

De la fiscalización a la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género: desafíos jurídicos ante la omisión de recursos para el liderazgo político de las mujeres.

Datos Generales:

Autora: Vera Juárez Figueroa

Grado Académico: Maestra en Gestión y Finanzas Públicas

Institución: Instituto Estatal Electoral de Baja California

Correo: vera.juarez@ieebc.mx

INTRODUCCIÓN:

En sesión del Consejo General Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE), del 05 de marzo de 2026, la comisión de fiscalización y proyectos de resolución, presentó el dictamen consolidado, respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los Partidos Nacionales y locales, correspondientes al ejercicio 2024; por lo que respecta a la capacitación, formación y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres observó lo siguiente:

Si bien todos los partidos políticos nacionales, cumplieron a nivel federal con destinar el 100% la totalidad del recurso asignado en el mencionado rubro, a nivel entidad federativa, no fue así, lo que generó observaciones y sanciones por parte del INE, como lo podemos apreciar a continuación:

Tabla 1: Incumplimiento a nivel entidades federativas.

Partido Político	# de Entidades Federativas	Financiamiento Obligado	Financiamiento no destinado
PAN ¹	3	1,149,013.54	140,834.50
PRI	11	7,909,900.88	4,955,190.97
PRD	22	7,225,376.77	5,991,973.19
PT	6	1,779,486.97	631,482.97
PVEM	7	3,130,146.34	1,433,967.19
MC	4	517,891.93	295,089.80
MORENA	2	4,956,467.58	2,599,015.86
TOTAL	55	26,668,284.01	16,047,554.48

¹ PAN, Partido Acción Nacional; PRI Partido Revolucionario Institucional; PRD Partido de la Revolución Democrática; PT, Partido del Trabajo; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; MC, Movimiento Ciudadano; MORENA, Movimiento de Regeneración Nacional.

Fuente: Anexo VIII del dictamen consolidado que presenta la comisión de fiscalización y proyectos de resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (CGEINE), respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales (PPN) y locales (PL), correspondientes al ejercicio 2024.

Por lo que respecta a los partidos locales (PL), sucedió una situación similar, de los 105 que recibieron financiamiento público en 2024, 71 no destinaron el 100% del financiamiento que debieron haber ejercido.

Para el caso de Baja California, fueron 2 partidos políticos, los que fueron observados por el área de fiscalización del INE, por incumplimiento, mismos que son el PRI y el PL Partido Encuentro Solidario de Baja California (PESBC).

El dato fiscal es claro, el INE determinó que, durante el ejercicio 2024, el PRI y el PESBC no acreditaron haber destinado la totalidad del financiamiento correspondiente a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. En el caso del PRI, refiere un importe no destinado de \$468,137.82 M.N., correspondiente al 100% del recurso que debió haber destinado en ese rubro; en el caso del PESBC, de \$423,992.68 M.N., correspondiente al 8.03% del total. Ambos dictámenes, además de prever consecuencias fiscales, dieron vista al Organismo Público Local Electoral (OPL) de Baja California para que determinara lo conducente en materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género (VPMRG)².

El problema jurídico que se plantea al IEEBC es distinto del que ya resolvió la autoridad fiscalizadora. No se trata de volver a determinar si existió o no un incumplimiento contable, sino de establecer qué significado jurídico tiene esa omisión desde la perspectiva de los derechos político-electorales de las mujeres. La pregunta central es si la falta de aplicación de un recurso expresamente etiquetado para reducir brechas de participación política puede ser considerada una conducta autónoma, con efectos jurídicos propios, cuando la legislación de VPMRG define esa violencia como una acción u omisión basada en elementos de género que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar derechos políticos y electorales.

² Dictamen consolidado que presenta la comisión de fiscalización y Proyectos de Resolución del CGEINE respecto de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio 2024.

Existe una dimensión autónoma de tutela de derechos político-electorales que debe ser examinada por la autoridad competente, especialmente cuando el recurso omitido está legalmente destinado, de manera exclusiva, a crear capacidades, oportunidades y condiciones para la participación política de las mujeres. En virtud que la sanción fiscalizadora no agota todas las consecuencias posibles, debiéndose valorar si dicha omisión pudiera ser constitutiva de VPMRG.

Por ello, el análisis debe separar tres planos: primero, la infracción de fiscalización; segundo, la afectación objetiva al derecho de las mujeres a beneficiarse de una política pública partidaria de fortalecimiento de su participación; y tercero, la eventual concurrencia de los elementos específicos de la VPMRG, incluida la dimensión de género.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

El punto de partida es el artículo 1o. constitucional, que obliga a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. A ello se suma el artículo 4o., relativo a la igualdad entre mujeres y hombres; el artículo 35, que reconoce los derechos de participación política; y el artículo 41, que configura a los partidos políticos como entidades de interés público y establece las bases del financiamiento público.

El mencionado artículo 41 Constitucional, en su fracción II, establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El mismo artículo en su apartado “C”, establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de sanciones correspondientes.

Establece también, que el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, determinando el mismo artículo la fórmula en la que se basará la autoridad electoral para distribuir el financiamiento público entre los distintos partidos políticos.

