



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR LAURA PAULA LÓPEZ SÁNCHEZ EN CONTRA DE PEDRO GARZA TREVIÑO DERIVADO DE LA PRESUNTA COMISIÓN DE HECHOS QUE PODRÍAN CONSTITUIR VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO EN SU CONTRA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024.**

Ciudad de México, a nueve de junio de dos mil veinticuatro.

## **ANTECEDENTES**

**I. QUEJA.** El diecisiete de mayo del presente año, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE), escrito por el que Laura Paula López Sánchez, en su calidad de candidata a diputada federal, denuncia a Pedro Garza Treviño, por la presunta realización de conductas que podrían constituir violencia política en razón de género en su contra (VPMRG), derivado de la realización de conductas intimidantes realizadas durante un evento de debate de candidaturas.

Por lo anterior, solicita el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva a efectos de que el denunciado se abstenga de proferir amenazas o realizar conductas violentas que ponen en riesgo su integridad o la de otras mujeres.

**II. REGISTRO, REQUERIMIENTO A LA DENUNCIANTE, ASÍ COMO RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO Y PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA DETERMINACIÓN DE OTORGAR MEDIDAS CAUTELARES.** El dieciocho de mayo del presente año, la UTCE ordenó el registro de la queja bajo el número de expediente **UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024**.

Asimismo, se requirió a la quejosa a efecto de que, manifestara de manera expresa si otorgaba su consentimiento para que el grupo multidisciplinario de la UTCE la contactara directamente, a fin de concertar la realización de una entrevista para



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

identificar posibles factores de riesgo, asimismo para efectos de que indicara si ha tenido algún otro acto de molestia por parte del denunciado.

Finalmente, se reservó la admisión y emplazamiento de las partes, así como el pronunciamiento respecto a la adopción de las medidas cautelares requeridas, hasta en tanto se contara con los elementos necesarios para tal fin, procediéndose, en consecuencia, a la certificación del material probatorio aportado por la denunciante para acreditar su dicho.

**III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.** Se estimó pertinente realizar diversas diligencias de investigación tendentes al esclarecimiento de los hechos, a efecto de estar en aptitud de hacer un pronunciamiento respecto a la adopción de las medidas cautelares requeridas.

Lo anterior, conforme a lo siguiente:

Fecha de acuerdo	Requerimientos y/o diligencias ordenadas	Fecha de desahogo
18/05/2024	Requerimiento de consentimiento e información a la quejosa	21/05/2024
	Requerimiento a la OFE para la certificación de seis ligas ofrecidas por la quejosa a la OFE	21/05/2024
23/05/2024	Requerimiento a la OFE para la certificación de una liga ofrecida por la quejosa	25/05/2024
	Requerimiento a la junta ejecutiva distrital 11 de Nuevo León a fin de que remitiera la grabación de audio y video del debate	28/05/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

Fecha de acuerdo	Requerimientos y/o diligencias ordenadas	Fecha de desahogo
29/05/24	Requerimiento a la OFE para la certificación de la grabación de audio y video del debate	03/06/24
07/06/24	Certificación realizada por personal de la UTCE de la grabación de audio y video del debate	07/06/24

**IV. OTORGAMIENTO DE CONSENTIMIENTO Y SOLICITUD DE INTERVENCIÓN DEL GRUPO MULTIDISCIPLINARIO.** En el plazo concedido para tal efecto, se recibió correo electrónico por el que la denunciante desahogó los requerimientos formulados por la autoridad instructora, manifestando su consentimiento para que el grupo multidisciplinario de la UTCE la contactara, autorizando además el uso de sus datos personales.

**V. ENTREVISTA Y PRONUNCIAMIENTO RESPECTO LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN.** El veintiocho de mayo de la presente anualidad, se llevó a cabo la entrevista entre la quejosa y el grupo multidisciplinario de la UTCE, a efecto de identificar los posibles factores de riesgo en los que pudiera encontrarse la primera de las mencionadas, con motivo de las conductas denunciadas.

Como resultado de dicha entrevista, el tres de junio del presente año, el citado grupo presentó al área jurídica de la UTCE el informe de análisis de riesgo correspondiente, concluyéndose, en esa misma fecha, **declarar procedente la adopción de medidas de protección**, conforme a lo siguiente:

“...

- *se prohíbe a Pedro Garza Treviño, intimidar o molestar por sí o interpósita persona a L.P.L.S.*

...”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

**VI. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES.** En fecha ocho de junio de dos mil veinticuatro, 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 tiene competencia 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); 6, 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, numerales 1, inciso d), y 2; 442 bis; 447, numeral 1, inciso e); 459, numeral 1, inciso b); 463 Bis; 470, numeral 2; 471, numeral 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 1; 8, numeral 1, fracción II; 35; 37, 38 y del RVPMRG.

