



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y DATO PROTEGIDO,¹ EN CONTRA DEL PARTIDO MORENA Y/O QUIENES RESULTEN RESPONSABLES, POR LA PRESUNTA COMISIÓN DE HECHOS QUE PODRÍAN CONSTITUIR CALUMNIA Y VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO EN SU CONTRA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

Ciudad de México, a treinta de agosto de dos mil veintitrés.

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El dieciocho de agosto de dos mil veintitrés, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE) escrito de queja suscrito por el representante propietario del Partido Acción Nacional (PAN) ante el Consejo General del INE, mediante el cual denuncia al Partido Político Morena, por la difusión de un video en las redes sociales de este *último* -Facebook y X Corp- en el que, en concepto del partido denunciante, se reproducen frases, manifestaciones y pronunciamientos que constituyen calumnia y violencia política contra las mujeres en razón de género en perjuicio de la quejosa.

Solicitando, por tal motivo, el dictado de medidas cautelares consistentes en el retiro del video denunciado y, en la modalidad de tutela preventiva, que se ordene al partido denunciado y/o quienes resulten responsables, que se abstengan de difundir cualquier contenido que genere violencia política contra las mujeres en perjuicio de esta última.

¹ Dato personal protegido, de conformidad con los artículos 6 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante constitución federal); 68, fracción VI y 116 de la Ley General de Transparencia; 3, fracción IX, 31 y 47 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Lo anterior, en virtud de que, mediante acuerdo de 24 de enero, la denunciante no autorizo el manejo público de sus datos personales en el presente asunto.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

II. REGISTRO, REQUERIMIENTO DE CONSENTIMIENTO, ASÍ COMO RESERVA DE ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO Y PRONUNCIAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES. En esa misma fecha, la autoridad instructora ordenó el registro de la queja de referencia, a la cual se le asignó el número de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023**.

Asimismo, y con fundamento en lo establecido en el artículo 21, párrafo 3, incisos a) y b), del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (RVMPRG), así como estricta observancia de la garantía de dignidad que asiste a las víctimas para la toma de decisiones sobre aquellos actos que considere afectan de manera directa a su persona, se requirió a DATO PROTEGIDO para que, en el plazo de TRES DÍAS, contados a partir de la legal notificación del presente acuerdo, manifestara si daba su consentimiento para dar inicio al procedimiento especial sancionador pretendido por el PAN.

Lo anterior, bajo el apercibimiento que, de **no desahogar el requerimiento formulado por esta autoridad electoral**, o bien, manifestara que no era su voluntad consentir el inicio del procedimiento en cuestión, éste se tendría **por no presentado**, de conformidad con lo previsto en el artículo 21, párrafo 3, inciso b), del RVPMRG.

Finalmente, se reservó la admisión y emplazamiento de las partes, así como el pronunciamiento respecto de la adopción o no de medidas cautelares, hasta en tanto se contará con los elementos necesarios para tal fin.

III. OTORGAMIENTO DE CONSENTIMIENTO Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. El veintitrés de agosto siguiente, y en el plazo concedido para tal efecto, se tuvo por recibido el escrito suscrito por DATO PROTEGIDO, mediante el cual desahoga la prevención que le fuera formulada mediante proveído de dieciocho de agosto del año en curso, otorgando su consentimiento para dar inicio al procedimiento especial sancionador en contra de MORENA y/o quienes resulten responsables, por la presunta comisión de actos constitutivos de calumnia y violencia política por razón de género en su perjuicio. Manifestando, adicional a lo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

anterior, la **NO AUTORIZACIÓN DEL MANEJO PÚBLICO DE SUS DATOS PERSONALES**.

Asimismo, la autoridad instructora ordenó la realización de diversas diligencias de investigación, consistentes:

- Certificación del contenido de las direcciones electrónicas denunciadas,
- Requerimiento de información al partido Morena.

IV. DESAHOGO DE INFORMACIÓN, ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. Mediante proveído de treinta de agosto de la anualidad en curso, se tuvo por desahogado el requerimiento de información formulado al partido Morena.

Asimismo, se admitió a trámite la denuncia y se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza al tratarse de una denuncia formulada por el **PAN y DATO PROTEGIDO**, esta última quien ostenta el cargo de senadora de la república y aspirante a ser responsable para la construcción del “Frente Amplio por México”, en contra del partido Morena y/o quienes resulten responsables, por la presunta comisión de actos constitutivos de calumnia y violencia política contra las mujeres en razón de género, en perjuicio de la denunciante.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS, MEDIOS DE PRUEBA Y CONCLUSIONES PRELIMINARES.

Del escrito de queja y otorgamiento de consentimiento, se desprende que el **PAN y DATO PROTEGIDO** denuncian al partido político Morena, derivado de la difusión de un video en las redes sociales de este último -*Facebook* y *X*-, el pasado once de agosto del año en curso, en el que, desde su concepto, se reproducen frases, manifestaciones y pronunciamientos que constituyen violencia política por razón de género y calumnia en perjuicio de la quejosa.

Solicitando, por tal motivo, el dictado de las siguientes medidas cautelares:

- I. Se ordene al **Partido Político MORENA SUSPENDER DE MANERA INMEDIATA** la difusión de los videos en redes o cualquier otro medio, y*
- II. En **TUTELA PREVENTIVA**, que quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de difusión que genere violencia política a (sic) razón de género.*

Las **pruebas** ofrecidas por la parte **denunciante** a fin de acreditar su dicho son:

- 1. Documental.** Consistente en la certificación de la verificación de los siguientes sitios de internet:
 - <https://twitter.com/PartidoMorenaMX/status/1690123590346162178>
 - <https://fb.watch/mn/UU19ut2W/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

2. La instrumental de actuaciones. Consistente en todas y cada una de las constancias que integran el expediente y que favorezcan a la denunciante.

