

## **Estudio sobre la proporcionalidad entre la infracción y la sanción en el procedimiento especial sancionador en casos de violencia política contra las mujeres en razón de género. Elementos para una redefinición de la metodología para fijar, graduar e individualizar la sanción.**

Lcdo. Juan Antonio Mejía Ortiz

En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen la fuente esencial del programa civilizatorio del constitucionalismo social contemporáneo, sobre el cual, se asienta el modelo de transversalidad de los derechos humanos, la integridad institucional y el régimen político

Solamente en democracia, como un estado espiritual de libertad individual, una nación puede construir las condiciones adecuadas para el desarrollo de las capacidades humanas centrales, es decir, el libre ejercicio de la personalidad, con el reparto equilibrado de oportunidades, recursos y resultados en su estructura jurídica, el régimen político y, sobre todo, el constante mejoramiento económico, social y cultural de las personas.<sup>1</sup>

Los derechos políticos representan el eje transversal del sistema constitucional e interamericano de protección de los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, por tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos legislativos óptimos para que puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>2</sup>

La integridad institucional, la legitimidad de las elecciones, el adecuado desempeño del cargo público, son fuentes esenciales de una cultura democrática sólida. Esta certeza implica un marco jurídico válido, vigente y eficaz, circunstancia que en los medios de impugnación en materia electoral, particularmente en el Procedimiento Especial Sancionador, exige cumplir con las garantías del debido proceso, entre las cuales, se encuentra la exacta aplicación de la ley.

Esto es, que la legislación contemple la tipificación de las conductas infractoras especificando sus elementos de manera clara, precisa y exacta incluyendo las sanciones y la metodología para su fijación e individualización, a fin de que exista una correspondencia equilibrada y razonable entre la infracción y la sanción, evitando con ello escenarios arbitrarios que, más allá del margen de apreciación que tiene la persona juzgadora para su implementación, puedan generar un demérito en los derechos procesales de las partes que participan del juicio<sup>3</sup>, en atención al principio *nulla poena sine lege* (no existe pena sin ley que la prevea)

En cuanto a la violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMRG), la tipificación y la proporcionalidad entre la infracción y la sanción se tornan de imperativa relevancia en todos los casos, sobre todo cuando las conductas ilícitas alcanzan dimensiones de gravedad, generalidad y determinancia tales que configuran uno de los escenarios más críticos en un proceso democrático, esto es, la nulidad de las elecciones.

De esta manera, el presente estudio se sitúa esencialmente en el marco de una lectura sistemática y funcional en sede de derechos humanos, del criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia de Contradicción de Tesis 293/2011 cuya

<sup>1</sup> Carta Democrática Interamericana. Asamblea General de la OEA . 11 de septiembre de 2001.

<sup>2</sup> Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

<sup>3</sup> Tesis P. IX/95. Exacta aplicación de la ley en materia penal, garantía de. Su contenido y alcance abarca también a la ley misma. SCJN.

exégesis consolidó el paradigma constitucional de derechos humanos establecido por la gran reforma constitucional de 2011, en concatenación con lo establecido en la jurisprudencia 1a./J.38/2021(11a.) en cuanto al derecho a defender la democracia<sup>4</sup>, el cual, constituye una específica concretización del derecho a participar en los asuntos públicos, y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político-electorales, por lo cual, el Estado se encuentra obligado a garantizarlo mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten a la ciudadanía su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, así como a adoptar medidas para garantizar su ejercicio a la población de atención prioritaria para reclamar el imperio de la democracia. Vinculando estas bases con algunos precedentes desarrollados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en cuanto a la metodología para fijar e individualizar la sanción sobre la base del principio de proporcionalidad.

