en sí mismos, constituyen la imputación de hechos o delitos falsos en contra de *Delfina Gómez*, sino que, únicamente se cuestiona el actuar de *Delfina Gómez* durante su gestión como Directora de Escuela, Presidenta Municipal de Texcoco, Estado de México, y Diputada Federal.

En efecto, como se advierte las expresiones contenidas en el promocional se tratan de opiniones propias del emisor, presentando, en algunos casos, datos estadísticos y la supuesta fuente de información de sus manifestaciones. Es decir, constituyen expresiones o juicios propios del partido político que generó el promocional, que por su naturaleza subjetiva, no pueden calificarse como verdaderos o falsos, pues las opiniones o juicios personales son producto del convencimiento interior del sujeto que las expresa.

En ese sentido, cabe indicar que la calidad de verdad o falsedad de algo, es exigible, en todo caso, cuando simplemente se afirmen hechos; sin embargo, no lo es cuando exista una unión entre hechos y opinión; cuando por ejemplo, los primeros sirven de marco referencial para formular el juicio, y no es posible establecer un límite claro entre ellos. En estos casos, se considera que se debe privilegiar la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de la sociedad en general, máxime que el contexto en que se difunde el material denunciado, es el marco del proceso

---

<sup>18</sup> Tesis: 1a. XLI/2010, de rubro **DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Pág. 923.

electoral en desarrollo en el Estado de México, para ocupar el cargo de titular del Poder Ejecutivo local.

Cabe recordar que la Sala Superior del *Tribunal Electoral*<sup>19</sup>, ha señalado que la propaganda electoral no sólo tiene como objetivo captar adeptos, sino también buscar reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en una contienda electoral, con el propósito de atraer votos en detrimento de los contrincantes, o bien, únicamente reducir las preferencias electorales hacia éstos.

Asimismo, tal órgano jurisdiccional<sup>20</sup>, ha considerado que la propaganda que emiten los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo, toda vez que el propósito de la misma no está dirigida exclusivamente a presentar ante la ciudadanía las plataformas electorales, sino también constituye un elemento para criticar o contrastar las ofertas de los demás contendientes o de las demás administraciones que ocupan u ocuparon el poder y, eventualmente, reducir el número de sufragios a favor de las demás partidos políticos y candidatos.

En ese orden, no se aprecia que la mención a la citada candidata se haga fuera de contexto, porque ha ocupado cargos públicos, y el tema central se refiere a estos en general, quienes, se reitera, tienen que soportar un menor nivel de protección frente a expresiones de terceros, dado que prevalece el interés de la sociedad de adquirir información sobre su comportamiento y desempeño públicos.

Es decir, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que las expresiones contenidas en el promocional denunciado, si bien presentan una serie de comentarios que pudieran considerarse críticos, respecto de la candidata a gobernadora por el Estado de México postulada por MORENA, lo cierto es que los mismos se encuentran relacionados con temas del debate público electoral, y del contexto del mensaje se deriva que las expresiones denunciadas en sí mismas no constituyen la imputación de un delito o hecho falso, sino que constituirían una crítica propia del debate público en ese marco, ya que se refieren a la confrontación que mantienen los partidos políticos, en el marco del debate político-

---

<sup>19</sup> Entre otras, sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-330/2012.

<sup>20</sup> Entre otras, sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-116/2011.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

electoral que se presenta en el proceso comicial que se desarrolla en el Estado de México.

Por lo anterior, en el caso en análisis, si bien las expresiones que ahora se estudian pudieran resultar incómodas para su destinatario, se considera que las mismas no pueden ser prohibidas en el contexto del debate democrático.

Finalmente, no pasa desapercibido que el quejoso argumenta que la información contenida en el promocional es falsa, y que, para ello, refiere a ciertos datos estadísticos y notas periodísticas que dan cuenta de esa situación de otra manera, sin embargo, tal valoración y análisis corresponde al fondo del asunto.