3. La presuncional legal y humana.

Por su parte, estas fueron las **pruebas recabadas por la autoridad:**

1. Acta circunstanciada de veinticuatro de agosto del año en curso, elaborada por personal adscrito a la UTCE, con el objetivo de **certificar** el contenido de las ligas electrónicas proporcionadas el partido y persona denunciante.

2. Documental privada. Consistente en el escrito por el que Morena desahoga el requerimiento de información formulado por la autoridad instructora.

Ahora bien, de los elementos probatorios presentados por el partido denunciante, así como de las constancias de autos, se puede arribar a las siguientes **conclusiones preliminares.**

1. La denunciante tiene la calidad de ciudadana, senadora de la República y aspirante a ser responsable para la construcción del “Frente Amplio por México”, y
2. Existe la difusión del video denunciado en las cuentas verificadas de las redes sociales Facebook y X (antes Twitter) del partido político Morena, el once de agosto del año en curso.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES Y PARTICULARES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES TRATÁNDOSE DE CASOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN CONTRA DE LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO.

Los elementos que esta autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento respecto a una solicitud de adopción de medidas cautelares son los siguientes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

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

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

aparición 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 la o el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, **si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.**

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

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.²

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

Adicionalmente, es necesario resaltar que, la tutela preventiva ha sido conceptualizada jurídicamente como una medida dirigida a la prevención de daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita **continúe o se repita y con ello se lesione el interés original**, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna real, adecuada y efectiva, por lo que, para garantizar su más amplia protección, las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causen el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.³

²Lo 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. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

³ Este criterio está contenido en la jurisprudencia 14/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

Ahora bien, las consideraciones generales de medidas cautelares, en los términos explicados párrafos arriba, deben estar alineadas y aplicarse con un **enfoque particular y especial** tratándose de hechos o conductas que pudieran constituir violencia política contra las mujeres en razón de género; esto es, se deben de considerar los siguientes elementos para cumplirse con la obligación a cargo de las autoridades del estado de juzgar los asuntos con perspectiva de género e interseccionalidad:

- a) **Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.** Las mujeres tienen reconocido el derecho a vivir una vida libre de violencia, por lo que las autoridades, en todo momento, deberán garantizar, a través de un análisis con perspectiva de género la existencia o no de situaciones de violencia o vulnerabilidad.
- b) **Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho a una vida libre de violencia en favor a las mujeres.
- c) **La afectación.** Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género.
- d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.** Identificar si existen situaciones de poder o un contexto de desigualdad estructural que, por cuestiones de género, den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia, de existir, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo con el contexto de desigualdad por condiciones de género.

En este sentido, esta autoridad **afirma la existencia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, como el primer derecho reconocido dentro del conjunto de derechos humanos de las mujeres**, en contraste con lo que la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

doctrina denomina como el ***periculum in mora*** —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final—.

Por lo anterior, mediante las medidas cautelares son protegibles aquellas situaciones en las que se acredita el actuar indebido de quien es denunciado en la instauración del procedimiento. Acreditado el reconocimiento del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, como el derecho que se protege; **el segundo elemento consiste en la posible afectación de este derecho de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su afectación.**

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

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

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

Por tales razones, esta autoridad advierte que, para el dictado de medidas cautelares con análisis de perspectiva de género es indispensable una metodología y/o mecanismo destinado al estudio de las construcciones culturales y sociales



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

dirigidas a determinado género, en otras palabras, lo que histórica, social y culturalmente se ha acuñado en *lo femenino* y *lo masculino*.

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

Así, la obligación de esta autoridad consiste en identificar, reconociendo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, aquellos elementos que pudieran tener potenciales efectos discriminatorios respecto de determinada conducta, identificando los desequilibrios de poder entre las partes como consecuencia de su género, a la luz de la neutralidad de los elementos probatorios y el marco jurídico.⁴

CUARTO. MARCO JURÍDICO

a. Violencia política en contra de las mujeres en razón de género.

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

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

⁴ Sirve de apoyo la Tesis 1a. XXVII/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la SCJN, visible en la página 443 del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Registro 2013866, de rubro *JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

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

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

En ese contexto, y de acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), la violencia política en contra de las mujeres en razón de género es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, **basada en elementos de género** y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.⁵

La LGAMVLV⁶ constituye un instrumento indicativo a efecto de eliminar la violencia y la discriminación que sufren las mujeres en nuestro país, la cual establece puntualmente la obligación a cargo de las autoridades electorales de promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres, incorporar la perspectiva de género al monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en

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

⁶ Artículo 48 Bis. de la LGAMVLV.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

radio y televisión que difundan noticias, durante los procesos electorales y sancionar las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género.

La referida ley reconoce la implementación de actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, consistentes en medidas que se otorgan por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres con la finalidad de proteger su interés superior.⁷

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

Asimismo, estableció que las quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género se sustanciarán a través del procedimiento especial sancionador dentro y fuera del proceso electoral.⁸ Respecto a las medidas cautelares que se podrán ordenar en la materia podrán ser cualquiera requerida para la protección de la mujer víctima, o quien ella solicite.⁹

De manera adicional, se estableció un listado de conductas constitutivas de violencia política en razón de género,¹⁰ el cual debe considerarse **enunciativo, más no limitativo.**¹¹

Por su parte, el artículo 40 de la Ley General de Víctimas prevé que: *“Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan*

⁷ Artículo 27 de la LGAMVLV.