Por su parte la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), establece en la fracción V de su artículo 51, el derecho al financiamiento público para los partidos políticos, obligándolos a destinar el 3% del financiamiento público ordinario, para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, en el caso de los PL, la ley establece que el porcentaje a destinar será el 6%.³

En materia electoral, la igualdad no debe entenderse exclusivamente como igualdad formal de acceso a candidaturas. El sistema mexicano ha evolucionado hacia una concepción de igualdad sustantiva que exige remover obstáculos estructurales que impiden que las mujeres ejerzan en condiciones reales sus derechos políticos. La capacitación, la formación, la promoción y el desarrollo de liderazgos constituyen precisamente instrumentos para transformar esas condiciones.

Por lo que respecta a la normatividad local, la Ley Electoral del Estado de Baja California, establece en su artículo 338 fracción XII, establece como una infracción para los partidos políticos el incumplimiento a las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la VPMRG.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias define actualmente la VPMRG como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida en la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a un cargo, la toma de decisiones, la libertad de organización y el acceso y ejercicio a determinadas prerrogativas. La propia definición establece que existe elemento de género cuando la conducta se dirige a una mujer por su condición de mujer, le afecta desproporcionadamente o tiene un impacto diferenciado en ella.

³ Artículo 43 Fracción I, inciso e), de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California-

Esta formulación es importante ya que la ley no exige necesariamente una expresión verbal abiertamente sexista, ni una intención explícita de perjudicar a una mujer. La conducta puede consistir en una omisión y el resultado puede ser jurídicamente relevante. Por ello, el análisis de un incumplimiento financiero debe trascender al hecho de si la VPMRG se efectuó en contra de una mujer o grupo de mujeres en concreto y explorar si la decisión u omisión produjo un obstáculo específico, verificable y jurídicamente atribuible para el ejercicio de derechos políticos de las mujeres.

ANTECEDENTES Y HALLAZGOS

En el caso del PRI en Baja California⁴ identifica la observación 2.3-C3-PRI-BC y señala que el sujeto obligado omitió destinar el porcentaje mínimo del financiamiento público para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. El partido argumentó que la omisión obedeció a una deficiencia técnica-administrativa involuntaria, vinculada con exceso de trabajo, cambio de dirigencia y cambio de proveedor; también sostuvo que los recursos habían sido ejercidos en otros programas y que existía trazabilidad bancaria. La autoridad fiscalizadora consideró insuficientes esas explicaciones.

La revisión de la balanza de comprobación al 31 de diciembre de 2024 llevó al INE a constatar que no se registraron gastos en la cuenta correspondiente al rubro de capacitación, promoción y desarrollo político de las mujeres. El importe determinado como no destinado fue de \$468,137.82. Precizando la citada observación que, con independencia de las sanciones, el partido debía reintegrar dicho importe y que éste debía aplicarse en el ejercicio inmediato siguiente, sujeto a seguimiento de la Unidad Técnica de Fiscalización. Asimismo, se ordenó dar vista al OPLE de Baja California para que determinara lo conducente en materia de VPMRG.

Respecto del PESBC, la observación⁵ 8.2.1-C11-PES-BC, señala que el partido había reportado eventos de liderazgo político de mujeres por \$1,517,590.75, pero éstos se

⁴ Observación 2.3-c3-PRI-BC, del dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio 2024.

⁵ Observación 8.2.1-C11-PES-BC, , del dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio 2024.

realizaron en enero y febrero de 2025, aunque fueron pagados en diciembre de 2024. El INE consideró que esa circunstancia impedía computarlos para el porcentaje mínimo de 2024, pues el gasto debía ejecutarse en el ejercicio correspondiente. Después de las disminuciones, determinó un importe no destinado de \$423,992.68.

El dictamen del PESBC también dispuso el reintegro del monto no destinado y su aplicación en el ejercicio inmediato siguiente, además de seguimiento en los ejercicios posteriores. Finalmente, igual que en el caso del PRI, el INE dio vista al OPLE para que determinara lo que en Derecho correspondiera en materia de VPMRG.

Estos antecedentes son relevantes porque muestran que no se está ante una simple hipótesis abstracta, sino que existe una determinación administrativa especializada sobre la falta de aplicación de recursos etiquetados y, simultáneamente, una remisión expresa a la autoridad electoral local para analizar una posible dimensión de violencia política.

NATURALEZA DEL 3% COMO RECURSO ETIQUETADO

La obligación de destinar recursos al liderazgo político de las mujeres no es una recomendación programática ni una facultad discrecional del partido. El artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción V, de la Ley General de Partidos Políticos establece que cada partido debe destinar anualmente el tres por ciento del financiamiento público ordinario para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. La Sala Superior ha reiterado que se trata de una obligación anual y que los recursos deben utilizarse dentro del ejercicio correspondiente.