Ello, al tratarse de una denuncia formulada por la quejosa, en su calidad de candidata a un cargo de elección federal, por la presunta comisión de actos constitutivos de VPMRG en su perjuicio.

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

Del escrito de queja se desprende que la quejosa, en su calidad de candidata a diputada federal, denuncia a Pedro Garza Treviño, por la presunta realización de conductas que podrían constituir violencia política en razón de género en su contra (VPMRG), derivado de la realización de conductas intimidantes realizadas durante un evento de debate de candidaturas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

Expresiones y conductas que, en concepto de la denunciante, buscan minimizarla e intimidarla de manera violenta, solicitando por tal motivo el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, así como medidas de protección.

Las **pruebas ofrecidas por la parte denunciante** a fin de acreditar su dicho se hacen consistir en las siguientes:

1. **Documental técnica.** Consistente en fotografías y ligas de las redes sociales Instagram y Facebook.
2. **Documental pública.** Consistente en certificación realizada por esta autoridad respecto de las ligas ofrecidas.
3. **Presuncional leal y humana.** En todo lo que favorezca a sus intereses.
4. **Instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca a sus intereses.

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

1. **Acta circunstanciada** de veinte de mayo de dos mil veinticuatro, elaborada por la Oficialía Electoral, consistente en la certificación de seis ligas electrónicas
2. **Acta circunstanciada** de veinticuatro de mayo de dos mil veinticuatro, elaborada por la Oficialía Electoral, consistente en la certificación de una liga electrónica.
3. **Disco compacto** que contiene la grabación en audio y video del debate de las candidaturas a la diputación federal por el 11 distrito electoral federal en el estado de Nuevo León, celebrado el dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

4. **Acta circunstanciada** de tres de junio de dos mil veinticuatro, elaborada por la Oficialía Electoral, consistente en la certificación de una liga electrónica.
5. **Acta circunstanciada** de siete de junio de dos mil veinticuatro, elaborada por la Oficialía Electoral, consistente en la certificación del debate de las candidaturas a diputaciones federales por el distrito 11 celebrado el dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro.

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

1. La denunciante al momento de que sucedieron los hechos se encontraba conteniendo para una diputación federal.<sup>1</sup>
2. La denunciante identifica a Pedro Garza Treviño, como responsable de los hechos denunciados, que en su concepto, constituyen violencia política contra las mujeres en razón de género en su perjuicio.

---

<sup>1</sup>Si bien la quejosa no aportó documentación para acreditar su dicho, resulta un hecho público y notorio consultable en el portal de este Instituto <https://candidaturas.ine.mx/detalleCandidato/6854/4> sirve de sustento a lo previamente considerado, a manera de criterios orientadores, las razones esenciales que informan a la tesis I.3º. C.35 K (10a.), de rubro PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL, así como, a la jurisprudencia XX.2o. J/24 de rubro HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

3. Se tiene por acreditada la presencia de las partes en el evento en el que sucedieron los hechos denunciados, conforme a lo asentado en la certificación llevada a cabo por la Oficialía Electoral.

### **TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES Y PARTICULARES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES TRATÁNDOSE DE CASOS DE VPMRG.**

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

- a) **Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) **Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias 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* —aparencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024**

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 apariencia del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una acción ejecutiva, inmediata y eficaz, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.<sup>2</sup>

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda 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.

---

<sup>2</sup>Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

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.<sup>3</sup>

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 VPMRG; 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.

---

<sup>3</sup> 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-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

**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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024**

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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

género, a la luz de la neutralidad de los elementos probatorios y el marco jurídico.<sup>4</sup>

## CUARTO. MARCO JURÍDICO

### a. VPMRG

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.

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

---

<sup>4</sup> 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-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

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.<sup>5</sup>

La LGAMVLV<sup>6</sup> constituye un instrumento indicativo a efecto de eliminar la violencia y la discriminación que sufren las mujeres en nuestro país, la cual establece puntualmente la obligación a cargo de las autoridades electorales de promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres, incorporar la perspectiva de género al monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, durante los procesos electorales y sancionar las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género.

La referida ley reconoce la implementación de actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, consistentes en medidas que se otorgan por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de

---

<sup>5</sup> Artículo 20 Bis. LGAMVLV y artículo 3, inciso k. LGIPE.