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

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

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

¹¹ Lo anterior, atendiendo a lo dispuesto en las últimas de sus fracciones, en las cuales se establece un supuesto general que refiere a cualquier otra forma análoga que lesione o sea susceptible de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos políticos electorales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño.”

En este sentido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió las jurisprudencias 48/2016 y 21/2018, de rubros **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES**¹² y **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**,¹³ en esta última, se establecieron los elementos necesarios para identificar cuándo se está en presencia de algún acto o conducta que pudiera constituir violencia política o discriminatorio en contra de una mujer por razón de su género; a saber:

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y

¹² Consultada en el sitio web <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=48/2016&tpoBusqueda=S&sWord=48/2016>.

¹³ Consultable en el sitio web <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2018&tpoBusqueda=S&sWord=violencia.politica,por,razon.de.genero>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

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

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

Asimismo, la Sala Superior ha señalado que, cuando se trata de casos de violencia contra las mujeres, las autoridades deben actuar con absoluto apego al estándar de la **debida diligencia** establecido por los instrumentos internacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, adoptando **una perspectiva de género**.¹⁴

En concordancia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su **tesis CLX/2015**, ha reconocido la obligación de todas las autoridades de **actuar con debida diligencia**, adquiriendo una **connotación especial** en casos de violencia contra las mujeres, al deber adoptar medidas integrales con **perspectiva de género**.¹⁵

En ese contexto, la impartición de justicia y/o actuación con **perspectiva de género** por parte de las autoridades, consiste en una aproximación de análisis de los casos

¹⁴ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución SUP-JDC-1679/2016 destacó el deber de debida diligencia a cargo del Estado en casos de violencia política de género, tal como lo establece la jurisprudencia 48/2016 de ese tribunal.

¹⁵ Tesis 1ª. CLX/2015 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 18, mayo de 2015, tomo I, página 431, de rubro "DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN".



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

o situaciones que se les presentan, considerando las situaciones de desventaja, de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, pues debe velarse porque toda controversia jurisdiccional, o en su caso administrativa, garantice el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria, cuestionando los posibles estereotipos de género y evitando invisibilizar las violaciones alegadas.¹⁶

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

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

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), establece, en el numeral 2, que los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto se compromete a establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto

¹⁶ Tesis P. XX/2015 (10a.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 22, septiembre de 2015, tomo I, página 35, de rubro “IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA”.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades fundamentales reconocidos en el sistema convencional.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que existe un **deber “estricto”** de las autoridades estatales de prevenir e investigar la **violencia de género**, cuando ésta se genera dentro de un **contexto sistemático y generalizado de estigmatización o discriminación contra la mujer por el hecho de serlo**.¹⁷ Asimismo, el Estado mexicano está obligado adicionalmente a condenar todas las formas de **violencia contra la mujer** y a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicarla, lo que implica el actuar de las autoridades con **debida diligencia**.

Al respecto, la Relatora Especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, destaca que el derecho de la mujer a participar en los asuntos públicos, incluido el de votar y presentarse a las elecciones, es un derecho humano reconocido internacionalmente, y en el que afirma que las mujeres en la política son el blanco de ataques no sólo por su activismo político, sino por el hecho mismo de que son mujeres políticamente activas.¹⁸

Asimismo, se recomienda a los Estados fortalecer la capacidad de todas las instituciones del Estado, incluidos los órganos electorales, para garantizar que las mujeres puedan trabajar en condiciones de seguridad, libres de violencia por motivos de género, y entablar debates transparentes sobre la prevención de la violencia contra la mujer, incluso mediante la creación de mecanismos para procedimientos eficaces de denuncia.¹⁹

¹⁷ La Corte Interamericana ha sostenido que ante contexto de violencia de género “surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias [...] Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades [...]. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades [...] ordenando medidas oportunas y necesarias [...]”. Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrafo 283.

¹⁸ Informe sobre la violencia contra la mujer en la política, presentado ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 6 de agosto de 2018. A/73/301, Septuagésimo tercer período de sesiones, página 9.

¹⁹ Página 20.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

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

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

Dicho lo anterior, el procedimiento en que se actúa, el cual se encuentra regulado en el RVPMRG, se sustanciará y resolverá conforme al marco constitucional, convencional, legal vigente, así como conforme a las reglas establecidas en el aludido Reglamento y en estricta observancia de los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

b. Calumnia.

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 el artículo 247, numeral 2, en consonancia con el 443, párrafo 1, inciso j) de la LGIPE disponen que, en la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones, las personas candidatas y precandidatas, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de esta Ley.

También el artículo 471, párrafo 2, del ordenamiento legal antes citado, indica que **se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

impacto en un proceso electoral, en tanto que, 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.

Por último, el artículo 20 ter, fracción IV de la LGAMVLV señala, entre otros aspectos, que la violencia política contra las mujeres en razón de género puede expresarse al *“Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública o limitar o anular sus derechos”*.

c. Libertad de expresión

El artículo 6° de la Constitución reconoce la libertad fundamental de expresión, como un eje rector del sistema democrático, 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, lo que ha sido refrendado por la SCJN en la tesis de jurisprudencia de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.**

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, mientras que, en su dimensión colectiva, el derecho de libre expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

pública libre, bien informada para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés individual, por tanto, imprescindible para una democracia representativa.

Al respecto, la *Corte IDH* 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 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.

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; sin embargo, la libertad de expresión, al igual que opera con el resto de los 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**.

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**.

Esto es, se establecen límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio **no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales**, y ello también se lee 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 General), 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

orden público, la salud o la moral pública, y el **derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.**

d. Libertad de expresión y personas públicas.

