

LA PROPORCIONALIDAD ENTRE LA INFRACCIÓN Y LA SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR (PES)

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en adelante LGIPE, establece el Procedimiento Especial Sancionador (PES) como el mecanismo dentro del ámbito electoral que permite atender de manera expedita y eficaz denuncias relacionadas con faltas cometidas en el contexto de un proceso electoral. Su objetivo principal es garantizar el cumplimiento de las normas en materia de propaganda política y electoral, así como prevenir y sancionar conductas que puedan afectar la igualdad entre las partes en las contiendas electorales, y dentro de este procedimiento se encuentran los Procedimientos Especiales Sancionadores en materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género para atender de manera rápida y eficaz las denuncias relacionadas con este tipo de violencia dentro y fuera de los procesos electorales.

El artículo 3, numeral 1, inciso k de la *LGIPE*, define la violencia política contra las mujeres en razón de género, como “toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso 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”.

En la misma se incluye, que 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.

Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y 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.

Este procedimiento se activa ante denuncias de violencia política de género y en el ámbito federal es instruido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE). Este procedimiento se caracteriza por su celeridad y eficacia en la atención de las denuncias presentadas. Las quejas pueden presentarse en cualquier momento, ya sea dentro o fuera de un proceso electoral, y pueden iniciarse a instancia de parte o de oficio cuando la autoridad electoral tenga conocimiento de hechos de violencia política de género. Una vez presentada la denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determina la admisión y, si es procedente, se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos en un plazo de 48 horas. Se pueden solicitar medidas cautelares y de protección, como la

suspensión de prerrogativas de la persona agresora o su separación del cargo. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la autoridad encargada de resolver estos casos, teniendo un máximo de 24 horas para resolver desde la recepción del expediente. Las sanciones pueden incluir desde amonestaciones públicas hasta la pérdida del registro de candidaturas o cargos, dependiendo de la gravedad de la infracción.

Arturo Espinosa (Espinosa Silis, 2018) analiza la evolución y funcionalidad del procedimiento especial sancionador (PES) dentro del sistema electoral mexicano. Este mecanismo, creado para garantizar la equidad en los procesos electorales, ha pasado por varias modificaciones desde su implementación en 2006, en respuesta a las necesidades del litigio electoral.

El autor destaca que el PES nació a partir de criterios jurisprudenciales y fue formalizado en la reforma electoral de 2007, consolidándose en 2014 con la creación de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). No obstante, con su evolución, el procedimiento ha incrementado su complejidad, burocracia y tiempo de resolución, afectando su eficacia como mecanismo ágil y sumario.

A lo largo del artículo, Espinosa Silis examina las estadísticas de procedimientos iniciados y resueltos, así como los principales criterios jurisprudenciales que han transformado su aplicación. Entre los desafíos que identifica se encuentran la judicialización excesiva de los procesos, la proliferación de criterios contradictorios y la necesidad de fortalecer las sanciones para que el PES cumpla su función disuasoria.

Finalmente, el autor plantea la necesidad de reconsiderar el PES para evitar su uso estratégico en la contienda política y propone una revisión integral de su estructura y sanciones para mejorar su efectividad en la protección de la legalidad electoral.

Sin embargo, cuando hablamos de los PES por VPMRG, del resto de procedimientos especiales sancionadores, lo cierto es que el análisis nos invita a realizarlo con mayor profundidad, pues por un lado los obstáculos que enfrentan las mujeres para denunciar actos de violencia política en razón de género son muchos y diversos, y la proporción de las sanciones de las quejas y/o denuncias que si se presentan y prosperan versus con la infracción cometida que señalan las mujeres en este procedimiento, no han permitido garantizar la no repetición, como parte de la reparación integral en materia de género, pues los agresores siguen cometiendo y reiterando las mismas conductas de violencias hacia las mujeres candidatas o en cuando se encuentran en funciones para lo que fueron elegidas, razón por la que estos procedimientos se pueden denunciar en tiempo de elecciones o en tiempos no electorales. Dentro de los tipos de violencias identificadas principalmente se advierten: psicológica, simbólica, sexual, económica entre otras y los lugares donde más se visibiliza es en medios digitales y electrónicos, espacios comunitarios, de sus propios partidos políticos, en instituciones públicas, etc.

Según datos de la Unidad Técnica de Igualdad y No Discriminación del INE con datos de la UTCE, del 14 de abril de 2020 al 18 de julio de 2024, se recibieron 506 quejas por violencia política contra las mujeres en razón de género, de las cuales 234 fueron determinadas como competentes, y de esos fueron 81 casos donde se emitieron resoluciones por el órgano jurisdiccional, para que finalmente solo en 31 casos hubo sentencias firmes, lo que significa que sólo en el 13% de sentencias firmes se ha declarado la existencia de VPMRG.