Ahora bien, el párrafo tercero del artículo 1o. de la CPEUM dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano, las consistentes en respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos. La obligación de garantizar requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos y atender la situación particular de las personas y de sus demandas de reivindicación de sus derechos, con la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en la dignidad humana y las libertades públicas.<sup>5</sup>

Lo cual, no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio<sup>6</sup>, esto es, los derechos políticos, así como, como el derecho a la protección judicial, son derechos que no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, es decir, si no hay leyes electorales, instituciones y procedimientos, estos no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible.<sup>7</sup>

En este sentido, la obligación de garantía se encuadra de la norma que reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito político-electoral (la reforma constitucional de paridad de 2019 y legal de atención a la VPMRG de 2020) que estableció la exigibilidad de la igualdad política de las mujeres, no como una abstracción sino un derecho fundamental<sup>8</sup>, que opera como principio y como regla. Como principio en razón que constituye un mandato de optimización<sup>9</sup> de la estructura social y jurídica de la nación. Como regla, en razón de que la igualdad política es un mandato susceptible de ser exigido mediante

<sup>4</sup> Jurisprudencia 1a./J.38/2021(11a.). Derecho a defender la democracia. Constituye una concretización del derecho a participar en los asuntos públicos del estado y comprende el ejercicio conjunto del derecho a la libertad de expresión y de los derechos político electorales. SCJN.

<sup>5</sup> Jurisprudencia XXVII.3o. J/24 (10a.). Derechos humanos. Obligación de garantizarlos en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. SCJN.

<sup>6</sup> Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. 2018. Serie C No. 348

<sup>7</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. 2015. Serie C No. 302. *proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso y obtener una resolución consistente.*

<sup>8</sup> Son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas con capacidad de acción, para ser titular de situación jurídicas. Ferrajoli, Luigi, Derechos y Garantías, España, Trotta, 2004, p. 37.

<sup>9</sup> Bernal Pulido, Carlos, "Normatividad y argumentación jurídica", *Justicia electoral*, número 21, México, 2006, pp. 13-18.

procedimientos jurisdiccionales o administrativos en la esfera electoral para su materialización.<sup>10</sup>

Uno de los medios previstos por la legislación electoral para su atención es el Procedimiento Especial Sancionador, un procedimiento sumario, preventivo, correctivo y sancionatorio. Inhibe las prácticas ilegales y las previene, y está orientado a reparar el adecuado desarrollo del proceso electoral o el libre ejercicio del cargo mediante una sanción a la persona infractora. No otorga definitividad a las etapas del proceso electoral.<sup>11</sup>

No obstante, el carácter sumario de este procedimiento, su estructura normativa e institucional guarda un alto grado de complejidad, particularmente en el análisis de la dimensión de afectación del ilícito y, en su caso, de la proporcionalidad en la fijación, graduación e individualización de la sanción.

La tensión entre la protección de los derechos humanos y los componentes formales y procedimentales de la democracia pueden generar escenarios de conflicto, de controversia o de sospecha sobre la legalidad y la legitimidad de las resoluciones de los procedimientos especiales sancionadores que consideran acreditadas las conductas ilícitas contra los derechos políticos de las mujeres por razón de género, particularmente respecto de la imposición de sanciones.

Esto porque una vez emitida la sentencia generalmente se genera una percepción de que existe una desproporción entre la infracción y la sanción, toda vez que la metodología para la graduación e individualización de la sanción es una parte de las sentencias cuya ambigüedad da paso a la duda sobre la objetividad de su cálculo cuantitativo y cualitativo.

Esta circunstancia no surge de la natural inconformidad de la parte demandada al verse sometido al cumplimiento de una sanción o de la parte actora al estimar que la cualidad, cuantía o modalidad de la decisión sancionatoria es insuficiente para reparar la trasgresión a sus derechos.

Esta atmósfera de inconformidad, desde mi perspectiva, se gesta por la implementación de una graduación ambigua de la sanción que se estableció en el Recurso de apelación SUP-RAP- 029/2001, en la cual, el TEPJF determinó que la responsabilidad administrativa electoral se fija considerando el carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma.