La Corte IDH,²⁰ la SCJN²¹ y la Sala Superior han establecido que las personas servidoras públicas están sujetas a una crítica más severa y vehemente, en comparación con las particulares, al tratarse de personas que forman parte del escrutinio público, en atención al rol que desempeñan en una sociedad democrática.

En ese sentido, la autoridad jurisdiccional electoral²² precisó que los temas de interés general están inscritos en el debate público, tales como la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, probidad y honradez de las personas servidoras públicas en funciones, tomando en consideración que, éstas tienen un margen de tolerancia más amplio a las críticas, de conformidad con el sistema dual de protección.

De manera concreta, se advierte que, tratándose de críticas o posicionamientos severos y vehementes a ideologías políticas de determinada fuerza política, existe un umbral de tolerancia mucho mayor, el cual será permisible siempre que la crítica se relacione con cuestiones de relevancia pública.

Sin embargo, la propia Corte IDH²³ ha establecido que en una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber, que las autoridades estatales se pronuncien sobre cuestiones de interés público, pero deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la debida por los particulares, en razón de su alta investidura, del **amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones**

²⁰ Casos Herrera Ulloa vs Costa Rica (2004), y Kimel vs Argentina (2008).

²¹ Jurisprudencia 1a./J.38/2013 y la Tesis Aislada CCXVII/2009, ambas emitidas por su Primera Sala.

²² Jurisprudencia 46/2016 de rubro PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS. Consultada en el sitio web <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

²³ Véase la publicación "Libertad de Expresión, En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: de la Opinión Consultiva OC-5/85, de 1985, a la sentencia sobre el Caso Carvajal y otros, de 2018 <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertad-expresion1.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

pueden llegar a tener en determinados sectores de la población, así como para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos.

Además, la Corte IDH señala que las personas funcionarias públicas tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden desconocer ni constituirse en formas de injerencia directa o indirecta **o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública** mediante la expresión y difusión de su pensamiento.

Añade que este deber de especial cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento determinado.

En ese tenor, como antecedente se tiene que desde el año 2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en criterios jurisdiccionales, tal como el emitido en SUP-REP-122/2016, que refiere que 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 los seres humanos.

Así, en principio, quienes tienen la calidad de servidoras o servidores públicos están sujetos a un margen mayor de apertura a la crítica y a la opinión pública, -en algunos casos dura y vehemente- en el contexto de un esquema democrático, en atención al deber social que implican las funciones que les son inherentes. En los términos que lo orienta el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido que, en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

De conformidad con el sistema dual de protección, 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 en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellas personas particulares sin proyección pública**, ya que consideraron que en un sistema inspirado en los valores democráticos la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública. **Ello porque los límites de invectiva hacia personas con actividades públicas son más amplios** -que los particulares que realizan actividades alejados de ese ámbito- al desempeñar un papel visible en la sociedad democrática, esto es, estar expuestos a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones en los que la exposición a la crítica es mayor.

e. Internet y redes sociales.

El internet, como medio de comunicación global, desempeña un papel trascendente en relación con el ejercicio de la libertad de expresión. En ese sentido, la Sala Superior ha destacado que el internet constituye, en el ámbito electoral, un instrumento para potenciar la libertad de expresión, que se distingue de otros medios de comunicación en razón de la manera en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios.²⁴

Sin que pase inadvertido que, también la máxima autoridad jurisdiccional ha sostenido que, tal maximización de **la libertad de expresión en internet tampoco es ilimitada**, pues los sujetos obligados en materia electoral no deben quedar exentos de las prohibiciones y obligaciones a su cargo cuando hagan uso de tales herramientas en medios electrónicos, por lo que las denuncias por conductas en tal medio de comunicación **deben ser analizadas en cada caso por las autoridades competentes**.²⁵

²⁴ Jurisprudencia 17/2016, de rubro INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 28 y 29.

²⁵ Criterio sostenido por la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral en la sentencia al medio de impugnación de clave SUP-JRC-273/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

Asimismo, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Regional) determinó, al resolver el diverso SRE-PSC-26/2016, que el internet es un medio de comunicación global que permite mantener en contacto, entre otros, personas, instituciones, corporaciones, y gobiernos alrededor del mundo. Destacando sus características, concretamente, al señalar que no es una entidad física o tangible, sino una red vasta que interconecta innumerables grupos de redes más pequeñas, erigiéndose como una especie de “*red de redes*”.

Esto es, se define al internet como una herramienta de telecomunicación, cuyo objeto es la transmisión de información a través de un espacio virtual denominado “ciberespacio”, sin que pueda delimitarse mediante fronteras físicas, al tratarse de una red global de comunicaciones que permite la interconexión de sistemas informáticos, independientemente de su tipo y situación.

Por su parte, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que la libertad de pensamiento y expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Del citado precepto normativo se advierte un sistema de regla-excepción, esto es, la regla es la libertad (todo se puede decir, por cualquier medio, incluido el internet) y la excepción son las restricciones o límites a esa libertad, al señalar el respeto a los derechos o la reputación de los demás o la protección a la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

En este contexto, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante resolución de veintinueve de junio de dos mil doce, determinó que los derechos de las personas también deben estar protegidos en internet, en particular la libertad de expresión, que es aplicable sin consideración de fronteras y por cualquier procedimiento que se elija.