Por otro lado, de septiembre de 2023 a julio de 2024, de las denuncias y visitas recibidas en la UTCE, se tiene que se recibieron 209, de las cuales 123 resultaron en cuadernillos de antecedentes y remisiones, por lo que haciendo un comparativo entre 2023 y 2024, mientras que en el primer año se recibieron 16 PES, en 2024 se recibieron 70 quejas, igual que el número de quejas que terminaron en remisiones en el año 2023 fueron 32 mientras que en 2024 fueron 61, y aquellos casos que se clasificaron como antecedentes fueron en el año 2023 solo 5 casos mientras que en el año 2024 ascendieron a 25, pero sin embargo lo que resalta es que en este periodo de comparación, de las 209 que se presentaron solo el 41% resultó en un procedimiento especial sancionador.

Según la UTCE en el proceso electoral federal del 2020-2021, de los 46 Procedimientos Especiales Sancionadores, 21 fueron remitidos a la Sala Regional Especializada, y de ellos únicamente en 5 se dictó sentencia declarando la existencia de la infracción respectiva, los cuales versaron violencia política en razón de género en tiempo de campaña, esto es el 3.3 % del total de casos presentados (INE, 2021).

Por lo que respecta a Jalisco, el Tribunal Electoral informo que durante su gestión del año 2021-2022, se interpusieron un total de 235 demandas, de las cuales 35 correspondieron a procedimientos sancionadores especiales (PSE). De esos 35 casos, 32 terminaron en sentencias, pero solo en 9 de ellas se declaró la existencia de la denuncia, ordenándose las sanciones respectivas, mientras que en 23 de las resoluciones dictadas, se declaró la inexistencia del objeto de la denuncia (Jalisco, 2023).

Lo anterior evidencia la falta de sistematización y generación de estadísticas para evaluar en un primer momento en que consistieron las sanciones en ese pequeño porcentaje de casos sancionados, en la que inciden aspectos como los hallazgos que identifico el Programa Piloto de servicios de primeros auxilios psicológicos, orientación, asesoría, atención y acompañamiento jurídico de las mujeres en situación de violencia política en razón de género, con enfoque interseccional e intercultural del INE, a saber:

- El sistema de justicia electoral no brinda garantías a las mujeres para eliminar los costos políticos de denunciar la VPMRG, debido a que no todas las quejas resultan en sentencias favorables.

- El acceso a la justicia es un proceso pluridimensional que involucra y atañe a diversas autoridades según su ámbito de competencias y atribuciones, y en el que la aplicación de una perspectiva de género, el enfoque interseccional e intercultural no necesariamente es aplicado en todos los procedimientos.
- Se identificó que en los casos en los que la violencia es perpetrada por los funcionarios partidistas, los procesos no se sustancian de forma garantista, ni hay un verdadero acceso a la justicia.

Por citar un ejemplo dentro de las conductas que se podrían considerar más graves por el impacto emocional que deja en la víctima se puede citar un hecho de “divulgar imágenes, mensajes o información privada de una mujer candidata o en funciones, por cualquier medio físico o virtual, con el propósito de desacreditarla, difamarla, denigrarla y poner en entredicho su capacidad o habilidades para la política, con base en estereotipos de género”; o “ejercer violencia física, **sexual**, simbólica, psicológica, económica o patrimonial contra una mujer en ejercicio de sus derechos políticos”; o cualquiera de las fracciones del artículo 20 Ter de La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, o del artículo 442 Bis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, incluyendo cualquier otra conducta que constituya violencia política contra las mujeres en razón de género, aún cuando no se encuentre enunciada explícitamente en los *numerus apertus* de dichos numerales.

La LGIPE agrupa las conductas sancionables tomando en cuenta los sujetos que pueden colocarse en los supuesto normativos y a su vez, establece los órganos competentes para sustanciar y aplicar las sanciones y los procedimientos para tal efecto. En este tenor en materia de VPMRG, el art. 442 Bis, numeral 1 señala:

- a) Obstaculizar a las mujeres, los derechos de asociación o afiliación política; b) Ocultar información a las mujeres, con el objetivo de impedir la toma de decisiones y el desarrollo de sus funciones y actividades; c) Ocultar la convocatoria para el registro de precandidaturas o candidaturas, o información relacionada con ésta, con la finalidad de impedir la participación de las mujeres; d) Proporcionar a las mujeres que aspiran a ocupar un cargo de elección popular, información falsa, incompleta o imprecisa, para impedir su registro; Obstaculizar la precampaña o campaña política de las mujeres, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad, y f) Cualesquiera otra acción que lesione o dañe la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