La función de la regla no es meramente contable. La Sala Regional de la Ciudad de México⁶ sintetizó que la obligación busca que los partidos destinen que los recursos públicos, exclusivamente deben destinarse a los fines motivo de su entrega, y contribuir a la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos, todo ello a la luz de los criterios de legalidad,

⁶ Sentencia SCM-JE-68/2023.

honestidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Además, la regulación de los conceptos de gasto comprende cursos, talleres, conferencias, mesas de trabajo, seminarios y actividades dirigidas a desarrollar conocimientos, habilidades y herramientas que favorezcan el liderazgo y la participación política de las mujeres.

Por tanto, la finalidad material del recurso consiste en crear capacidades políticas. Si un partido omite destinarlo, la consecuencia no es solamente que 'falta un asiento contable', sino que se deja de realizar una política partidaria legalmente obligatoria cuya población destinataria son las mujeres. Esa afectación objetiva puede ser relevante para el análisis de derechos, aunque por sí sola no sea suficiente para acreditar VPMRG.

IMPACTO CONCRETO EN LAS MUJERES

La primera pregunta que debe responderse es si la omisión reduce las oportunidades de formación política. La respuesta, en términos objetivos, es sí, siempre que se acredite que los recursos no destinados correspondían a actividades que razonablemente habrían producido oportunidades de capacitación, formación, promoción o fortalecimiento de liderazgos. El daño no debe construirse de manera especulativa, debe vincularse con el programa anual de trabajo (PAT), los proyectos registrados, las actividades previstas y el monto que dejó de aplicarse.

Asimismo, debe analizarse si existe una desigualdad frente a los hombres. El punto no es afirmar que cada hombre recibió individualmente el recurso que dejó de recibir una mujer. La desigualdad puede ser estructural, el ordenamiento creó una reserva financiera exclusiva para corregir una brecha histórica de participación política de las mujeres. Cuando esa reserva no se utiliza, se deja sin ejecutar una medida de igualdad sustantiva que no existe en idénticos términos para los hombres.

Puede existir debilitamiento de los liderazgos femeninos. El propósito legal del financiamiento es precisamente desarrollar capacidades y herramientas para la participación política. La omisión reduce la capacidad institucional del partido para generar cuadros,

formar dirigentes, preparar candidatas, fortalecer militancias y crear condiciones de permanencia y ascenso político de mujeres.

La conducta puede tener una dimensión discriminatoria ya que la decisión partidaria reproduce o mantiene una desventaja que afecta a las mujeres por razones de género. Sin embargo, la discriminación y la VPMRG no son conceptos idénticos. Una infracción puede ser discriminatoria en sentido amplio o afectar la igualdad sustantiva sin necesariamente reunir todos los elementos exigidos para la VPMRG.

Finalmente, respecto del derecho de participación política, la omisión no cancela por sí sola el derecho de voto, afiliación o candidatura de una mujer concreta. Pero puede menoscabar las condiciones materiales que hacen posible una participación política efectiva, especialmente el derecho de asociación, organización, capacitación y acceso a espacios de decisión dentro de los partidos.

¿LA OMISIÓN ES AUTOMÁTICAMENTE VPMRG?

No debe sostenerse una regla automática según la cual todo incumplimiento del porcentaje financiero constituye, por sí mismo, VPMRG. Esa conclusión sería incompatible con los principios de tipicidad, legalidad, culpabilidad y seguridad jurídica⁷ que rigen la potestad sancionadora. La propia definición legal exige una acción u omisión basada en elementos de género y con objeto o resultado de menoscabar derechos políticos y electorales.

La existencia de un grupo destinatario femenino y de un perjuicio objetivo no elimina la necesidad de demostrar la dimensión de género. El IEEBC debe preguntarse, con base en pruebas, si la omisión afectó desproporcionadamente a las mujeres o produjo un impacto diferenciado por su condición de mujeres. En este caso, existe un argumento fuerte para considerar acreditable el impacto diferenciado cuando el recurso omitido era exclusivamente femenino y estaba diseñado precisamente para reducir una brecha de género.

Sin embargo, también deberá establecerse el vínculo entre la omisión y el menoscabo de derechos. Si el único hecho probado consiste en que el partido no alcanzó el porcentaje y que

⁷ Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

posteriormente fue obligado a reintegrarlo y a aplicarlo en el ejercicio siguiente, podría sostenerse que existe una infracción fiscalizadora con mecanismos de reparación propios, pero no necesariamente una conducta de violencia contra una o varias mujeres.

El caso adquiere mayor intensidad cuando aparecen elementos adicionales: decisiones deliberadas de excluir a las mujeres del diseño o ejecución del PAT; negativa sistemática a proporcionar recursos; sustitución de actividades de mujeres por gastos ajenos; simulación de eventos; utilización de recursos para fines partidarios distintos; impedimentos para que las estructuras de mujeres ejerzan recursos; represalias contra quienes reclaman; o un patrón reiterado de subejercicio dirigido a neutralizar el fortalecimiento político femenino.

En síntesis: el incumplimiento financiero constituye el hecho base; la VPMRG requiere una calificación jurídica adicional. La autoridad debe evitar tanto la impunidad por formalismo como la sanción automática sin acreditación suficiente.