Por su parte, las redes sociales tienen suma importancia en la actual estructura social, al tratarse del medio de comunicación global predominante para la exposición de ideas, pensamientos e información de toda índole.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

En ese sentido, la Sala Superior ha sostenido que las “redes sociales” son un medio que posibilita un ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte del derecho humano a la libertad de expresión, resultando indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet.²⁶

Asimismo, ha señalado que los contenidos alojados en redes sociales —*Facebook, Instagram, X (antes Twitter)*—, a diferencia de otra clase de publicidad, como los promocionales difundidos a través de la radio y la televisión, llevan implícito un elemento volitivo, que supone cierto conocimiento del contenido buscado y la intención de quien desea acceder a determinado promocional para verlo. Esto es, para verse expuesto al contenido de un perfil particular en una red social, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para acceder al mismo, situación que no acontece con otros medios de comunicación, en los que la publicidad aparece al margen de la voluntad del usuario.²⁷

En suma, si bien es cierto que la Sala Superior ha sostenido que la libertad de expresión tiene una amplia garantía cuando se trata del uso de redes sociales, lo cierto es que ello no excluye a los usuarios de las obligaciones y prohibiciones que existen en la materia electoral.²⁸

Al respecto, argumentó que la autoridad competente tiene el deber de valorar, en el caso concreto, si los contenidos o mensajes actualizan infracción alguna a la normativa electoral. Ello, con independencia del medio a través del cual se difunda

²⁶ Criterio contenido en la jurisprudencia 19/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS**. Consultable en el sitio web <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=S&sWord=19/2016>, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, a las 21:30 hrs.

²⁷ Criterio contenido en la jurisprudencia 18/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES**.

²⁸ Criterio sostenido al resolver el diverso SUP-REP-123/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

la conducta susceptible de actualizar determinada falta, estimar lo contrario, pondría en riesgo los principios constitucionales tutelados en la materia electoral.

Lo anterior, al tratarse de plataformas que, aun y cuando tienen como propósito la divulgación de ideas, propuestas y opiniones, también son utilizadas para crear y difundir propaganda de naturaleza político-electoral, por lo que son susceptibles de ser analizadas por las autoridades competentes.

Incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que, las restricciones en materia de libertad de expresión, por cuanto hace al uso de redes sociales, encuentran resguardo bajo el parámetro de regularidad constitucional de manera excepcional, siempre y cuando observen tres aspectos, esto es: ***I. estar previstas por ley; II. basarse en un fin legítimo, y III. ser necesarias y proporcionales.***²⁹

Lo anterior cobra relevancia, tomando en consideración que, cuando se está ante una ponderación de derechos fundamentales y/o bienes constitucionales, que convergen en su ejercicio y ante una posible colisión, a fin de no imponer una limitación injustificada, arbitraria o desproporcionada, se debe considerar los siguientes elementos:

- a) **Idoneidad**, la cual es la legitimidad constitucional del principio adoptado como preferente, por resultar ser el adecuado para el logro de un fin **constitucionalmente válido** o apto para conseguir el objetivo pretendido;
- b) **Necesidad**, consistente en que no exista otro medio menos limitativo para satisfacer el fin del interés público y que sacrifique, en menor medida, los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios; o sea, que resulte imprescindible la restricción, porque no exista **un medio menos oneroso**, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para

²⁹ Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio emitido por la SCJN en la Tesis CV/2017 (10ª.) de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

alcanzar el fin deseado y que **afecten en menor grado los derechos fundamentales de los implicados**; y

c) El mandato de **proporcionalidad** entre medios y fines implica que, al elegir entre un perjuicio y un beneficio a favor de dos bienes tutelados, **el principio satisfecho o que resulta privilegiado lo sea en mayor proporción** que el sacrificado. Esto es que no se renuncie o sacrifiquen valores y principios con mayor peso o medida a aquel que se desea satisfacer.

Por lo que el derecho a prevalecer debe ser aquel que optimicé los intereses en conflicto, por ende, privilegiándose aquel que conlleve a un mayor beneficio o cause un menor daño.

QUINTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Como quedó expuesto en párrafos precedentes, el PAN y DATO PROTEGIDO denuncian la presunta comisión de actos constitutivos de calumnia y violencia política por razón de género en perjuicio de esta última, derivado de la difusión de un video en las redes sociales Facebook y X (antes Twitter) del partido político Morena, solicitando por tal motivo que esta autoridad, en sede cautelar, ordene su retiro, así como, en la modalidad de tutela preventiva, la orden de abstención del partido denunciado y/o quienes resulten responsables, de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de difusión que genere violencia política contra las mujeres por razón de género, en perjuicio de la quejosa.

A) MATERIAL DENUNCIADO

El contenido e imágenes del video denunciado difundido en las redes sociales verificadas de Facebook y X (antes Twitter) del partido político Morena es el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

Red social	Publicación	Texto de la publicación
Facebook		El Frente Amplio por la Corrupción eligió a una candidata que los representa muy bien.
X (Twitter)		 ha sido denunciada por enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y desvío de recursos públicos.

Contenido en audio y subtítulos del video con duración de 1:00 minuto.

En el "Frente Amplio de la Corrupción", ya eligieron a su Candidata: 

Una conservadora desde siempre apadrinada por personajes como Salinas de Gortari, Claudio X González, Diego Fernández de Ceballos, Fox y Calderón.

Una protagonista de escándalos ha sido denunciada por enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y desvío de recursos públicos.