Lo anterior, es acorde con lo resuelto por la Sala Superior del *Tribunal Electoral* en la sentencia dictada el dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, en el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador con clave SUP-REP-74/2016 y sus acumulados SUP-REP-75/2016 y SUP-REP-76/2016, en la que asentó, en lo que interesa, lo siguiente:

“Respecto a que la información en que se sustenta una de las críticas resulta de un diario impreso que el propio medio de comunicación reconoce editada, no forma parte del examen de la medida cautelar, sino del fondo del asunto, en el que la autoridad competente tendrá que pronunciarse respecto a ello.

Lo anterior, porque en este procedimiento de estudio preliminar, no es dable realizar la justipreciación de probanzas ni analizar cuestiones que corresponden al fondo del asunto, como es el aspecto atinente a sí el contenido de determinados hechos que se utilizan en el promocional corresponden a la realidad.”

(El destacado es propio de esta resolución).

En consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho, se determina que la medida cautelar solicitada, en cuanto a la presunta comisión de calumnia, resulta **improcedente**, por cuanto hace al promocional denominado **3 de 3** con folios **RA00517-17** y **RV00526-17** [versiones radio y televisión, respectivamente], pautado por el *PAN* para el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de México.

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.

## **B) VIOLACIÓN AL PROTOCOLO PARA ATENDER LA VIOLENCIA POLÍTICA EN CONTRA DE LAS MUJERES**

### **MARCO GENERAL**

La obligación a cargo de las autoridades respecto a la eliminación de la violencia política en contra de las mujeres sustenta su legitimidad en el derecho a la igualdad y la no discriminación, además en el principio relativo a que todos los actos en materia electoral deben sujetarse al principio de legalidad. Con base en ello y en múltiples instrumentos internacionales de protección se han desarrollado las bases y el contenido de lo que hoy se conoce como **Protocolo para atender Violencia Política contra las Mujeres**, mismo que, vale la pena mencionarlo, surge como consecuencia de la **ausencia de regulación normativa** en la materia, ante el incumplimiento por parte de las autoridades del Estado Mexicano de asegurarse de **eliminar la discriminación de la mujer en la vida política y pública del país.**

Los artículos 1 y 4 constitucionales delimitan un marco normativo específico y concreto a partir del cual se delimitan las acciones a seguir por parte de las autoridades cuando eventualmente pueden llegar a producir alguna afectación en la esfera de derechos de la ciudadanía. En particular, el derecho a la igualdad consagrado en el numeral 4° garantiza a toda persona su **igualdad frente a la ley**, mientras que el diverso 1° impone una serie de obligaciones a cargo de las autoridades con el objeto de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, además establece la **prohibición expresa de toda discriminación motivada por el género** que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas. En suma, el deber de proteger y asegurar su realización efectiva y plena.

En este mismo orden de ideas, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el diverso 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos tutelan el acceso de todas las personas en **condiciones**

**generales de igualdad** a las funciones públicas de su país, el votar, ser elegidos, así como el de **participar** en la dirección de los asuntos públicos de la nación.

En lo concerniente al caso, los artículos 3, y 6 de la Convención de Belém do Pará imponen una obligación a cargo de las autoridades de los países signantes del documento consistente en garantizarle a las mujeres una **vida libre de violencia y de toda forma de discriminación**, tanto en el **ámbito público** como en el privado; al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y las libertades consagradas en los instrumentos regionales e internacionales en materia de derechos humanos, entre los cuales destaca para efectos del asunto que nos ocupa, el derecho a la **igualdad de acceso** a las funciones públicas del país y a **participar** en los asuntos públicos.

En similares términos, la Convención de los Derechos Políticos de la Mujeres establece en sus artículos II y III la **elegibilidad** y el derecho de las mujeres a **ocupar cargos** en todo tipo de organismos públicos en **condiciones de igualdad** con los hombres, sin discriminación alguna.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW, dispone en su artículo 1 que toda **distinción, exclusión o restricción** basada en el sexo que tenga por objeto menoscabar o anular el reconocimiento goce y ejercicio de los derechos humanos de la mujer será considerado como un **acto discriminatorio**. Bajo esta óptica, los Estados deben procurar una política encaminada a erradicar tales prácticas discriminatorias y garantizar la protección real y efectiva de la esfera jurídica de las mujeres.

El numeral 7 del citado instrumento internacional impone un **mandato expreso** a los Estados parte en el sentido de **adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país**, de manera que se garantice el acceso en condiciones de igualdad con los hombres a votar, ser elegidas y tomar parte en los asuntos políticos del país.