ANÁLISIS DE LOS CINCO ELEMENTOS DE VPMRG

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha consolidado, mediante jurisprudencia⁸ cinco elementos para identificar VPMRG: 1) que el acto u omisión ocurra en el ejercicio de derechos político-electorales o de un cargo público; 2) que sea 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) que constituya violencia simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual o psicológica; 4) que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular derechos político-electorales de las mujeres; y 5) que se base 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 desproporcionalmente a las mujeres.

Elemento 1. Marco político-electoral: El financiamiento para capacitación y liderazgo político de las mujeres se encuentra directamente conectado con la vida interna de los partidos, la participación política, la formación de liderazgos y el acceso a espacios de

⁸ Jurisprudencia 21/2018

decisión. Por tanto, el primer elemento puede considerarse satisfecho si se acredita que la omisión incidió en actividades vinculadas con derechos político-electorales.

Elemento 2. Sujeto perpetrador. Los partidos políticos están expresamente comprendidos entre los sujetos capaces de cometer VPMRG. La conducta podría atribuirse al partido como ente responsable, sin perjuicio de determinar individualmente, cuando proceda, quién tomó, ejecutó o toleró la decisión.

Elemento 3. Tipo de violencia. La categoría más plausible es la violencia económica o patrimonial, dependiendo de la conducta concreta. La omisión de ejercer recursos destinados legalmente a mujeres puede tener una dimensión económica porque priva o reduce el acceso a recursos necesarios para la actividad política. También podría existir violencia simbólica si el contexto demuestra un mensaje institucional de desvalorización o invisibilización de la participación política de las mujeres.

Elemento 4. Menoscabo. Debe acreditarse el objeto o resultado. El resultado puede demostrarse mediante actividades canceladas, número de mujeres que dejaron de ser capacitadas, programas no realizados, estructuras de mujeres que no recibieron recursos o metas del PAT que quedaron incumplidas.

Elemento 5. Género. Este es el punto decisivo. El carácter exclusivo del recurso para mujeres es un indicio relevante de impacto diferenciado, pero la autoridad deberá justificar por qué la omisión no es solamente una infracción financiera neutral, sino una conducta que incide de manera desproporcionada o diferenciada en las mujeres.

EL ELEMENTO DE GÉNERO: IMPACTO DIFERENCIADO Y AFECTACIÓN DESPROPORCIONADA

El elemento de género puede acreditarse sin exigir una confesión o manifestación explícita de misoginia. Como lo comentamos anteriormente, existen tres vías, como son dirigirse a una mujer por ser mujer, tener un impacto diferenciado en las mujeres o afectarles desproporcionadamente. En el presente caso, la segunda y tercera vías resultan especialmente relevantes.

El impacto diferenciado puede demostrarse mediante una comparación normativa y material: el recurso estaba etiquetado exclusivamente para fortalecer la participación política de las mujeres; los hombres no son la población destinataria de esa reserva financiera; y la omisión priva precisamente a las mujeres de una medida de nivelación destinada a reducir desigualdades históricas. Esto permite construir una hipótesis de impacto diferenciado.

La afectación desproporcionada exige un análisis más intenso. No basta decir que 'las mujeres perdieron recursos'. Debe determinarse la magnitud de la pérdida frente al universo de actividades y beneficiarias, la relevancia del programa omitido, la existencia de otras fuentes de capacitación equivalentes, el grado de dependencia de las estructuras de mujeres respecto del recurso etiquetado y, en su caso, la reiteración de la conducta.

Un elemento probatorio particularmente relevante será el Programa Anual de Trabajo. Si éste contemplaba metas concretas como pudieran ser número de talleres, participantes, municipios, contenidos, formación de cuadros, mecanismos de prevención de VPMRG y esas metas no se ejecutaron por la omisión, el vínculo causal se fortalece. También será relevante la evidencia sobre si el partido tenía recursos suficientes para cumplir y decidió destinarlos a otros fines.

La perspectiva de género, por tanto, no significa presumir responsabilidad; significa seleccionar y valorar las pruebas teniendo presente que las desigualdades pueden ser estructurales y que el impacto no siempre se manifiesta mediante un acto individualizado contra una mujer identificable.

EL ARGUMENTO DE LA INEXISTENCIA DE DOLO

En el expediente del PRI, el partido alegó expresamente inexistencia de dolo o mala fe y sostuvo que la omisión se debió a una deficiencia técnica-administrativa, exceso de trabajo y cambios de dirigencia y proveedor. También afirmó que los recursos fueron erogados en otros rubros y que existía trazabilidad.⁹

⁹ Extracto de la observación, elaborada por la Coordinación de Partidos Políticos y Financiamiento del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

Desde la perspectiva de fiscalización, tales argumentos pueden ser relevantes para la individualización de la sanción. Desde la perspectiva de VPMRG, sin embargo, el dolo no es necesariamente equivalente al elemento de género. La definición legal permite que la violencia exista cuando la acción u omisión tenga por objeto o resultado menoscabar derechos y esté basada en elementos de género. Por ello, la autoridad no debe convertir la ausencia de dolo específico en una regla absoluta de inexistencia de VPMRG.