De esta manera, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue levisima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de "particularmente grave", así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática<sup>12</sup>. Así, con este acervo procesal

<sup>10</sup> Alexy, Robert, "Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica", Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho, número 5, México, 1988, pp. 139-154

<sup>11</sup> Jurisprudencia 12/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es una vía independiente o simultánea al Procedimiento especial sancionador para impugnar actos o resoluciones en contextos de violencia política en razón de género. TEPJF.

Jurisprudencia 13/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es la vía procedente para controvertir las determinaciones de fondo derivadas de procedimientos administrativos sancionadores en materia de violencia política en razón de género tanto por la persona física responsable como por la denunciante. TEPJF

<sup>12</sup> Criterio reiterado en los expedientes SUP-RAP-85/2006 y SUP-RAP-236/2008 y en las tesis S3EL 041/2001 y S3ELJ 24/2003. Sanciones administrativas en materia electoral. Elementos para su fijación e individualización, actualmente históricas

proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las previstas en la legislación electoral.

Como puede advertirse, este método guarda un alto grado de complejidad. La valoración de sus primeros preceptos deriva del contraste entre las pruebas, los hechos y los agravios reclamados, lo cual, tiene una serie de reglas que permiten observar el grado de racionalidad y objetividad del estudio que de los mismos realiza la persona juzgadora.

Sin embargo, la segunda parte que se refiere a la graduación para determinar si fue un acto antijurídico levísimo, leve o grave, y esta última categoría en sus vertientes de grave ordinaria, especial, mayor o particularmente grave, da paso a un muy amplio margen de apreciación que carece de parámetros objetivos toda vez que estas categorías no se encuentran conceptualizadas en la legislación (COFIPE, LGIPE o Ley Procesal Electoral CDMX) o en la jurisprudencia.

Aunado a lo anterior, en tanto que el PES constituye una especie del *ius puniendi*, de acuerdo con los principios y reglas básicas de este, la tipificación de las conductas reprochables tiene aparejada una sanción o un conjunto de posibles sanciones de entre las cuales la persona juzgadora elegirá la que corresponda dentro de esos márgenes, lo cual, se verifica en el estudio de contraste pruebas-hechos-agravios, no obstante, esta fase intermedia entre el tipo administrativo sancionador y la sanción misma, es decir, el indefinido catálogo levísima-particularmente grave, proporciona un margen de apreciación que puede desvirtuar el derecho de seguridad jurídica, así como la garantía de imparcialidad, afectando en consecuencia el principio de proporcionalidad de la pena.

Esta circunstancia constituye un asunto relevante de revisión por parte del poder legislativo federal y local, así como, de orden y disciplina judicial, toda vez que actualmente se utiliza este método de graduación por la judicatura electoral, sin estar vigente, para individualizar las sanciones en los PES particularmente por casos de VPMRG en tanto abordan asuntos que afectan la esfera de derechos fundamentales de las mujeres y consecuentemente la fijación de las sanciones no debe dar paso a duda o sospecha sobre su legitimidad y legalidad.

Así lo determina el criterio 1a./J. 157/2005 de la Corte<sup>13</sup>, que señala esencialmente que la persona juzgadora deberá individualizar la pena, dentro de los límites previamente fijados por el legislador, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, para lo cual, goza de discrecionalidad para cuantificar las penas siempre que motive adecuadamente el lugar o escalafón en el que se ubica el grado de reproche imputado al inculpado, dentro del parámetro que va de una culpabilidad mínima a una máxima, para así poder demostrar, en cumplimiento a las normas que rigen la individualización de la pena y con el principio de exacta aplicación de la ley, que el quantum de la pena resulta congruente con el grado de reproche del inculpado, por encontrarse ambos en igual lugar dentro de sus respectivos parámetros.

Para lograr tal fin, concluye la Corte, el juzgador puede valerse de cualquier método que resulte idóneo para ello, pues no existe norma alguna que lo constriña a adoptar algún procedimiento matemático en específico, entre los diversos que resulten adecuados para desempeñar dicha labor.

---

<sup>13</sup> Jurisprudencia 1a./J. 157/2005. Individualización de la pena. Debe ser congruente con el grado de culpabilidad atribuido al inculpado, pudiendo el juzgador acreditar dicho extremo a través de cualquier método que resulte idóneo para ello. Contradicción de tesis 79/2005-PS. SCJN.