De lo hasta aquí expuesto, se desprende que el Estado Mexicano a través de sus propias autoridades – como lo es esta Comisión – al reconocer y garantizar el

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017**

derecho a la igualdad y a la no discriminación, se ve obligado a proteger y tutelar el ejercicio de todos los derechos humanos sin más condiciones que las propias particularidades de cada ciudadano o ciudadana; a garantizar el acceso de todas las personas a las funciones públicas del país, a votar y ser elegidas en condiciones de igualdad buscando erradicar las todavía persistentes prácticas discriminatorias en contra de grupos situados en condición de vulnerabilidad

Así, se debe garantizar el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, incluido el ámbito público, en el que bien podrían circunscribirse los casos de violencia política por cuestiones de género que se han dado en los últimos años.

Está prohibida toda discriminación, exclusión o restricción de derechos basada en el sexo; por lo que todas las autoridades del Estado Mexicano estamos obligadas a adoptar las medidas pertinentes para eliminar la discriminación de la mujer en la vida política y pública del país. Ello implica, hacer todo lo necesario para que las normas tengan el efecto deseado en la realización de los derechos, adaptándonos a las necesidades y fenómenos sociales.

De esta manera, ante la ausencia de regulación normativa y en aras de establecer un mecanismo de acción tendente a hacer frente a las posibles afectaciones en materia de violencia política en contra de las mujeres que pudieran producirse durante el proceso electoral del Estado de México, es que se estima pertinente atender los casos de violencia política contra las mujeres que se presenten a consideración de esta autoridad, a fin de prevenir y evitar daños mayores a las eventuales víctimas y sus familias, en el entendido que es el Estado Mexicano, a través de sus autoridades, quien debe garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y su efectividad de manera progresiva.

Lo anterior, sin perjuicio de que el propio protocolo limitó la procedencia de su estudio únicamente dentro del procedimiento ordinario sancionador, debido a que durante el desarrollo de las campañas electorales bien pueden surgir cuestiones relacionadas con violencia política de género por la difusión de propaganda política o electoral cuyo contenido podría resultar lesivo para el acceso al cargo de una mujer dada su eventual condición de vulnerabilidad, lo que por sí mismo actualizaría el concepto de violencia política de género y obligaría a esta Comisión

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

a pronunciarse sobre la legalidad de las alegaciones expuestas dentro de un procedimiento especial sancionador.

Entonces, por principio de cuentas deviene necesario precisar qué debemos entender por violencia política y desarrollar sus elementos. Para efectos de su estudio son todas aquellas acciones y omisiones —incluida la tolerancia— 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.

**Elementos:**

1. Acciones, omisiones o tolerancia
2. Elementos de género
3. Ejercicio de derechos político-electorales
4. Menoscabar o anular en el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos políticos o prerrogativas inherentes a un cargo público.

Dicha concepción surge pues de una interpretación sistemática y funcional del cúmulo de disposiciones internacionales y constitucionales que obligan a todas las autoridades mexicanas a erradicar la discriminación de la mujer en la vida política y pública del país. Con ello se pretende por un lado, garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres y por el otro, eliminar toda forma de violencia hacia éstas que busque minar su legítimo derecho a ser elegidas y eventualmente el acceso a un cargo público.

Consecuentemente, si esta Comisión, ya sea de oficio o a petición de parte afectada, advierte que cierta propaganda política o electoral tiene por objeto menoscabar el goce y ejercicio de derechos político-electorales de las mujeres sustentada en estereotipos, valores de género o en su propio sexo, debe pronunciarse al respecto y ordenar de manera inmediata su suspensión, a efecto de evitar la difusión de mensajes que discriminan a las mujeres y obstaculizan sus posibilidades de ser elegidas o acceder a un cargo público. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1 y 4 constitucionales, 23 de la

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

Convención Americana de Derechos Humanos, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 3, 4 y 6 de la Convención de Belém do Pará, II de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, 1,2 y 7 de la Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación hacia la mujer, mismos que dan sustento normativo al protocolo para atender violencia política contra las mujeres.