La pregunta correcta es diferente: ¿la conducta fue objetivamente capaz de producir un impacto diferenciado o desproporcionado en las mujeres y ese impacto es atribuible a una decisión partidaria vinculada con su condición o con una estructura de desigualdad de género? Si la respuesta es sí, la ausencia de intención explícita puede no ser concluyente.

No obstante, el elemento subjetivo puede adquirir importancia para diferenciar una infracción aislada de un patrón de violencia. Una falla administrativa genuina, acreditada con evidencia de planeación, esfuerzos de cumplimiento, ausencia de exclusión y corrección inmediata, puede debilitar la hipótesis de VPMRG. Por el contrario, la reiteración, la ocultación, la sustitución deliberada del gasto o la negativa consciente a permitir que las mujeres ejerzan el recurso pueden reforzarla.

Por ello, la resolución debería evitar una simplificación del tipo 'no hubo dolo, por tanto no hubo violencia'. La ausencia de dolo puede ser un dato contextual; no sustituye el análisis integral de los cinco elementos.

EL CASO DEL PESBC: GASTO PAGADO EN 2024 Y ACTIVIDADES REALIZADAS EN 2025

El caso del PESBC presenta una particularidad probatoria importante. El partido reportó tres eventos de liderazgo político de mujeres por un total de \$1,517,590.75 M.N., cuyos pagos se realizaron en diciembre de 2024; sin embargo, la autoridad fiscalizadora verificó que los

eventos se realizaron en enero y febrero de 2025 y, por ello, no podían computarse para cumplir el porcentaje mínimo de 2024.¹⁰

Este dato modifica la intensidad del análisis de derechos. No es equivalente no realizar ninguna actividad para mujeres que realizar actividades sustantivas, pero ejecutarlas fuera del ejercicio fiscal legalmente exigido. En el segundo supuesto puede existir una afectación fiscal por anualidad y por la finalidad temporal del recurso, pero la evidencia también puede mostrar que sí existió una intención material de realizar capacitación y que las mujeres efectivamente recibieron actividades, aunque tardíamente.

El propio dictamen subraya que la ejecución posterior no puede utilizarse para cumplir numéricamente el porcentaje del ejercicio 2024, pues el gasto debe tener sustancia y propósito real dentro del ejercicio sujeto a revisión. Para el IEEBC, esta consideración es relevante; el incumplimiento financiero está probado, pero la existencia de actividades efectivamente realizadas puede ser un dato para valorar la entidad del menoscabo y la relación causal con los derechos de las mujeres.

El análisis deberá preguntar: ¿las actividades fueron planeadas para 2024 y se retrasaron por causas administrativas? ¿las mujeres beneficiarias recibieron finalmente la capacitación? ¿hubo mujeres concretas que perdieron una oportunidad política en 2024? ¿se cancelaron procesos de formación? ¿el retraso fue excepcional o recurrente? ¿existió una decisión de postergar específicamente actividades dirigidas a mujeres? Las respuestas pueden mover el caso desde una infracción fiscal con impacto limitado hacia una hipótesis de violencia, o viceversa.

La perspectiva de género exige considerar el contexto completo, no solamente la cifra.

LA SANCIÓN FISCALIZADORA ¿AGOTA LA POTESTAD SANCIONADORA?

La respuesta que se propone es que no necesariamente. La potestad fiscalizadora y la tutela frente a VPMRG protegen bienes jurídicos relacionados, pero no idénticos. La fiscalización

¹⁰ Extracto de la observación al PESBC, elaborada por la Coordinación de Partidos Políticos y Financiamiento del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

protege la legalidad en el origen, monto, destino y aplicación de recursos públicos. La VPMRG protege derechos político-electorales de las mujeres frente a conductas basadas en género.

La Sala Superior, confirmó¹¹ que la UTF tiene facultades para revisar el cumplimiento del 3% y que esa revisión se realiza dentro del procedimiento ordinario de fiscalización. La mayoría consideró innecesario abrir un procedimiento sancionador de fiscalización separado cuando la revisión ordinaria ya podía colmar la pretensión fiscal.

Lo anterior no significa que la fiscalización absorba cualquier otra dimensión jurídica. En el mismo asunto, la controversia se relacionaba también con derechos de mujeres y con posibles violaciones estatutarias, ***respecto de las cuales la Sala Superior confirmó que correspondía conocer, en primera instancia, al órgano de justicia partidista.*** La sentencia distingue entre la función fiscalizadora y otros mecanismos de tutela. Incluso el voto particular de la magistrada Mónica Aralí Soto sostuvo que una investigación fiscalizadora podía ser pertinente cuando los hechos pudieran incidir en derechos político-electorales de mujeres.

La clave está en la autonomía del bien jurídico. Si la fiscalización determina que el partido no gastó \$X, sancionar y ordenar el reintegro repara la dimensión financiera, pero no necesariamente determina si las mujeres perdieron oportunidades de capacitación, si una estructura partidaria fue obstaculizada, si existió una práctica discriminatoria o si se configuró violencia económica.

Por ello, el principio de non bis in idem exige evitar sancionar dos veces el mismo hecho por el mismo fundamento y bien jurídico, pero no impide que una misma conducta produzca consecuencias jurídicas distintas cuando existen bienes jurídicos diferenciados, autoridades competentes distintas y finalidades sancionadoras o reparatoras autónomas. La resolución del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California (TJEB) deberá motivar esta distinción con especial cuidado.