<sup>6</sup> Artículo 48 Bis. de la LGAMVLV.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres con la finalidad de proteger su interés superior.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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

Por su parte, el artículo 40 de la Ley General de Víctimas prevé que: *“Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal o municipales de acuerdo con sus competencias*

---

<sup>7</sup> Artículo 27 de la LGAMVLV.

<sup>8</sup> Artículo 442, párrafo 2, y 442 Bis de la LGIPE.

<sup>9</sup> Artículo 463 Bis, párrafo 1, inciso e), de la LGIPE.

<sup>10</sup> Artículos 20 Ter de la LGAMVLV y; 442 Bis de la LGIPE.

<sup>11</sup> 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-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

*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***<sup>12</sup> y ***VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO***,<sup>13</sup> en esta última, se establecieron los elementos necesarios para identificar cuándo se está en presencia de algún acto o conducta que pudiera constituir violencia política o discriminatorio en contra de una mujer por razón de su género; a saber:

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
5. Se basa en elementos de género, es decir: *i.* se dirige a una mujer por ser mujer, *ii.* tiene un impacto diferenciado en las mujeres; *iii.* afecta desproporcionadamente a las mujeres.

---

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

<sup>13</sup> 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-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

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 o situaciones que se les presentan, considerando las situaciones de desventaja, de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género, pues debe velarse

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

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.<sup>16</sup>

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

---

<sup>16</sup> 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-291/2024**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

y a las disposiciones de dicha Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades fundamentales reconocidos en el sistema convencional.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que existe un deber “estricto” de las autoridades estatales de prevenir e investigar la violencia de género, cuando ésta se genera dentro de un contexto sistemático y generalizado de estigmatización o discriminación contra la mujer por el hecho de serlo.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

violencia contra la mujer, incluso mediante la creación de mecanismos para procedimientos eficaces de denuncia.<sup>19</sup>

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 VPMRG.

#### **b. 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.**

---

<sup>19</sup> Página 20.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

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 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**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

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

En ese sentido, si bien el citado instrumento internacional prevé que el ejercicio de la libertad de expresión no debe estar sujeto a censura previa, sí puede estar sujeto a responsabilidades ulteriores para asegurar el respeto a los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, así como la salud o moral pública, estableciendo que estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas.

En este contexto, es necesario identificar si alguna forma de expresión constituye un discurso de odio en contra de alguna persona o colectivo con base en alguna de las categorías sospechosas que la propia Constitución general prevé en su artículo 1°, para poder establecer y atribuir, en su caso, alguna responsabilidad por el ejercicio indebido de ese derecho.

### **c. Libertad de expresión y personas públicas.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

La Corte IDH,<sup>20</sup> la SCJN<sup>21</sup> 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 electoral<sup>22</sup> 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 IDH<sup>23</sup> 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 pueden llegar a tener en determinados sectores de la población**, así como para evitar que las y los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos.

---

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

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

<sup>22</sup> 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/>

<sup>23</sup> 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-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

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.

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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

**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.

#### **QUINTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

Como quedó expuesto en párrafos precedentes, la quejosa, en su calidad de candidata a diputada federal denuncia a Pedro Garza Treviño, por la presunta realización de conductas que podrían constituir violencia política en razón de género en su contra (VPMRG), derivado de la realización de conductas intimidantes realizadas durante un evento de debate de candidaturas.

Solicitando por lo anterior, el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva a efectos de que el denunciado se abstenga de proferir amenazas o realizar conductas violentas que ponen en riesgo su integridad o la de otras mujeres.