**CASO CONCRETO**

En el particular, MORENA aduce que con la expresión: ***para resolver los problemas del Estado de México se necesita a alguien que sí puede y Delfina no puede***, se genera violación a los derechos humanos de *Delfina Gómez*, por su condición de género, es decir, a su juicio, la manifestación en cita es discriminatoria hacia la candidata aludida, lo que pudiera violar el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.

Al respecto, se debe citar que la solicitud de adoptar medida cautelar sobre este tópico, respecto del promocional denominado **3 de 3** con folios **RA00517-17** y **RV00526-17** [versiones radio y televisión, respectivamente], es **IMPROCEDENTE**, atento a las siguientes consideraciones.

Cabe destacar que el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, prevé que este Instituto es la instancia que reciba y de seguimiento en contra de las personas que ejerzan violencia política en contra de las mujeres en cargos de representación popular o que funjan como funcionarias de casilla, y que se podrá determinar medidas cautelares por actos u omisiones que generen violencia política en contra de las mujeres.

Ahora bien, del análisis de los mensajes intitulados como 3 de 3, en sus versiones para radio y televisión, este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que no contienen elementos de género que pudiera violar alguna normativa en esta materia (constitucional, convencional o legal) o los derechos de igualdad de la candidata *Delfina Gómez*.

Lo anterior, toda vez que no se aprecia que la crítica que se emite en los mensajes denunciados tengan como base la calidad de mujer que tiene *Delfina Gómez*, sino se apoyan en el carácter de servidora pública de ésta, y que por ello está sujeta a un tipo diferente de protección en cuanto a su reputación y honra respecto de las demás personas, por tanto, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica.<sup>21</sup>

En efecto, del análisis preliminar a los materiales denunciados, esta autoridad electoral nacional no advierte algún elemento objetivo que evidencie que la crítica que el partido político denunciado hace respecto a la labor de *Delfina Gómez*, mantenga alguna relación con el tema género, dado que el tema central de los mismos, es el realizar una crítica respecto de su gestión como Diputada, Alcaldesa y directora de una escuela, y de ahí que resulte improcedente la petición de medidas cautelares.

De igual manera, la frase que aparece al final del spot en estudio: “Para resolver los problemas del Estado de México se necesita a alguien que sí pueda y Delfina no puede”, no alude al género femenino como la causante de la consecuencia que se señala, es decir, no se atribuye que “Delfina no pueda” por su condición de mujer, sino que dicha expresión se encuentra referida con su desempeño como servidora pública, cuestión que también puede estar vinculada con críticas que se expresen respecto de personas del género masculino, por lo que, en ese sentido, bajo la apariencia del buen derecho, las manifestaciones que se expresan en el material que se analiza no contiene elementos relacionados con género.

En esta dinámica, cuando se hace referencia a los servidores públicos, en principio, los límites de crítica e intromisión son más amplios, pues al realizar actividades públicas en una sociedad democrática, están expuestos a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones, que aquellos particulares sin proyección pública alguna.

---

<sup>21</sup> Tesis aislada: 1a. CLII/2014 (10a.) LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS. Décima Época. Registro: 2006172. Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación libro 5, abril de 2014, tomo I, página: 806.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

Lo anterior, al existir un interés legítimo por parte de la sociedad de recibir y de los medios de comunicación de difundir información sobre actividades de servidores o ex servidores públicos, en aras del libre debate público<sup>22</sup>, que cobra especial relevancia en el contexto de un proceso electoral, con el propósito de contribuir a la consolidación de un electorado debidamente informado, por lo que las expresiones que refieran a un asunto o persona de naturaleza pública deben valorarse en el marco del interés legítimo de la sociedad de mantenerse informada.

Asimismo, debe recalcarse que las opiniones y comentarios vertidos en los spots denunciados hacia *Delfina Gómez*, es en su carácter de candidata y no en su carácter de mujer, pues como ya se estableció anteriormente en el debate político la circulación libre de ideas e información planteada o respecto a los partidos contribuye a cuestionar e indagar sobre su capacidad e idoneidad, como condiciones para ejercer el derecho de sufragio de manera informada.