Cuando fue jefa delegacional de Miguel Hidalgo,  favoreció a empresarios y amigos suyos como Ruthen Haag, a quien le creó el puesto



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

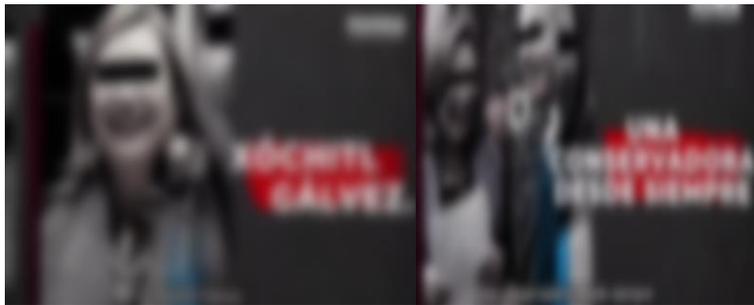
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

de City Manager; además, su empresa High Tech Services, recibió varios contratos millonarios durante los Gobiernos de Fox y Calderón y Peña Nieto.

[REDACTED] representa los verdaderos intereses de la derecha: corrupción, escándalos y privilegios.

Pero el pueblo ya despertó y tiene el corazón en la izquierda. ¡Ni un paso a la derecha! Morena, la esperanza de México."

Contenido de las imágenes alojadas en el video





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023



morena
La esperanza de México



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

De lo hasta aquí expuesto, se advierte que el contenido del video denunciado tiene como eje central, para lo que al caso interesa, los siguientes tópicos.

- La elección de la quejosa como candidata del Frente Amplio, quien se afirma es apadrinada desde siempre por diversos actores políticos y públicos con actividad empresarial.
- El señalamiento de ser protagonista de escándalos al estar denunciada por enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y desvío de recursos públicos.
- Cuestionamientos respecto a supuestos favoritismos durante su función pública como jefa delegacional de la alcaldía de Miguel Hidalgo, así como de recibir contratos millonarios en determinados gobiernos con motivo de dicha actividad empresarial.
- El señalamiento de representar los verdaderos intereses de la corrupción.

Aspectos que, en concepto de las partes denunciantes, pretenden confundir a la ciudadanía al mezclar declaraciones calumniosas, además de generar estereotipos que tienden a invisibilizar el papel de las mujeres en el ámbito de la política a la sombra de los hombres.

B) DECISIÓN

Como ya se mencionó, en la Constitución y LGIPE se prohíbe que, en la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones, las personas candidatas y precandidatas, se usen expresiones que calumnien a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de esta Ley.

Entendida la primera, como la **imputación de hechos o delitos falsos** con impacto en un proceso electoral y, la segunda, como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, **basada en elementos de género** y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

Dicho lo anterior, y desde una óptica preliminar, esta Comisión de Quejas y Denuncias **no advierte que el contenido denunciado pueda constituir calumnia y/o violencia política por razón de género** en perjuicio de la quejosa, en tanto que no se observa que, dentro de las expresiones reclamadas, exista un señalamiento claro o expreso respecto a la imputación de un hecho o delito falso atribuido a la denunciante, ni que las mismas se sustenten en elementos de género.

En efecto, desde una óptica preliminar, las expresiones contenidas en el video denunciado respecto a la existencia de una denuncia interpuesta en contra de la quejosa por un presunto enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y desvío de recursos públicos, únicamente dan cuenta del acto por el que supuestamente se hizo del conocimiento de la autoridad competente la existencia de hechos que pudieran ser constitutivos de alguna ilicitud, sin que dicha manifestación implique, por sí misma, una afirmación respecto de la comisión de dichas conductas ilícitas por parte de la denunciante y/o por su condición de mujer, desvirtuándose con ello la imputación directa respecto de su ejecución.

Asimismo, el hecho de que se cuestionen supuestos favoritismos durante su función pública como jefa delegacional de la alcaldía de Miguel Hidalgo en beneficio de “empresarios y amigos suyos”, o bien la supuesta celebración de contratos millonarios en determinados periodos de gobierno con motivo de su actividad empresarial, no evidencia, de manera preliminar, que mediante tales expresiones se le esté imputando de manera clara un delito falso y/o sustentado en estereotipos de género, dirigido a demeritar su proyección política, sino que éstas constituyen cuestionamientos y/o críticas severas de supuestas conductas realizadas por la quejosa durante su gestión como alcaldesa en la mencionada demarcación territorial, en correlación con supuestos beneficios obtenidos por parte de ciertos gobernantes en el ejercicio de su actividad empresarial, sin que de los mismos se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

advierta, de manera preliminar, la imputación directa de una conducta atípica que pudiera actualizar alguna actividad delictiva.

En igual sentido, el señalamiento que se hace respecto a que la denunciante es la candidata elegida por el denominado “Frente Amplio de la Corrupción”, y ésta representa los verdaderos intereses de la corrupción, tampoco se traduce, de manera preliminar, en la imputación automática de un ilícito, ni actualiza por sí mismo la infracción denunciada, sino que esta corresponde sólo a la opinión que el partido político Morena tiene respecto de los presuntos intereses que, en su concepto, representa la denunciante, sin que de manera expresa o velada se advierta la imputación de un delito, a sabiendas de su falsedad y/o por su condición de mujer.

Por otra parte, esta Comisión de Quejas y Denuncias tampoco considera, de manera cautelar, que la expresión por la que se hace alusión a la quejosa como *“una conservadora apadrinada desde siempre”* por diversos personajes políticos y/o públicos pueda constituir calumnia y/o violencia política contra la mujer en razón de género.