#### **1. MATERIAL DENUNCIADO**

El hecho denunciado, es el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

Descripción	Imagen
<p>El debate de las candidaturas federales a diputaciones del distrito 11 de Nuevo León, se llevaron a cabo en un auditorio universitario del Instituto Tecnológico de Nuevo León y en el cual había dos micrófonos, uno para el moderador en el extremo derecho de la pantalla y otro en un podio en el extremo izquierdo de la pantalla. Los candidatos y la candidata asistentes se encontraban sentados en el centro del escenario en el siguiente orden (de frente a la pantalla de izquierda a derecha) Pedro Garza Treviño de la alianza Fuerza y corazón por México, Laura Paula López Sánchez de Movimiento Ciudadano y Oliverio Tijerina Sepúlveda por la Coalición Sigamos haciendo historia.</p> <p>Para hacer uso de la voz las candidaturas se ponían de pie, iban al podio y una vez que terminaba su tiempo el moderador lo indicaba y regresaban a su lugar, por lo que, al darse gran parte de los hechos denunciados en el espacio central del auditorio, no había micrófonos y en algunas partes no es muy claro el audio.</p> <p>En las participaciones de cierre de las candidaturas el orden fue Laura Paula López Sánchez, Pedro Garza Treviño y Oliverio Tijerina Sepúlveda.</p> <p>Siendo alrededor de la hora con doce minutos y cuatro segundos (01:12:04) en el cierre del mensaje final de Pedro Garza Treviño, quien estando en el podio voltea hacia el podio donde se encontraban los demás candidatos y señala: “y te aclaro Laura, que los que me robaron la, no a mí, a los ciudadanos les robaron el 37 por ciento de los votos están hoy en MC y en Morena”, (golpea el podio con el antebrazo).</p> <p>Acto seguido se escuchan aplausos en el público.</p> <p>Pedro Garza Treviño aplaude y señala: “¡Sí, señor! ¡Cómo que no!” (hace un gesto con los dos puños hacia el frente con los codos flexionados y luego hacia su cuerpo).</p> <p>Luego entonces el moderador comienza a manifestar: “Orden candidatos, orden, orden, orden, candidato, candidato, por favor, candidato, por favor, candidato por favor, candidato por favor, candidato por favor, guarden el orden, candidato por favor” (Con una voz suave).</p> <p>Pedro Garza Treviño (Por encima de los llamados al orden del moderador) señala: “Y les digo otra cosa, yo no me voy por conveniencia ni porque me hayan comprado” (golpea el podio con el puño), “no me dejé, me han insistido muchísimo”, (alza aún más la voz) “no me voy, cambio, no me rajo y no me bajo” (se dirige hacia su asiento, se sienta por un segundo y se para inmediatamente de forma enérgica y se acerca a Laura Paula López Sánchez, y le dice: “Ah sí”. Lo sucedido acontece de la hora con doce minutos y veinte segundos (01:12:04) a la hora con doce minutos y cuarenta y cuatro segundos (01:12:44).</p> <p>En esos momentos el moderador: señala: “Por favor, por favor candidatos, guardemos, guardemos orden, candidatos, candidatos,</p>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

Descripción	Imagen
<p><i>guardemos, guardemos el orden candidato, candidato por favor</i>" (con voz suave).</p> <p>Mientras que el moderador hace llamados Pedro Garza Treviño, este se encuentra de pie, muy cerca del lugar donde Laura Paula López Sánchez, quien se encuentra sentada, Pedro Garza Treviño con la mano derecha sostiene un folder y con la mano izquierda, la que se encuentra más cerca de la candidata mueve la mano de arriba debajo de forma enérgica y le dice a Laura Paula López Sánchez <i>"Me está acusando, me está acusando"</i> (volteándola a ver y mueve ambas manos con fuerza), mientras dice: <i>"Tú me conoces, tú me conoces, sabes quién soy, fácil te piso"</i>, (en este momento se retira y vuelve a sentarse en su lugar) y señala: <i>"te fuiste porque ya no pudiste acomodar a nadie"</i> (y avienta con fuerza su folder el cual hace un ruido en la mesa). Lo sucedido acontece de la hora con doce minutos y cuarenta y cuatro segundos (01:12:44) a la hora con trece minutos y once segundos (01:13:11).</p> <p>Mientras el moderador señala: <i>"candidato, guardemos la cordura, al auditorio, por favor se les recuerda que tienen que mantener el orden, candidato, candidato"</i></p> <p>Y en el público se escuchan aplausos del público a los que Pedro Garza Treviño se suma.</p> <p>Pedro Garza Treviño, sentado alza la mano derecha con el puño y grita: <i>"Vamos, vamos, arriba el PAN"</i>, después el cambia los puños por dedos que apuntan y los dirige a Laura Paula López Sánchez, al tiempo que hace contacto visual con ella e inclina el cuerpo hacia donde ella se encuentra.</p> <p>En tanto, en el fondo de lo que acontece se escucha al moderador que señala: <i>"Candidatos, por favor, se les recuerda que tienen que mantener el orden"</i>.</p> <p>Mientras que Pedro Garza Treviño, haciendo caso omiso de lo que dice el moderador vuelve a ponerse de pie, con la mirada puesta en Laura Paula López Sánchez, y se acerca demasiado a ella y hace un ademán como de reclamo en el que abre ambas manos con fuerza y queda en una posición abierta, imponente y tensa, en la que da la impresión de que va a agredirla físicamente.</p> <p>En el momento en el que Pedro Garza Treviño está más cerca de la denunciante alguien del público avienta un objeto negro al escenario, que parece ser un celular.</p> <p>Lo sucedido acontece de la hora con trece minutos y trece segundos (01:13:13) a la hora con trece minutos y veinticuatro y cinco segundos (01:13:25).</p>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