Paralelamente, en el Artículo 443, establece las sanciones o infracciones en que pueden incurrir los partidos políticos, siendo estas:

- a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;
- b) El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales;

- c) El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones y topes que en materia de financiamiento y fiscalización les impone la presente Ley;
- d) No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus reglamentos;
- e) La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;
- f) Exceder los topes de gastos de campaña;
- g) La realización de actos de precampaña o campaña en territorio extranjero cuando se acredite que se hizo con consentimiento de aquéllos, sin perjuicio de que se determine la responsabilidad de quien hubiese cometido la infracción;
- h) El incumplimiento de las demás disposiciones previstas en la presente Ley en materia de precampañas y campañas electorales;
- i) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;
- j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;
- k) El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente Ley en materia de transparencia y acceso a la información;
- l) El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;
- m) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto, y
- n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en esta Ley.
- o) El incumplimiento a las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

En consecuencia, de la misma forma, establece en el numeral 1, del artículo 456 de la misma LGIPE, que las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

- a) Respecto de los partidos políticos:
 - I. Con amonestación pública;
 - II. [Con multa de hasta diez mil veces la Unidad de Medida y Actualización, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;]
 - III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
Tratándose de infracciones relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, según la gravedad de la falta, podrá sancionarse con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
 - IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y
 - V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, así como las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, con la cancelación de su registro como partido político.

En mismo tenor, a partir del Artículo 444 de la misma Ley señalada, se establecen las sanciones o infracciones en que pueden incurrir las agrupaciones políticas, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, los aspirantes y Candidatos Independientes, notarios, los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral, concesionarios de radio y televisión, respecto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos, respecto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos, etc incluyendo a las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, para dar pauta en el artículo 458 numeral 5 de la LGIPE, señala las circunstancias para la individualización de las sanciones, una vez que se han acreditado la existencia de una infracción y su imputación, siendo las siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En el caso “PSE-TEJ-010/2024”, de Violencia política contra una candidata, donde los hechos tiene que ver con una denuncia presentada contra un partido político y algunos de sus militantes denunciaba que, mediante comentarios despectivos y actitudes hostiles, se había generado un ambiente de violencia política dirigido específicamente contra una candidata. Las acciones incluían mensajes que buscaban deslegitimar su capacidad y cuestionar su idoneidad por el mero hecho de ser mujer. Las sanciones impuestas en la resolución emitida el 15 de julio de 2024 determinó la inhabilitación temporal de los responsables para participar en campañas electorales, la imposición de una multa económica y la obligación de realizar una disculpa pública, sin embargo se pudo sancionar ejemplificatoriamente al partido político por su responsabilidad indirecta, ya que es quien elige previamente a sus contendientes, para realmente incidir en las garantías de no repetición, y lograr una justa y adecuada proporcionalidad entre la violencia generada y la sanción impuesta, al menos en vía administrativa.

De igual forma, en el Caso “PSE-TEJ-015/2024”: Violencia política en redes sociales, la cual tiene relación con una resolución del 20 de agosto de 2024, que

deriva de denuncias por publicaciones en redes sociales que contenían mensajes misóginos y descalificaciones directas hacia una candidata. Dichos mensajes, difundidos a través de plataformas digitales, contribuían a generar un clima hostil que vulneraba los principios de igualdad y respeto en el proceso electoral. La sanción impuso una multa económica, la eliminación obligatoria de los mensajes ofensivos de todas las plataformas y la inhabilitación temporal para utilizar medios digitales en actividades de campaña, pero nuevamente la garantía de no repetición pudo ir más allá para propiciar incluso una prevención general y evitar actos de repetición que incidan en este tipo de violencias no solo para la víctima directa sino las potenciales, que son todas aquellas mujeres que en proceso de elección o posterior a éste durante el ejercicio de sus funciones se ven afectadas diariamente por medio de las violencias digitales.

En conclusión, le corresponde a los Estados y al TEPJF el establecer una guía o parámetros en donde se establezcan las sanciones señaladas en la Ley aplicadas a los casos concretos dependiendo de la gravedad de las infracciones, pero tomando en la perspectiva de género en el ámbito político, para establecer baremos adecuados que no pierdan de vista que tratándose de actos que involucran violencia contra las mujeres en razón de género, las sanciones deben ser reparadoras y servir a manera de política pública, como una forma preventiva de garantizar la no repetición de esos mismos hechos.