Ello, pues el hecho de que se le relacione con otros actores políticos y figuras públicas desde el inicio de su trayectoria política no significa, de manera preliminar, la imputación directa respecto a la comisión de algún delito, ni tampoco algún tipo de subordinación frente a éstos; sino que, como parte del debate político, únicamente se pretenden evidenciar presuntas relaciones y/o vínculos con personajes no afines al partido político que se denuncia, sin que ello aluda a un estereotipo de género que tenga como objeto anular el reconocimiento de los derechos político-electorales de la denunciante, por su condición de mujer.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que los términos padrino, apadrinar y/o padrinazgo constituyan, en principio, un tipo de relación social basada en un dogma religioso en virtud de la cual el padrino se compromete a cuidar de los “ahijados-ahijadas”; sin embargo, esta institución sociocultural también ha servido como fundamento de las relaciones políticas y, a la vez, como referente de socialización de las élites de esa naturaleza, en la medida que éstas se asocian a la idea que, a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

través del padrinazgo político pueden obtener diversos beneficios, como por ejemplo, un protector que facilite la entrada en la arena política, o bien, el ascenso rápido en la carrera política.

Lo cual, desde una óptica preliminar, no implica ningún estereotipo de género que ponga en duda la capacidad de la denunciante por su condición de mujer, puesto que válidamente podría cuestionarse lo mismo de un personaje político del género masculino. De ahí que no se considere, en esta sede cautelar, la existencia de elementos que impacten de manera distinta en un género y en otro con la expresión analizada.

Así, desde lo hasta aquí expuesto y desde una óptica preliminar, esta Comisión de Quejas y Denuncias estima que las expresiones hasta aquí analizadas se encuentran amparadas dentro de los límites de la libertad de expresión, ya que, por cuanto hace a la presunta comisión de calumnia, la Sala Superior³⁰ ha dicho que, para tenerse por acreditada, esta debe cumplir con los siguientes elementos:

- El objetivo, consistente en la imputación de hechos o delitos falsos, y
- El subjetivo, referente a que el acto se realice con conocimiento de que es falso, los cuales, en principio, pueden impactar en los procesos electorales.

Siendo que, en el caso concreto y, por cuanto hace al elemento objetivo, éste no se actualiza, pues las expresiones denunciadas, en apariencia del buen derecho, únicamente se limitan a formular opiniones y críticas respecto a situaciones de interés general, tales como: la existencia de una supuesta denuncia interpuesta contra la quejosa; cuestionamientos sobre presuntas conductas realizadas durante su gestión como Jefa Delegacional y beneficios obtenidos derivados de su actividad empresarial; la percepción del partido denunciado, respecto a supuestos intereses que representa la quejosa, así como, la elección de la quejosa como candidata del Frente Amplio, quien se afirma mantiene vínculos, desde el inicio de su trayectoria, con diversos actores políticos y públicos.

³⁰ Entre otros asuntos: SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-235/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

Bajo este contexto, tampoco se acredita el elemento subjetivo, pues al no advertirse de manera preliminar la imputación de una conducta delictiva, tampoco se acreditaría el elemento consistente en tener conocimiento de su falsedad. De ahí que se concluya, en sede cautelar, que las manifestaciones hasta aquí valoradas se encuentren amparadas en el discurso político.

Ello, se insiste, al tratarse de cuestionamientos que, de manera preliminar, forman parte del debate público para la construcción de una opinión crítica, libre e informada respecto de la proyección pública de la denunciante; misma que, al ostentar un cargo público y contender en un proceso electivo con distintas fuerzas políticas opositoras al gobierno en turno, se encuentra sujeta a un umbral mayor de tolerancia respecto de los comentarios y/o críticas a su investidura y/o aspiraciones políticas, sin que ello signifique que se le prive de su derecho al honor, sino que el nivel de intromisión admisible es mayor, siempre que la crítica vehemente y severa se relacione con cuestiones de relevancia pública. Reiterándose que, en el debate político, se ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

Siendo que, por cuanto hace a la presunta comisión de conductas constitutivas de violencia política contra las mujeres en razón de género tampoco se evidencia, de manera cautelar, que las expresiones denunciadas aludan y normalicen, de manera implícita o explícita, a un estereotipo de género.

Precisándose que, la Sala Superior ha definido una línea jurisprudencial que pretende distinguir aquellas expresiones que están dirigidas a una mujer, en tanto que forma parte del entorno político o electoral, de aquellas que aluden a un estereotipo de género; es decir, que se basan en su calidad de mujer.

Resultando aplicable a lo anterior, lo resuelto en las sentencias SUP-REP-119/2016 y acumulados, "*Todos sabemos quién la hizo presidenta municipal de Puebla*" y "*no es ella, es él*"; SUP-JDC-383/2017 "*¿Delfina es nombre propio? ¿O así le dicen por como la trata quien la nombró y es su jefe?*"; SUP-REP-278/2021 "*La vieja política*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

es Clara Luz”, “Clara Luz y su esposo Abel”, “la vieja política es Clara Luz y su esposo Abel Guerra”; SUP-REP-475/2021 “títere de Daniel Serrano” y “Xóchitl Zagal=Daniel Serrano”; SUP-REP-235/2021 “tú siempre has estado al servicio del PRI”; SUP-REP-617/2018. “Te enseñé cómo se debe trabajar; pobrecita das risa y lástima; infeliz y frustrada”, en los que se reconoce, de manera fundamental, que la arena político-electoral es, en sí misma, ríspida, competitiva y crítica.

En ese sentido, parte fundamental del sistema democrático radica en la posibilidad de debatir y discutir públicamente, porque esta discusión enriquece el debate público y contribuye a que la ciudadanía participe de manera informada. Por lo tanto, es natural que los debates políticos contengan críticas duras, insidiosas o que para algunas personas puedan resultar de mal gusto.