Descripción	Imagen
<p>El moderador se pone de pie y mira hacia el público.</p> <p>Pedro Garza Treviño vuelve a tomar asiento y levantando ambas manos de los codos hacia los hombros en posición abierta y en una actitud que denota su molestia dice: <i>¿Qué?!</i></p> <p>Mientras en el público, uno de los asistentes señala: “No te pongas así con mi mamá”</p> <p>Pedro Garza Treviño (Con ironía) le contesta: <i>“Ay, mira, si me puede acusar”</i> (Se pone de pie y en forma retadora le contesta) <i>“sí me puede acusar, eso quieres, ya la conoces”</i>, y con la mano izquierda y señalando apunta a Laura Paula López Sánchez, y después se regresa a su asiento.</p> <p>El moderador dice: <i>“Por favor”</i> (Con voz suave)</p> <p>Al fondo se escucha la voz de un hombre que señala: <i>“Señores, señores, señores, estamos en una institución...”</i></p> <p>Momento en que se detiene la transmisión a la hora con trece minutos y cincuenta segundos (01:13:50)</p>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

### **A. Contexto de las conductas denunciadas y la posible actualización de VPMRG.**

La Sala Superior, en consonancia con los derechos fundamentales previstos convencional y constitucionalmente, ha establecido criterios por los que ha maximizado el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, siempre y cuando el ejercicio del derecho no se traduzca en actos constitutivos de VPMRG.

El uso de esta libertad 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**; es decir se establecen límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, sino que también debe modularse frente a otros igualmente esenciales, tales como la vida privada, la intimidad o el honor.

En ese sentido, está permitido que en un contexto del debate público abierto, plural y vigoroso, las personas servidoras públicas sean susceptibles de recibir críticas duras en relación con sus actividades político-electorales, ya que dichas afirmaciones no dejan de ser subjetivas y, en última instancia, la opinión pública y la ciudadanía en general, deberán formarse una opinión propia con base en la cual tome una decisión informada. Sin embargo, ello no supone que, derivado de un análisis integral y/o contextual de todos y cada uno de los elementos que convergen en este tipo de debates, no pueda llegarse a una conclusión en la que se logre evidenciar y acreditar plenamente, la afectación a otro tipo de derechos fundamentales, so pretexto del ejercicio a la libertad de expresión y opinión.

Para esta Comisión de Quejas y Denuncias, desde una óptica preliminar, reconociendo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, considera que los hechos denunciados podrían actualizar violencia política contra la quejosa en razón de género, por la ejecución de violencia simbólica y psicológica, toda vez que del análisis del video se desprende que la agresión se dio de manera verbal y conductual, transgrediendo el libre ejercicio de un derecho político-electoral, en la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

vertiente de participación política, puesto que minimizó, descalificó, amenazó e intimidó a la denunciante.

Se sostiene lo anterior, toda vez que, del análisis preliminar del video, *ad cautelam*, se encuentran frases como: "... ¿no sabes quién soy?..."., además del lenguaje corporal que al mismo tiempo utilizaba el denunciado, de forma intimidante, transmitiendo con ello la posición de superioridad que pretende ante la víctima; manifestaciones que realiza en un evento público, transmitido en vivo y dirigido a la ciudadanía, por lo que se advierte la intención de humillarla y someterla ante los espectadores; aunado a lo anterior, es importante señalar que tanto en el escrito inicial de denuncia como en la entrevista que se le realizó a la quejosa por parte del grupo multidisciplinario, esta manifestó que el denunciado en un momento de su discusión le dijo "... fácil te piso...", lo que si bien no se desprende de la certificación realizada por la Oficialía Electoral, la quejosa lo ha reiterado en diversas ocasiones, de manera que en atención a la preponderancia del dicho de la víctima, esto deberá tomarse en cuenta a partir de un análisis en conjunto de las probanzas que obran en el presente expediente, sin que pase desapercibido para esta autoridad que de la multicitada certificación se desprende que hay un momento en que resultó imposible hacer constar el audio ya que el mismo no se lograba escuchar.

De acuerdo con la definición de la Real Academia Española la palabra pisar<sup>24</sup> significa: Poner el pie sobre algo. Apretar o estrujar algo con los pies o a golpe de pisón o maza. Lo anterior se traduce como la amenaza que realizó Pedro Garza Treviño de aplastar a la quejosa, ya sea ocasionando un daño a su integridad física o mental u obstruir su carrera política.