¹¹ Sentencia SUP-RAP-245/2024

RETOS PARA EL IEEBC AL RECIBIR LA VISTA DEL INE

El primer reto es competencial. El IEEBC no debe asumir que la vista del INE equivale a una orden de declarar VPMRG. La vista tiene naturaleza de comunicación institucional para que la autoridad local determine lo conducente dentro de sus atribuciones. Por tanto, corresponde al IEEBC valorar competencia, procedencia, hechos y pruebas.

El segundo reto es probatorio. El dictamen consolidado acredita una infracción fiscal, pero no necesariamente contiene toda la información necesaria para demostrar los cinco elementos de VPMRG. Podrá resultar pertinente, en su caso, requerir el PAT, actas de los órganos partidarios, registros de beneficiarias, documentación de actividades, comunicaciones internas, comprobantes de programación y cancelación, así como información sobre las personas responsables de administrar el recurso.

El tercer reto es evitar la duplicidad de procedimientos. El IEEBC debe distinguir lo que ya fue definido por el INE de lo que todavía debe investigarse. No tendría sentido volver a abrir una investigación para decidir si existió el monto fiscal no destinado si esa cuestión ya quedó firme; sí puede ser necesario investigar sus efectos, contexto, responsables y dimensión de género.

El cuarto reto es la perspectiva de género sin prejuizamiento. La autoridad debe reconocer que las mujeres enfrentan barreras estructurales y que el recurso etiquetado es una medida de igualdad sustantiva, pero también debe respetar la presunción de inocencia, la tipicidad y el derecho de defensa de los partidos.

RETOS PARA LOS TRIBUNALES ELECTORALES

Los tribunales enfrentarán una cuestión novedosa, cómo delimitar la frontera entre una infracción de financiamiento y una forma de violencia política. La dificultad deriva de que una misma conducta puede tener varias dimensiones jurídicas. La omisión de recursos puede ser una infracción financiera, una violación a la normativa partidaria, una afectación a la igualdad sustantiva y, en determinadas circunstancias, VPMRG.

El segundo reto será construir un estándar de prueba que no convierta el elemento de género en una presunción automática, pero que tampoco exija pruebas imposibles de obtener. En asuntos estructurales, el impacto diferenciado puede acreditarse mediante datos objetivos, finalidad de la norma, contexto, patrón de conducta y efectos sobre las mujeres.

El tercer reto será determinar si debe existir una mujer víctima individualizada. La legislación habla de 'una o varias mujeres' y protege derechos colectivos o plurales relacionados con participación política. Por ello, puede existir una afectación a un grupo de mujeres sin que sea indispensable identificar una única víctima directa, pero resulta indispensable acreditar, mediante elementos objetivos, que la conducta produjo o tuvo por objeto producir un menoscabo concreto en el ejercicio de los derechos político-electorales de una o varias mujeres.

En ese sentido, resulta ilustrativo el criterio sostenido por el TJEBEC en el PS-05/2025, en el que determinó que la existencia de una irregularidad en la distribución de financiamiento destinado a candidaturas de mujeres no actualiza automáticamente VPMRG, sino que requiere acreditar una afectación real y efectiva a sus derechos político-electorales, así como un impacto diferenciado o desproporcionado derivado de su condición de género.

El quinto reto será la reparación integral. Si el recurso debía utilizarse en 2024 y se ordenó reintegrarlo y aplicarlo posteriormente, la reparación financiera no necesariamente restituye una oportunidad política perdida en 2024. Los tribunales deberán analizar si existen medidas adicionales para compensar el retraso o evitar que el incumplimiento vuelva a ocurrir.

Resulta importante definir esas reparaciones, como pudieran ser garantías de no repetición, capacitación, mecanismos internos de control del recurso, transparencia del PAT y seguimiento efectivo de los recursos destinados a mujeres.

Finalmente, los tribunales deberán resolver el alcance de los precedentes. A la fecha de esta ponencia, los criterios revisados reconocen con claridad la obligación financiera del 3% y los cinco elementos de VPMRG, pero no se identifica un criterio firme de Sala Superior que establezca una regla específica según la cual el simple incumplimiento de ese porcentaje constituya automáticamente VPMRG. Esa ausencia de regla específica incrementa la responsabilidad argumentativa de la autoridad local.

¿EXISTE UNA LAGUNA JURÍDICA?

Puede hablarse de una laguna o, con mayor precisión, de una zona de indeterminación normativa. No existe una disposición que diga literalmente: 'el incumplimiento del porcentaje destinado a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres constituye VPMRG'. Tampoco se advierte, en los precedentes revisados para esta ponencia, una jurisprudencia firme de Sala Superior que establezca esa equivalencia automática.

Pero la ausencia de una regla específica no significa ausencia de regulación. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias utiliza una definición suficientemente amplia para abarcar acciones u omisiones, violencia económica y conductas que produzcan un impacto diferenciado o desproporcionado. Además, el artículo 20 Ter contempla como forma de VPMRG incumplir disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres.