El *Tribunal Electoral* ha considerado que las expresiones que se emiten en el contexto del proceso electoral deben valorarse con un margen más amplio de tolerancia, para dar mayor cabida a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones críticas, y de igual forma, ello debe ocurrir cuando el discurso se refiere a aspectos o personas de interés general, público, o con proyección pública.

Asimismo, debe precisarse que según lo establecido en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, aún y cuando no existe una tipificación de la violencia política contra las mujeres, si describe algunos ejemplos, a saber, registros simulados de candidatas que renuncian a sus cargos para cederlos a suplentes varones; registrarlas como candidatas exclusivamente en distritos perdedores; amenazas a las mujeres que han sido electas; inequidad en la distribución de tiempos de radio y televisión; inequidad en la distribución de los recursos para las campañas; uso inadecuado de los partidos del presupuesto destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres; obstaculización de la participación de las mujeres en las elecciones

---

<sup>22</sup> Ricardo Canese contra Paraguay, sentencia emitida el 31 de agosto de 2004, en el que precisó que debe haber mayor tolerancia a las críticas en el ámbito del debate público

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017**

regidas por sistemas normativos internos; ocultamiento de información; represalias por vincularse y defender temas de género y derechos humanos de las mujeres; desestimación y descalificación per se de las propuestas que presentan las mujeres; agresiones verbales basadas en estereotipos y visiones discriminatorias y acoso; ataques físicos, violencia sexual e, incluso, asesinato.

Conforme a lo anterior, resulta claro que del contenido del spot denunciado, no se desprende conducta alguna que pudiera encuadrar en alguna de las hipótesis descritas en el párrafo que precede, sino que se está ante una comunicación entre partidos políticos y el electorado, en el que el debate existe un intercambio de opiniones, que debe ser no sólo propositivo sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto.

En términos de lo expuesto en esta resolución, a consideración de esta *Comisión*, bajo la apariencia del buen derecho, el material denunciado no contiene alusiones que de un preliminar análisis pudieran considerarse desproporcionadas en el contexto del desarrollo de un proceso comicial, en donde es un hecho conocido que el debate entre los diversos contendientes se intensifica, con el ánimo de posicionar su oferta política frente a la de los demás actores.

Por tanto, este órgano colegiado no cuenta con los elementos necesarios que justifiquen el dictado de una medida cautelar, pues no se advierte que su difusión pudiera transgredir los límites del derecho de libertad de expresión y su correlativo derecho a la información; pues como ya se expuso, las opiniones en torno a la persona de *Delfina Gómez*, se dan dentro del ámbito de lo público en su carácter de candidata a un cargo de elección popular, la cual está expuesta a una crítica propia del debate público, derivado de la confrontación que mantienen los partidos políticos, en el contexto del debate político-electoral que se presenta en el proceso comicial que se desarrolla en el Estado de México.

Similar criterio estableció este órgano colegiado, al dictar los acuerdos identificados con las claves ACQyD-INE-40/2016 y ACQyD-INE-51/2016, dictados en los expedientes UT/SCG/PE/PRI/CG/53/2016 y UT/SCG/PE/PRI/CG/73/2016, respectivamente.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017

Los razonamientos expuestos, no prejuzgan sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

**QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.** A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la *Constitución*, 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*; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la *LGIPE*; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del *RQyD*, se emite el siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por MORENA, por la supuesta **calumnia**, con motivo de la difusión del promocional denominado **3 de 3** con folios **RA00517-17** y **RV00526-17** [versiones radio y televisión, respectivamente], en términos de los argumentos esgrimidos en el inciso **A)** del considerando **CUARTO**, del presente acuerdo.

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por MORENA, por la supuesta **violación al protocolo para atender la violencia política en contra de las mujeres**, con motivo de la difusión del promocional denominado **3 de 3** con folios **RA00517-17** y **RV00526-17** [versiones radio y televisión, respectivamente], en términos de los argumentos esgrimidos en el inciso **B)** del considerando **CUARTO**, del presente acuerdo

**TERCERO.** 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.

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/107/2017**

**CUARTO.** 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.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Octava Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el tres de mayo del presente año, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Maestra Adriana Margarita Favela Herrera y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, y el Consejero Electoral y Presidente de la Comisión, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

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

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**