Ahora bien, en cuanto a los tipos de comunicación es importante precisar que la comunicación digital debe ser verbal explícita y directa, debiendo transmitir mensajes claros y literales. En esta comunicación, las palabras tienen un significado preciso y se utilizan para expresar pensamientos, emociones y necesidades de manera directa. Por ejemplo, cuando una persona expresa claramente cómo se siente o qué necesita sin ambigüedad, está utilizando la comunicación digital y, por otra parte, existe la comunicación analógica, que se refiere a la comunicación no verbal y a los aspectos implícitos de la interacción, como el tono de voz, el lenguaje corporal, las expresiones faciales y otros gestos sutiles. La comunicación analógica

---

<sup>24</sup> Definición consultada en la web el día 29 de mayo de 2024 en el link: <https://dle.rae.es/pisar?m=form>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024**

transmite información más allá de las palabras, incluyendo emociones, actitudes y relaciones interpersonales. Es decir, el contacto visual, el tono de voz o las posturas corporales pueden comunicar significados adicionales. Resulta de importancia considerar tanto a la comunicación digital como a la analógica, ya que ambas juegan un papel significativo en cómo se construyen las relaciones y se transmiten los mensajes.<sup>25</sup>

Por ello resulta sumamente importante realizar un análisis sobre el comportamiento del denunciado, ya que denota con su actuar la actitud amenazante que contra la quejosa pretende, lográndose advertir su pretensión de causar un daño, mismo que si bien no recayó en lo físico, si logró violentarla psicológica y simbólicamente al realizar ademanes con las manos de forma violenta e invadir su espacio, como ya quedo descrito en párrafos anteriores.

Aunado a lo anterior es importante señalar que, del análisis realizado se desprende que los hechos denunciados guardan relación con lo político-electoral, toda vez que, como ya se dijo, se suscitaron en el desarrollo del debate de las candidaturas federales a diputación, organizado por el INE y TEC NL, que tuvo como finalidad que las candidaturas expusieran a la ciudadanía sus plataformas políticas.

En ese contexto, se resalta lo expresado por la Sala Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que señala que la desventaja histórica de las mujeres para acceder a un cargo de dirección partidista se ve disminuida con actos como los aquí denunciados, dado que cualquier acto o manifestación que las ponga en situación de vulnerabilidad ante la opinión pública constituye un impacto significativo en las aspiraciones político-electorales de una mujer respecto de un hombre y en detrimento del cargo que ejercen.

Además, el material objeto de estudio constituye violencia simbólica en contra de la quejosa, considerada ésta, de acuerdo con el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la SCJN, como un término acuñado por Pierre Bourdieu, y da cuenta que, en la actualidad, se puede representar por el uso y reproducción

---

<sup>25</sup> Watzlawik Paul; Beavin Bavelas Janet y D. Jackson Don (1991) Teoría de la comunicación humana. Barcelona:Herde



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

de estereotipos y roles de género, la reproducción de ideas y mensajes basados en la discriminación y desigualdad, etcétera.<sup>26</sup>

Para Pierre Bourdieu, la violencia simbólica es reconocida como un tipo de violencia *“amortiguada, insensible e invisible para sus propias víctimas, que se ejerce esencialmente a través de los caminos puramente simbólicos de la comunicación y del conocimiento, o más exactamente, del desconocimiento, del reconocimiento o, en último término, del sentimiento”*<sup>27</sup>

Esto es, la violencia simbólica está representada por actitudes, gestos, patrones de conductas y subordinación, tanto de género, como de clase o raza; de forma que ese simbolismo es la base que sostiene el maltrato y lo perpetua, al estar presente y normalizado en todas las formas de violencia y garantizar que sean efectivas.<sup>28</sup>

Asimismo, Pierre Bourdieu, en la obra *“Language and Symbolic Power”*, señala que *“anclando los valores y creencias culturales en las que se sustenta, la discriminación de género desempeña una violencia simbólica, aquella que no se ejerce mediante la fuerza física, sino a través de la imposición de una visión del mundo, roles sociales, categorías cognitivas y estructuras mentales”*.

Dicho autor, enfatiza que la violencia simbólica conforma el trabajo previo que asegura la adquisición de hábitos de dominación y sumisión de un determinado colectivo, ayudando a aceptar como naturales unas condiciones de existencia intolerables, que por ser acordes a la ideología dominante se presentan disfrazadas de sentido común. Así, la violencia simbólica arranca sumisiones que ni siquiera se perciben como tales, apoyándose en unas “expectativas colectivas” o en unas creencias “socialmente inculcadas”, y por ello, con frecuencia es invisible.