La consecuencia metodológica es importante: el IEEBC no debe crear por vía interpretativa una nueva causal automática. Debe aplicar la norma existente a los hechos concretos, utilizando interpretación sistemática, perspectiva de género y principios de igualdad sustantiva.

La verdadera laguna está en la falta de una regla de conexión explícita entre la infracción financiera y la VPMRG. Esa falta genera incertidumbre sobre el estándar probatorio, la individualización de responsabilidad, la reparación y la coordinación entre INE, OPLE y tribunales.

Una eventual reforma legislativa podría establecer que el incumplimiento deliberado, reiterado o sustantivo de recursos etiquetados para mujeres, cuando tenga por objeto o resultado menoscabar sus derechos políticos y se actualicen elementos de género, será considerado una conducta constitutiva de VPMRG. La reforma debería evitar una tipificación automática del mero incumplimiento contable y, en cambio, establecer criterios de agravación o presunciones relativas sujetas a prueba.

PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DEL IEEBC Y EL ESTUDIO DE RESOLUCIÓN DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES

Se propone una metodología de cinco etapas.

Primera: fijación de hechos firmes. Identificar exactamente qué hechos fueron determinados por el INE y cuáles no están controvertidos: porcentaje exigible, monto no destinado, naturaleza del gasto, ejercicio fiscal y obligaciones de reintegro.

Segunda: delimitación de la litis local. Precisar que el IEEBC no revisará nuevamente la contabilidad por sí misma, sino la posible dimensión de VPMRG derivada de la conducta.

Tercera: investigación contextual. Obtener PAT, metas, beneficiarias, actividades programadas, canceladas o reprogramadas, decisiones de órganos partidarios, responsables del ejercicio presupuestal y antecedentes de cumplimiento.

Cuarta: matriz de los cinco elementos. Para cada elemento de VPMRG identificar hechos, pruebas, inferencias permitidas, argumentos de defensa y conclusión.

Quinta: consecuencias y reparación. Si no se acredita VPMRG, explicar por qué la infracción queda en el ámbito fiscalizador. Si se acredita, individualizar responsabilidad, sanción y medidas de reparación y no repetición.

La metodología debe incorporar una matriz de causalidad entre la obligación legal, el recurso etiquetado, actividad prevista, omisión o ejecución defectuosa, mujeres afectadas, derecho político-electoral comprometido, elemento de género y consecuencia.

En materia probatoria, podrá resultar pertinente otorgar especial valor al PAT y a los documentos que permitan conocer qué debía ocurrir. El análisis ex post basado únicamente en la cifra puede ser insuficiente para determinar el impacto. También debe revisarse si el partido tuvo oportunidad de corregir durante el ejercicio y qué decisiones adoptó.

La resolución debe explicar por separado hechos acreditados; hechos no acreditados; normas aplicables; valoración probatoria; análisis de cada elemento; responsabilidad; sanción; y, en

su caso, medidas de reparación. Esta estructura reduce el riesgo de que el tribunal revisor considere que la autoridad administrativa o el Tribunal local confundió la infracción de fiscalización con VPMRG.

MATRIZ DE ANÁLISIS PARA LOS CASOS PRI Y PESBC

Aspecto	PRI	PESBC	Relevancia VPMRG
Monto no destinado	\$468,137.82	\$423,992.68	Acredita la dimensión fiscal; no basta por sí solo para VPMRG.
Explicación partidaria	Deficiencia administrativa, cambios y gasto en otros rubros	Actividades pagadas en 2024 pero realizadas en 2025	Permite valorar dolo, contexto y causalidad.
Actividad para mujeres	No se registraron gastos en la cuenta correspondiente	Sí hubo actividades, pero fuera del ejercicio	Diferencia intensidad del menoscabo.
Reintegro/seguimiento	Sí	Sí	Repara dimensión financiera, no necesariamente oportunidades perdidas.
Vista al OPLE	Sí	Sí	Abre análisis autónomo de VPMRG.

Prueba adicional	PAT, metas, decisiones internas, beneficiarias, patrón	PAT, fechas, beneficiarias, causas del retraso, patrón	Puede resultar pertinente para acreditar elementos 3 a 5.
------------------	--	--	---

La matriz evidencia que no es recomendable resolver ambos expedientes con una fórmula idéntica. Aunque la infracción fiscal tiene naturaleza comparable, el contexto fáctico es distinto. En el PRI, el extracto apunta a ausencia de registro de gastos en la cuenta específica y a una explicación administrativa. En el PESBC, existe una actividad material para mujeres, pero ejecutada fuera del ejercicio. Esa diferencia puede ser determinante al valorar el resultado y la intensidad de la afectación.

PROPUESTA DE CRITERIO JURÍDICO PARA LA RESOLUCIÓN

Se propone adoptar el siguiente criterio: 'La omisión de un partido político de destinar el porcentaje legalmente exigible de su financiamiento público ordinario a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres constituye, en principio, una infracción en materia de fiscalización. Sin embargo, dicha infracción no excluye ni determina por sí misma la actualización de violencia política contra las mujeres en razón de género. Para establecer esta última deberá acreditarse, a partir de las circunstancias concretas del caso, que la omisión constituye una acción u omisión basada en elementos de género y que tuvo por objeto o resultado menoscabar o limitar derechos político-electorales de una o varias mujeres, mediante un análisis integral de los cinco elementos establecidos por la legislación y la jurisprudencia electoral.'