A partir de este precedente, es cuestionable la idoneidad del método de graduación establecido en 2001 por la judicatura electoral toda vez que, por ejemplo, en el caso Iliatenco, el tribunal local consideró que la propaganda indebida fijada en una barda resultaba una infracción levisima, sin embargo, para el órgano revisor esta conducta representó un factor fundamental para anular una elección municipal por VPMRG en la resolución del TEPJF.

Otro caso es el expediente SRE-PSC-308/2024 en que se acredita la existencia de un discurso de odio por discriminación étnica y religiosa al usar un emblema nazi, emitido con intencionalidad dolosa, calificando la infracción como grave ordinaria sin explicar esta conclusión, no obstante se impone una sanción simbólica: una multa de una cuantía insignificante, además de omitir cualquier medida de reparación y no repetición coherentes con la magnitud de la infracción que además de constituir VPMRG (tema que se omitió pero que debió analizarse de oficio), principalmente trasgrede el artículo 1º de la CPEUM.

Ahora bien, el referido criterio de la Corte señala como una parte relevante que la cuantificación de la pena debe contar con una motivación adecuada, incluso reforzada cuando interviene la protección de derechos humanos, sin embargo, es posible observar en diversas sentencias esta indefinición del método de graduación analizado, como es el caso del SRE-PSC-14/2025, en el cual, se determinó como grave ordinaria la infracción por VPMRG, sin que exista motivación alguna que ayude a comprender cómo se arribó a esa conclusión.

Un caso de excepción es el Reglamento de quejas y denuncias del OPLE del Estado de México, en que se definen las categorías leve, regular o grave para la clasificación de la falta<sup>14</sup>, estableciendo estándares medibles y cuantificables para graduar la pena.

Finalmente, derivado del estudio realizado, es posible observar la relevancia de que la legislación electoral prevea una metodología para fijar, graduar e individualizar la sanción en los procedimientos especiales sancionadores, particularmente los que resuelven asuntos de VPMRG, a fin de fortalecer el derecho de tutela judicial electoral efectiva, seguridad jurídica y debido proceso, para fortalecer la legitimidad y legalidad de las sentencias, la protección eficaz de los derechos políticos de la ciudadanía, la integridad institucional y consolidar una cultura democrática en sede de derechos humanos.

Esto implica un análisis profundo interinstitucional entre la judicatura electoral y el poder legislativo para incorporar un método de individualización de la sanción en los artículos 458 numeral 5 de la LGIPE y 27 de la Ley Procesal CDMX, tomando como base los criterios establecidos en las tesis XXVIII/2003 y IV/2018, el citado reglamento de quejas, así como, la sentencia SUP-REC-440/2022 que desarrolla una metodología para establecer el tiempo que debe permanecer una persona infractora de VPMRG en los registros atinentes, los cuales, suministran elementos relevantes para el efecto<sup>15</sup>, con el objetivo de consolidar el principio de proporcionalidad de la sanción a fin de procurar un entorno de paz y justicia social sustentado en el convencimiento ciudadano de la legitimidad e imparcialidad en el ejercicio de la misión constitucional de la judicatura electoral.

<sup>14</sup> Artículo 19: ... Falta leve: daño a la democracia, la estructura constitucional, a las instituciones y daños a terceros. Falta regular: daño a terceros, a la normativa electoral. Falta grave: violaciones sistemáticas a los principios rectores electorales; afectación al proceso electoral, falta propiciada por el propio denunciante; afectar a terceros o instituciones; y, se involucró a terceros inocentes en la comisión de una falta.

<sup>15</sup> Tesis XXVIII/2003. Sanción. Con la demostración de la falta procede la mínima que corresponda y puede aumentar según las circunstancias concurrentes. TEPJF.

Tesis IV/2018. Individualización de la sanción. Se deben analizar los elementos relativos a [REDACTED] TEPJF.