Para esta Comisión, los hechos analizados, desde la apariencia del buen derecho, representan una agresión hacia la quejosa con un tratamiento ofensivo que encuentra su fundamento en una connotación de índole estrictamente tácita o inferida, al reproducir estereotipos discriminatorios de género, que incitan a la violencia simbólica y psicológica.

---

<sup>26</sup> Consúltese: (Krook y Sanín, 2016).

<sup>27</sup> BOURDIEU, Pierre. *“De la domination masculine”*, Le Monde, Août 1998.

<sup>28</sup> Protocolo para juzgar con perspectiva de Género de la SCJN. págs. 71-72.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

Asimismo, se considera que, bajo una óptica preliminar, el hecho que se analiza también constituye violencia psicológica, pues mediante este se descalifica, minimiza y amenaza a la mujer, conteniendo una connotación negativa en el contexto social.

Entendiéndose como violencia psicológica *“todo acto o comportamiento hostil susceptible de causar un daño o sufrimiento psicológico o de provocar miedo. Para delimitar la violencia psicológica a que se ven expuestas las mujeres en política, que por su propia naturaleza es un ámbito combativo particularmente duro, a las encuestadas se les preguntó únicamente acerca de los comentarios, los gestos y las imágenes de carácter sexista o sexual humillantes de que podían haber sido objeto, así como acerca de las amenazas y/o actos de acoso moral que pudieran haber sufrido”* (p.3).<sup>29</sup>

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia psicológica es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.

En ese sentido, y bajo una óptica preliminar, se considera que se podría estar generando una afectación emocional a la denunciante, tomando en cuenta que este se dirige a minimizarla, descalificarla, amenazarla e intimidarla frente a la ciudadanía, dejando de lado su trayectoria, fuerza social o política, propuestas de campaña y/o plataforma política.

Por lo hasta aquí expuesto, y tomando en consideración que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, tolerar este tipo de acciones y/o expresiones podría invisibilizar la violencia política, obstaculizando la elaboración y aplicación de políticas que constituyan una auténtica tutela al derecho de vivir libres de patrones

---

<sup>29</sup> De la Garza, Claudia, Derbez Eréndira (2020 ) No son micromachismo. Son machismos cotidianos. México: Grijalbo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

estereotipados de comportamientos, prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad y subordinación en menoscabo de los derechos de las mujeres, es que, en el presente caso, y atendiendo al criterio establecido por la Sala Superior en la Jurisprudencia **21/2018** de rubro **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**,<sup>30</sup> se concluya, desde una mirada preliminar, la actualización de los cinco elementos de que podrían configurar violencia política contra la denunciante en razón de su género, atento a lo siguiente:

- Ocurre en el **ejercicio de derechos político-electorales** de la quejosa como candidata a diputada federal.
- Es perpetrado por **una persona física** identificado como candidato a diputado federal, quien compite por el mismo distrito que la denunciante.
- Las expresiones denunciadas pudieran constituir VPMRG de tipo **psicológico** y **simbólico** en perjuicio de la denunciante, pues a partir de expresiones amenazantes de manera verbal y conductual, se podría estar generando una afectación emocional a la quejosa para continuar con sus derechos político-electorales.
- Podría estarse **menoscabando o anulando el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos político-electorales** de la quejosa *-en las vertientes de participación política y voto pasivo-*, al obstaculizar el derecho de la quejosa para ejercer con libertad sus derechos en el marco del proceso electoral en el que compite.
- Asimismo, los hechos denunciados pudieran tener **un impacto diferenciado que afecta desproporcionadamente a la denunciante por su condición**

---

<sup>30</sup> Consultable en

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2018&tpoBusqueda=S&sWord=violencia,pol%c3%adtica>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

**de mujer;** ello, tomando en consideración que, dado el contexto en el que sucedieron los hechos la afectación sí podría ser distinta, en virtud de que la denunciante es mujer y el denunciado muestra con un lenguaje tanto verbal como analógico la superioridad que pretende tener sobre la denunciante y la posibilidad de poder cumplir con sus amenazas, imponiéndose con su físico, realizando posturas corporales intimidatorias y demostrando la intención de ocasionarle un daño.

De ahí que, esta Comisión considere preliminarmente la posible comisión de actos constitutivos de VPMRG en perjuicio de la denunciante.

## **B. DECISIÓN RESPECTO A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES, EN SU VERTIENTE DE TUTELA PREVENTIVA.**

Como ya quedó expuesto en párrafos anteriores, la quejosa solicitó medidas cautelares bajo la vertiente de tutela preventiva, es decir, para efectos de que la parte denunciada se abstenga de continuar realizando actos como los que aquí nos ocupan, por lo que a efectos de estar en aptitud de resolver, se le requirió a la denunciante para que manifestara si en alguna otra ocasión había tenido algún otro acto de molestia hacia su persona, por parte del denunciado, información que no proporcionó.