No obstante, también se ha reconocido que la arena político-electoral se desarrolla en un contexto en el que las mujeres, por regla general, enfrentan desigualdades. Bajo este contexto, se está frente a una situación compleja en la que, por un lado, se pretende proteger la libertad de expresión porque las opiniones forman parte del debate público y, por otro lado, en el que se pretende equilibrar las situaciones de desigualdad que enfrentan las mujeres, y ofrecer soluciones a fin de erradicar y sancionar la violencia política en razón de género.

Esto, porque el juzgar con perspectiva de género implica reconocer el contexto institucionalizado de desigualdad estructural que enfrentan las mujeres, pero no implica que cualquier expresión negativa dirigida a una mujer constituya violencia política en razón de género. De tal manera que, debe contemplarse que cuando una persona juzgadora debe resolver si una serie de expresiones constituyen violencia política contra las mujeres en razón de género o, contrario a ello, se trata de expresiones naturales en un entorno político electoral, se deben analizar las expresiones de forma contextual.

Es decir, deben considerarse situaciones tales como: si se está en un proceso electivo de interés político o electoral; la calidad de la denunciante y de quien denuncia; el medio por el cual se llevaron a cabo las expresiones, así como el contexto en el cual se están emitiendo dichas expresiones.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

Dicho lo anterior, es que resulte factible para esta Comisión declarar **IMPROCEDENTE** la adopción de la medida cautelar solicitada, al quedar desvirtuada preliminarmente la presunta calumnia en perjuicio de la quejosa, así como la supuesta comisión de conductas constitutivas de violencia política contra las mujeres en razón de género.

A esta conclusión se llega, en apariencia del buen derecho, al no evidenciarse que, con la difusión del video denunciado, se le impute de manera clara o directa la imputación de la comisión de algún delito, ni tampoco que su contenido se sustente en elementos de género, a partir del test contenido en la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF, 21/2018, de rubro: **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**,³¹ conforme a lo siguiente:

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

- **SÍ**, ya que los señalamientos denunciados se realizaron en torno a su actividad como aspirante a ser responsable para la construcción del “Frente Amplio por México”, reconociéndose su calidad de senadora de la república.

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

- **SÍ**, a partir del material probatorio verificado, la difusión del video denunciado fue realizado por un partido político nacional y, en su caso, por un particular y/o un grupo de personas administradoras de los perfiles de MORENA de las redes sociales Facebook y X (antes Twitter).

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

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

- **NO**, porque no se advierte que las expresiones contenidas en el video denunciado impliquen alguna situación de violencia política en razón de género, por las razones expuestas.

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

- **NO**, pues en sede cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que las expresiones contenidas en el video denunciado limiten o restrinjan algún derecho de la denunciante **por el hecho de ser mujer**; máxime si se toma en consideración que, en las actividades realizadas como actora política y aspirante a ser responsable para la construcción del “Frente Amplio por México”, la tolerancia de expresiones que critiquen a figuras públicas o a las y los actores políticos son más amplios en función del interés general y del derecho a la información de la ciudadanía.

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

- **NO**, en tanto que no se advierten elementos que, vistos en sede cautelar, den cuenta que el contenido del video denunciado estén dirigidas a la quejosa por el hecho de ser mujer.

Tampoco existe un impacto diferenciado de las expresiones, dado que ni por objeto, ni por resultado, es posible verificar una afectación distinta de del contenido del video denunciado **a partir del hecho de que sea mujer o de género femenino.**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

Destacando que, los estereotipos de género^[5] son la preconcepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que corresponden, de acuerdo a lo que deben ser y hacer hombres y mujeres, y que funcionan como modelos de conducta y que es posible asociar a la subordinación histórica de las mujeres, debido a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes; sin embargo, del material objeto de análisis, tenemos que, en principio, no se aprecia que se basen ni generen estereotipos discriminadores por una condición sexo-genérica.

Tampoco puede advertirse un impacto diferenciado dado que, ni por objeto ni por resultado, la afectación sería distinta por el hecho de que la denunciante sea mujer o de género femenino, en virtud de que las expresiones denunciadas abordan una crítica a su trayectoria y proyección política.

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

Por lo hasta aquí expuesto, es que esta Comisión, bajo la apariencia del buen derecho, considere que el material objeto de la denuncia **no se encuentra basado en algún estereotipo por razón de género o por el hecho de ser mujer o expresiones calumniosas**, por lo que la medida cautelar, consistente en el retiro del video denunciando resulte **IMPROCEDENTE**.

Lo mismo acontece respecto a la solicitud de adopción de medidas cautelares en su modalidad de **tutela preventiva**; ello, pues la bajo la apariencia del buen derecho, y de un análisis preliminar a los hechos denunciados, no nos encontramos

^[5] Artículo 2, párrafo 1, fracción XIII del RVPMRG.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

ante conductas evidentemente ilícitas que ameriten el dictado de una medida cautelar como la solicitada por la parte denunciante; máxime que esta versa sobre hechos futuros de realización incierta.³²

Ello, sin que la determinación hasta aquí adoptada prejuzgue sobre aquélla de fondo que, en su caso, emita la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; esto, en el entendido que será dicha autoridad electoral jurisdiccional quien, a partir de todos y cada uno los elementos que se logren obtener por parte de la autoridad sustanciadora dentro del procedimiento que nos ocupa, emita la resolución final.

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

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

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares por lo que respecta a la presunta comisión de hechos que podrían constituir **calumnia y violencia política contra las mujeres en razón de género**, así como en la modalidad de tutela preventiva, por las razones establecidas en el considerando **QUINTO, INCISO B)**, de la presente determinación.

³² De conformidad con lo previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, reproducido en el también *RVPMRG*.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-187/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/775/2023

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la **Trigésima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el treinta de agosto de dos mil veintitrés**, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE QUEJAS
Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