Este criterio permite respetar la autonomía de la fiscalización sin invisibilizar los derechos. También evita dos extremos: considerar que toda infracción presupuestal es violencia o, por el contrario, sostener que ninguna infracción financiera puede ser VPMRG.

Para la aplicación del criterio, el impacto diferenciado puede adquirir especial relevancia cuando el recurso es exclusivamente destinado a mujeres. Sin embargo, el impacto

diferenciado debe demostrarse en términos jurídicos y probatorios, atendiendo a la actividad concreta que se dejó de realizar, las mujeres potencialmente beneficiarias, la finalidad del gasto y las consecuencias políticas producidas.

La reiteración, deliberación, exclusión de órganos de mujeres, simulación, ocultamiento o desvío pueden funcionar como factores de intensificación. En cambio, una falla administrativa aislada, acompañada de evidencia de planeación, ausencia de exclusión, actividad material sustantiva y corrección efectiva, puede ser un factor que debilite la conclusión de VPMRG, sin borrar la infracción fiscal.

La resolución deberá ser cuidadosa con la reparación: el reintegro del dinero no debe presentarse automáticamente como reparación integral de la VPMRG, porque puede no restituir una oportunidad de capacitación o participación que se perdió en el ejercicio correspondiente.

CONCLUSIONES

El incumplimiento en la omisión de destinar el financiamiento etiquetado para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, puede producir una afectación objetiva a las mujeres porque reduce o posterga oportunidades de capacitación, formación y fortalecimiento de liderazgos. Sin embargo, esa afectación no equivale automáticamente a VPMRG.

La sanción fiscalizadora no agota necesariamente todas las consecuencias jurídicas. Fiscalización y VPMRG protegen bienes jurídicos distintos, por lo que puede existir una dimensión autónoma de tutela de derechos político-electorales.

El elemento decisivo para la VPMRG será acreditar el vínculo de género. El impacto diferenciado y la afectación desproporcionada son vías normativamente válidas para acreditarlo y deben analizarse con perspectiva de género.

El caso del PESBC requiere un análisis contextual distinto del PRI porque las actividades sí se realizaron, aunque fuera del ejercicio 2024. Esa circunstancia puede ser relevante para determinar la intensidad del menoscabo y el elemento de género.

Existe una zona de indeterminación legislativa porque no hay una disposición que convierta automáticamente el incumplimiento financiero en VPMRG ni se identifica un precedente firme de Sala Superior que establezca esa equivalencia. Pero sí existe un marco legal suficientemente amplio para analizar el caso bajo la definición general de VPMRG.

La eventual acreditación de VPMRG debe conducir a medidas que vayan más allá de la multa, es decir reparación, garantías de no repetición, fortalecimiento de controles presupuestales, transparencia del PAT, capacitación y seguimiento de los recursos destinados a las mujeres.

REFERENCIAS

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2026) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 2026. Ciudad de México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2026) *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 2026. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2023) *Ley General de Partidos Políticos*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

Congreso del Estado de Baja California (2025) *Ley Electoral del Estado de Baja California*. Última reforma publicada en el Periódico Oficial No. 60, Índice, 3 de octubre de 2025. Disponible en:

https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/2025_1003_LEYELECTORAL.PDF

Congreso del Estado de Baja California (2023) *Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California*. Última reforma publicada en el Periódico Oficial No. 52, Número Especial, 2 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/2023_0902_LEYPARTIDOS-2.PDF

Instituto Nacional Electoral (INE) (2026) *Dictamen consolidado que presenta la Comisión de Fiscalización al Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la revisión de los informes anuales de los ingresos y gastos que presentan los partidos políticos nacionales y locales, correspondientes al ejercicio 2024*. INE/CG89/2026, 5 de marzo de 2026.

Instituto Nacional Electoral (INE) (s.f.) *NormaINE: Reglamento de Fiscalización*. Disponible en: <https://ine.mx/compendio-normativo/>

Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California (2025) *Acuerdo de asignación preliminar. Procedimiento Especial Sancionador PS-05/2025*. Mexicali, Baja California, 6 de febrero de 2025. Disponible en: <https://tje-bc.gob.mx/acuerdos/1739308889PS-05-20256FEBREROASIGNACIONPRELIMINAR.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021) *IUS Electoral 2021: jurisprudencia y tesis*. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Ciudad de México (2023) *Sentencia SCM-JE-68/2023*. Ciudad de México, 9 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/df/SCM-JE-0068-2023.pd>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior (2024) *Sentencia dictada en el Recurso de Apelación SUP-RAP-245/2024*. Ciudad de México, 10 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-RAP-0245-2024.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2026). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Últimas reformas publicadas en el DOF el 2 de junio de 2026). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2023). *Ley General de Partidos Políticos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>