La medida cautelar en la modalidad de 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 causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Lo anterior está contenido en la jurisprudencia 14/2015, de rubro y texto siguiente:

**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.-** *La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

*Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los 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 causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo. no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los 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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

*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 causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.*

Al respecto, debe destacarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha señalado que, para la adopción de medidas cautelares, resulta suficiente el análisis del acto denunciado, toda vez que se requiere observar una potencial transgresión al orden jurídico que resulte evidente, así como la urgencia en la suspensión del acto combatido ante el riesgo de que continúe la conducta que, de manera preliminar, se considera podría ser infractora.

En efecto, la Sala Superior al resolver el SUP-REP-62/2021 determinó que la tutela preventiva consiste, no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar medidas de precaución necesarias para que no se genere, siendo que no tiene carácter sancionatorio, porque busca prevenir una actividad que a la postre pueda resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

En el mismo sentido, el máximo tribunal en la materia determinó que el estándar probatorio, en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, resulta distinto al que se utiliza en la justificación de una resolución de fondo, pues su naturaleza como instrumento de valoración preliminar busca evitar o hacer cesar los daños o ilícitos de un acto determinado.

De igual manera, el juicio de plausibilidad debe sustentarse en indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente, que permita presumir que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo.

Así, el razonamiento probatorio en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva exige que la autoridad valore y tome en cuenta las circunstancias y características particulares del caso y, a partir de un juicio de plausibilidad respecto de una conducta aparentemente antijurídica y lesiva, pueda



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

inferir que la conducta por sí misma o sus condiciones de ejecución comprometan, desde una perspectiva preliminar, los principios electorales tutelados.

Ello, porque la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios que rigen la materia electoral y prevenir riesgos que los pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales que, por tanto, hagan necesaria y urgente la intervención del estado a través de la adopción de una medida que garantice los elementos fundamentales de un estado democrático.

Por todo lo anteriormente expuesto resulta pertinente señalar que, en sede cautelar, desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho tampoco se puede establecer una posible sistematización o reiteración de los actos, puesto que no existen más datos que nos permitan inferir que los hechos que nos ocupan se han repetido en varias ocasiones.

Este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que resulta **improcedente** el dictado de una medida cautelar bajo la modalidad de tutela preventiva, por **NO** advertirse una situación fáctica objetiva que revele la comisión de conductas posiblemente antijurídicas, cuya continuación o repetición debe evitarse en el futuro, a fin de que no se violen de modo irreparable los derechos humanos en su vertiente político electoral de la quejosa y de las mujeres en general.

Lo anterior al considerar que la medida cautelar, en la modalidad de 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 causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo, situación que no se actualiza en el presente caso.

En virtud de lo anterior y considerando que en un análisis preliminar no se advierte una evidente ilegalidad, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente el dictado de medidas cautelares, bajo la vertiente de tutela preventiva.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

No obstante lo anterior, y tomando en consideración que en esta sede cautelar se ha determinado la posible existencia de actos contrarios a la normativa electoral vigente, como lo es VPMRG en perjuicio de la quejosa, es que esta Comisión considere necesario hacer un atento **LLAMADO a PEDRO GARZA TREVIÑO**, para que en todo tiempo ajuste su actuar a los límites y parámetros constitucionales, con relación al respeto irrestricto de los derechos humanos de las mujeres y, consecuentemente, evite realizar conductas como las que han sido materia de análisis. De lo contrario, esta autoridad estará en condiciones de dictar las medidas preventivas correspondientes.

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.

#### **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 LGIPE; 2, párrafo 1, fracción XXI, 38, 40 del RVPMRG, se emite el siguiente:

### **ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, por las razones establecidas en el considerando QUINTO, inciso B), de la presente determinación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-291/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PLS/JL/NL/866/PEF/1257/2024

**SEGUNDO.** Se hace un atento **LLAMADO** a Pedro Garza Treviño, para que en todo tiempo ajuste su actuar a los límites y parámetros constitucionales, con relación al respeto irrestricto de los derechos humanos de las mujeres y, consecuentemente, evite realizar conductas como las que han sido materia de análisis. De lo contrario, esta autoridad estará en condiciones de dictar las medidas preventivas correspondientes.

**TERCERO.** Se instruye al Encargado 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.

**CUARTO.** 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 **57ª Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el nueve de junio de dos mil veinticuatro**, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, 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**

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral