



OEA

Más derechos para más gente

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

**MISIÓN DE VISITANTES EXTRANJEROS
ELECCIONES FEDERALES Y LOCALES**

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1 DE JULIO DE 2018

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDOS

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE.....	3
A. ANTECEDENTES.....	3
B. ETAPA PRE-ELECTORAL.....	4
C. LA JORNADA ELECTORAL.....	7
D. ETAPA POST-ELECTORAL.....	9
E. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA.....	12
E.1. Violencia Electoral.....	13
E.4 Organización Electoral.....	13
E.4 Tecnología Electoral.....	15
E.4 Cómputos distritales.....	16
E.5 Organismos Públicos Locales (OPL).....	16
E.6 Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.....	17
E.7 Participación Política de las Mujeres.....	18
E.8 Participación Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes.....	19
E.9 Candidaturas independientes.....	20
E.10 Comunicación Política.....	23
E.11 Financiamiento Político.....	24
E.12 Justicia Electoral.....	26
F. AGRADECIMIENTOS.....	27
II. ANEXOS.....	28
1) ORGANIZACIÓN ELECTORAL.....	28
2) TECNOLOGÍA ELECTORAL.....	46
3) FINANCIAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL.....	61
4) PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES.....	68
5) VIOLENCIA ELECTORAL.....	88
6) PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES.....	92
7) CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.....	99
8) JUSTICIA ELECTORAL.....	105
DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA MISIÓN.....	119
INTEGRANTES DE LA MISIÓN.....	129

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE¹

A. ANTECEDENTES

Cerca de 90 millones de ciudadanos mexicanos fueron convocados a las urnas el 1 de julio de 2018 para elegir al nuevo Presidente de la República, renovar las dos Cámaras del Congreso de la Unión, así como para elegir a diversas autoridades en 30 de las 32 entidades federativas que integran el país, sumando un total de 3,406 cargos de elección directa². El alto número de los cargos que se renovaron, sumado a la implementación de la reforma electoral de 2014 hicieron de estas elecciones las más grandes y complejas de la historia mexicana.

La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) recibió mediante nota formal, con fecha 8 de mayo de 2017, la invitación del Instituto Nacional Electoral (INE) para desplegar una Misión de Visitantes Extranjeros (MVE/OEA)³ para observar las Elecciones Federales y Locales que se celebraron el 1 de julio del 2018. Asimismo, el 4 de agosto de 2017, el Instituto Electoral de la Ciudad de México solicitó a la OEA el despliegue de una Misión para observar el proceso a nivel local.

El 26 de mayo de 2017 la Secretaría General aceptó la invitación del INE y cursó instrucciones al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) para que inicie los preparativos correspondientes y gestione la búsqueda de recursos externos para su financiamiento. Por otro lado, el Secretario General confirmó el 17 de agosto de 2017 la designación de un equipo técnico dentro de la MVE/OEA para observar el desarrollo de los comicios en la Ciudad de México.

El 14 de abril de 2018, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Videgaray Caso y el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, firmaron en Lima, Perú el acuerdo de privilegios e inmunidades. Asimismo, el acuerdo Marco de Cooperación suscrito entre la Secretaría General y el INE en 2016 estipula, en su Anexo I, las garantías y acceso a la información de la Misión. Estos dos documentos constituyeron el marco regulatorio para esta Misión de Visitantes Extranjeros.

En esta oportunidad, el Secretario General nombró como Jefe de Misión al expresidente de República Dominicana, Leonel Fernández. La Misión estuvo integrada por 65 expertos y observadores de 23 nacionalidades, que estuvieron desplegados en 25 estados del país desde el 21 de junio hasta el 8 de julio de 2018. La MVE/OEA realizó un análisis sustantivo en aspectos clave del proceso electoral, incluidos los relativos a la organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, justicia electoral, participación política de mujeres, violencia electoral y participación de pueblos indígenas y afrodescendientes.

En sus esfuerzos por apoyar a los Estados miembros en su voluntad por fortalecer sus instituciones democráticas, la Organización de los Estados Americanos ha desplegado 4 Misiones de Visitantes Extranjeros en México desde el año 2009, incluyendo la desplegada en 2018.

La MVE/OEA presentó un Informe Preliminar el martes 3 de julio, con sus principales observaciones y recomendaciones. El presente documento constituye el Informe Final de la Misión, que complementa el anterior, provee mayor detalle sobre los diversos aspectos observados y

¹ Presentado ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos por el Jefe de Misión, Leonel Fernández, el 20 de noviembre de 2018.

² Al incluir regidores y síndicos de ayuntamientos, el total de autoridades renovadas alcanza 18,299.

³ La figura de Misión de Visitantes Extranjeros, contemplada bajo la ley mexicana en el inciso 2 del artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, goza de las mismas funciones, privilegios e inmunidades establecidas en el artículo 24 de la Carta Democrática Interamericana para las Misiones de Observación Electoral de la OEA.

profundiza sus recomendaciones con el propósito de contribuir al mejoramiento del sistema electoral mexicano.

B. ETAPA PRE-ELECTORAL

Entre los días 9 al 11 de mayo, el Jefe de Misión realizó una visita preliminar al país durante la cual pudo sostener reuniones con representantes de partidos políticos, candidatos y candidatas a la presidencia, así como autoridades electorales y de gobierno. Esta oportunidad sirvió para establecer un primer contacto con los actores relevantes de la contienda y para tomar nota de los avances de cara a las elecciones del 1 de julio.

A partir de las reuniones sostenidas, la Misión pudo conocer algunas de las principales preocupaciones de los diferentes actores respecto a las elecciones. Entre los temas más reiterados se destacó el discurso ofensivo por parte de contendientes políticos durante la campaña, el complejo contexto de violencia en la que se insertaba el proceso electoral, y algunos cambios en las normas que en ocasiones generaron confusión entre el electorado y las fuerzas políticas contendientes. Respecto a lo último, la MVE observó que las discrepancias entre las autoridades electorales corresponden al propio diseño del sistema electoral, el cual establece pesos y contrapesos y provee a los actores de la contienda de diversas instancias de apelación.

- Tono de la campaña

Sobre este aspecto, la Misión recibió varias quejas, entre ellas, la del entonces candidato Ricardo Anaya, relacionada a la publicación de un video y comunicados de prensa por parte de la Procuraduría General de la República (PGR), que, según el denunciante, buscaba empañar su candidatura. La Misión conoció que, en este caso, las autoridades electorales ordenaron el retiro de los comunicados de prensa y el video de los medios de comunicación oficiales de la PGR⁴. Adicionalmente, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que dos funcionarios de la PGR habían cometido una “infracción consistente en el uso parcial de recursos públicos para afectar la equidad de la contienda electoral”⁵. Esta medida fue apelada y, a la fecha de la publicación de este informe, se encuentra pendiente de resolución.

En esta etapa, la MVE/OEA también constató la divulgación de noticias falsas que buscaron desinformar y desacreditar el proceso electoral. Respecto a lo anterior, la Misión desea destacar los esfuerzos realizados por el INE y por medios de comunicación, organizaciones de sociedad civil y universidades para desmentir este tipo de noticias y combatir la desinformación ciudadana a través de campañas por distintos medios de comunicación y redes sociales.

Asimismo, la Misión felicita al INE por sus esfuerzos en promover el intercambio de propuestas y por impulsar el voto informado de la ciudadanía a través de la organización de tres debates temáticos entre los aspirantes a la Presidencia⁶, los cuales fueron transmitidos por diferentes medios de comunicación y redes sociales y lograron capturar una importante atención pública⁷.

⁴ SUP-REP-53/2018. Resolución de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 20 de marzo de 2018, que confirma el Acuerdo ACQyD-INE-41/2018, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, de 13 de marzo de 2018.

⁵ SRE-PSC-61/2018. Resolución de Sala Regional Especializada de 12 de abril de 2018.

⁶ Los debates tuvieron lugar el 22 de abril, 20 de mayo y 12 de junio, respectivamente.

⁷ De acuerdo al INE, los debates llegaron a una audiencia de entre 10 y 12 millones de personas en Televisión, números muy superiores a los debates de 2012. <https://centralectoral.ine.mx/2018/04/23/primer-debate-presidencial-alcanza-11-4-millones-de-personas-en-television/>

- **Violencia Electoral**

El 2017 fue el año más violento en dos décadas en México⁸, generando un clima de inseguridad para la celebración de las elecciones del 2018. Según datos proporcionados a la Misión por fuentes oficiales, entre el 8 de septiembre de 2017 y el 29 de junio de 2018, 103 actores políticos fueron asesinados en 25 Estados. Entre estos, los candidatos y precandidatos conforman el grupo más numeroso (46)⁹, seguido por funcionarios municipales (21), ex funcionarios municipales (22), funcionarios de partido (6), ex legisladores (4), funcionarios de órganos autónomos (2), legisladores (1) y ex aspirantes a cargos de elección popular en procesos anteriores (1)¹⁰. Estas cifras sitúan a este proceso electoral como uno de los más violentos de la región en los últimos años.

La campaña estuvo afectada también por otras formas de violencia. Representantes de partidos y candidatos entrevistados por la Misión manifestaron haber sido víctimas de intimidaciones telefónicas y mensajes agresivos a través de las redes sociales. Como consecuencia de amenazas, algunos aspirantes decidieron dejar la contienda. Sumado a esto, la Misión tomó conocimiento de episodios de violencia política de género, dirigida a limitar la participación de las mujeres.

La Secretaría de Gobernación informó a la MVE/OEA sobre medidas tomadas para reforzar las condiciones de seguridad durante el proceso electoral, entre las que se destaca el aumento de la presencia de la Policía Federal en estados de alto riesgo como Guerrero, Tamaulipas y Chiapas. Por otra parte, con el objeto de brindar protección física a los candidatos presidenciales, el Estado Mayor Presidencial (EMP) y la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) diseñaron en forma conjunta el "Protocolo de protección personal para los candidatos de la República 2018". La responsabilidad por la seguridad de los candidatos locales recayó sobre las policías estatales.

A pesar de los esfuerzos de las autoridades, la Misión notó preocupación por las condiciones en que se llevó adelante la campaña. De acuerdo con los testimonios recibidos, la falta de garantías de seguridad fue especialmente crítica a nivel municipal, debido a las mayores limitaciones de las policías estatales y a la reducida confianza que éstas despiertan en los actores políticos.

La MVE/OEA reprueba firmemente cualquier tipo de agresión física o psicológica en el marco de un proceso electoral; la violencia no tiene lugar en la democracia.

- **Cancha Pareja**

El término Cancha Pareja se refiere a una serie de lineamientos emitidos el 20 de julio de 2017 por el Instituto Nacional Electoral (INE) para el control de la propaganda política previo al inicio de la etapa de precampaña¹¹. De acuerdo al INE, "estos lineamientos buscaban garantizar que entre el 8 de septiembre y el inicio de precampañas se limite la adquisición de propaganda que implique la

⁸ De acuerdo a datos publicados por la Secretaría de Gobernación. Ver cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017

http://secretariadodeejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSEEXTRV_062017.pdf e Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2017

http://secretariadodeejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2017_122017.pdf.

⁹ Este tipo de homicidio fue registrado en 14 entidades: Guerrero, Puebla, Estado de México, Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, San Luis Potosí, Veracruz, Michoacán, Baja California, Coahuila, Colima, Quintana Roo y Oaxaca.

¹⁰ Del universo de 44 candidatos o precandidatos asesinados, 28 contendían por cargos municipales. Estas cifras revelan que la espiral de violencia afectó especialmente a los candidatos locales.

¹¹ Acuerdo INE/CG337/2017: "Lineamientos que regulan los criterios respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en tiempos de Radio y Televisión" y "Resolución del Consejo General [INE/CG338/2017] por la que se aprueba Ejercer la Facultad de Atracción, a efecto de emitir los Lineamientos para Garantizar la Equidad entre los Participantes en la Contienda Electoral 2017-2018"

promoción personalizada de quienes aspiren a un cargo de elección popular a través de la radio, la televisión, medios impresos, publicidad fija, electrónicos, internet o redes sociales”¹².

Los lineamientos fueron objeto de una intensa polémica, dado que algunos sectores los interpretaron como limitación de la libertad de expresión y/o exceso de atribuciones de la autoridad electoral. Para finales de Agosto de 2017, los lineamientos del Acuerdo INE/CG338/2017 recibieron 348 impugnaciones por parte de distintos partidos políticos, candidatos, servidores públicos, y concesionarios de radio y televisión. Al respecto, el TEPJF resolvió revocar el acuerdo emitido por el INE mediante la resolución SUP-RAP-232/2017 en la que determinó que el INE había excedido su facultad reglamentaria¹³.

- **Conteo Rápido**

El 14 de Febrero de 2018, la Sala Superior del TEPJF determinó modificar el acuerdo INE/CG565/2017¹⁴ del Consejo General del INE, mediante el cual se aprobaron reformas al Reglamento de Elecciones. Estos cambios incluían la apertura de las urnas de todas las elecciones federales y locales, previo al conteo de votos, con el objetivo de identificar las boletas que hayan sido depositadas en urnas de elecciones distintas y ubicarlas en la correcta, esto es, para reubicar los votos en donde corresponden ser contabilizados.

Dicha propuesta fue causa de impugnaciones por parte del Partido Acción Nacional (PAN), Movimiento Ciudadano (MC) y Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)¹⁵. El TEPJF anuló el acuerdo por considerarla violatoria de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE)¹⁶, según la cual las actas se deben rellenar después de haber terminado el conteo de todos los comicios. En este sentido, el 28 de Febrero de 2018, el Consejo General de INE determinó por unanimidad que el conteo rápido se hiciera con base en los datos de las hojas de operaciones de escrutinio y cómputo¹⁷, propuesta que fue aprobada por unanimidad por el TEPJF el 23 de marzo de 2018.

- **Criterios de validez y nulidad de los votos**

El 7 de junio de 2018, el Consejo General del INE adoptó un acuerdo¹⁸ en el que se añadió como voto válido aquella boleta que incluyera una mención clara a algún candidato, aunque lo escrito no se circunscribiera al recuadro de la candidatura correspondiente. Se admitieron no solo aquellas menciones que aludieran explícitamente al nombre y apellidos del candidato, sino a apodos y/o siglas. Asimismo, el acuerdo estableció que los votos dirigidos a la candidata renunciante Margarita

¹² Emite INE lineamientos para que aspirantes y candidatos contiendan sobre una Cancha Pareja en comicios 2018 <http://centralelectoral.ine.mx/2017/07/20/emite-ine-lineamientos-para-que-aspirantes-y-candidatos-contiendan-sobre-una-cancha-pareja-en-comicios-2018/>

¹³ Revoca TEPJF lineamientos de “cancha pareja” <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/164/2017>

¹⁴ Ver “Acuerdo Del Consejo General Del Instituto Nacional Electoral Por El Que Se Modifican Diversas Disposiciones Del Reglamento De Elecciones, En Términos De Lo Dispuesto Por El Artículo 441 Del Propio Reglamento” en http://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SNR/rsc/docs/PDF/INE_CG565_2017.pdf

¹⁵ “El TEPJF revoca algunas disposiciones del Reglamento de Elecciones” en <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/49/2018>

¹⁶ Artículo 290 y 291

¹⁷ En “Realizará INE Conteo Rápido a partir de datos asentados en cuadernillo de escrutinio y cómputo” <http://centralelectoral.ine.mx/2018/02/28/realizara-ine-conteo-rapido-partir-de-datos-asentados-en-cuadernillo-de-escrutinio-y-computo/> y Acuerdo INE/CG122/2018 <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95171/CGor201802-28-ap-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁸ Acuerdo INE/CG515/2018

Zavala, debían ser considerados como votos a candidatos no registrados. Esta última decisión fue revertida por la Sala Superior del TEPJF el 18 de junio¹⁵, el cual resolvió que las boletas marcadas por Zavala debían registrarse como nulas.

Estos cambios en los criterios para la clasificación de los votos generaron confusión, dado que se introdujeron cuando ya prácticamente había concluido la capacitación de los funcionarios de casilla. Ante este escenario, los responsables de capacitación editaron materiales de apoyo en los que se indicaba los nuevos criterios que deberían aplicarse. Los esfuerzos del INE por dar a conocer los nuevos lineamientos permitieron que el día de la elección no se presentaran mayores inconvenientes al momento del escrutinio en las casillas.

- **Ataques contra la institucionalidad electoral**

En la fase preelectoral la Misión tuvo conocimiento del robo de 24 paquetes electorales en Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tlaxcala. Para asegurar que las boletas robadas no fueran utilizadas durante la elección, el INE las reimprimió con el sello de la institución en su dorso y solicitó a los representantes de los partidos y de los candidatos independientes que las firmaran antes de su entrega al elector. La Misión reconoce la rápida reacción del INE ante estos incidentes.

Asimismo, en los días previos a los comicios, el INE confirmó que varias casillas en Michoacán, Oaxaca y Chiapas no podrían abrirse oficialmente por rechazo de las poblaciones indígenas. En algunas localidades de estos estados, las comunidades originarias bloquearon la entrada de funcionarios del INE en señal de protesta por lo que ellos entendían era una violación de sus derechos a la libre autodeterminación. Frente a esta situación, la autoridad electoral resolvió cancelar las mesas de votación e instalar casillas especiales en lugares aledaños.

C. LA JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, los observadores de la OEA recorrieron 676 casillas de votación en 25 entidades federativas del país, desde su instalación y apertura hasta el conteo de votos y transmisión de resultados. Al inicio de la jornada, constataron demoras en la instalación de las casillas, lo que generó largas filas de ciudadanos en los alrededores de los lugares de votación. La Misión observó que pasado cierto tiempo, algunos ciudadanos tuvieron que retirarse sin ejercer el sufragio. El retraso estuvo motivado por distintas razones, incluidas dificultades para integrar las casillas con los funcionarios titulares, que no llegaron o se presentaron tarde; desconocimiento sobre el proceso de instalación de la mesa; y el tiempo asignado al alto volumen de procedimientos administrativos que los funcionarios tenían que diligenciar previo a su apertura. La Misión destaca el comportamiento de los ciudadanos que esperaron pacientemente en fila para poder votar.

En lo que respecta a la votación, la Misión observó que los funcionarios de casilla tuvieron dificultades a la hora de desprender las boletas de los talonarios por la línea punteada, teniendo que recurrir al uso de tijeras o una regla para facilitar el proceso y evitar que las papeletas se rompieran. En algunos casos, por desconocimiento se entregó a los electores boletas con el papel del talonario, procedimiento que tuvo que ser corregido por los capacitadores asistentes electorales (CAEs).

Debido al alto número de elecciones que se celebraron de manera concurrente, en algunas casillas de votación se instalaron hasta seis urnas, lo que supuso un reto adicional. Los observadores reportaron que en ocasiones los espacios eran un poco apretados para instalar los materiales electorales y acomodar a los funcionarios de casilla, votantes y representantes de partido. Por otro

lado, se observó confusión de los electores respecto a la urna en que debían depositar cada una de las boletas. Los escrutadores¹⁹ ayudaron a resolver esta situación asistiendo a los ciudadanos.

En este sentido, la Misión reconoce la labor de los funcionarios de casilla, capacitadores asistentes electorales y otros miembros involucrados en la administración de las mismas, quienes trabajaron de manera incansable para garantizar el exitoso desarrollo de la votación en las elecciones más complejas de la historia de México. La Misión destaca, además, la presencia de representantes de partidos en grandes números en las casillas de votación, elemento fundamental para la fiscalización del proceso electoral.

La Misión observó con satisfacción que el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) utilizó diferentes mecanismos para facilitar el ejercicio del sufragio a los ciudadanos con discapacidades en extremidades superiores, así como motrices y visuales²⁰. La Misión saluda este tipo de iniciativas con un enfoque de inclusión que a su vez buscan mejorar los procesos electorales.

Los observadores de la OEA constataron los problemas que se presentaron durante el día de la elección en las casillas especiales, instaladas para recibir los votos de las y los votantes que estaban fuera de la sección electoral que les correspondía de acuerdo con su domicilio. A estas casillas concurrieron un gran número de electores, lo que generó largas filas y provocó que, en varias ciudades del país, las boletas se terminaran antes de la hora de cierre de las casillas. Esto impidió a algunos ciudadanos ejercer su derecho al sufragio y generó situaciones de tensión en los alrededores de estos espacios de votación.

El día de la elección transcurrió con tranquilidad en la mayoría de los estados, donde las autoridades federales y locales contribuyeron a garantizar un ambiente de normalidad que permitió a los electores ejercer su derecho al sufragio. Sin embargo, en algunos estados persistió la violencia electoral registrada durante la campaña. Si bien no pusieron en riesgo la elección, durante la jornada se produjeron incidentes focalizados, incluidos el hurto y destrucción de boletas, balaceras y peleas en los alrededores de las casillas de votación, así como amenazas a representantes de partido y funcionarios de casilla.

El INE confirmó la suspensión definitiva de la votación en 32 casillas debido al robo o destrucción del material electoral, o al riesgo de violencia. La mayoría de las cancelaciones ocurrieron en Puebla (21), seguidas por Ciudad de México (3), Oaxaca (2), Sonora (2), Querétaro (2), Hidalgo (1) y Chiapas (1).²¹ En CDMX, 2 casillas especiales suspendieron la votación ante el comportamiento agresivo de personas presentes. El escrutinio y cómputo de votos se cancelaron en 34 casillas, debido al riesgo de violencia, o al robo o destrucción de la documentación electoral. La mayoría de estos incidentes ocurrieron en Sonora (10), seguido de Michoacán (8), Chiapas (5), Oaxaca (4), Guerrero (3), Sinaloa (2) y Chihuahua (2).²² Además, 936 casillas suspendieron temporalmente su voto. En estos casos, una vez resueltos los incidentes, la votación se reanudó y concluyó con normalidad.²³

¹⁹ Cada casilla única estaba integrada por 9 funcionarios/as, entre ellos 3 escrutadores/as.

²⁰ Estos accesorios consistieron en el soporte de urnas para facilitar el acceso a personas con dificultad, el sello "X" que es un apoyo para adultos mayores y personas con discapacidad en extremidades superiores, la etiqueta braille en las urnas, mascarilla braille para la boleta y la lupa fresnel para apoyo a personas con visión reducida.

²¹ Instituto Nacional Electoral, *Numeralia Proceso Electoral 2017-2018*. Disponible en: <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2017-2018/>

²² Ibid.

²³ Ibid.

La Misión tuvo conocimiento de que cinco personas fueron asesinadas en Michoacán, Chiapas, Guerrero y Puebla en incidentes posiblemente relacionados a la elección²⁴. La Misión lamenta la pérdida de vidas humanas.

Al cierre de las casillas, la Misión constató falta de uniformidad en los procedimientos para llevar a cabo el escrutinio, el cual no siempre se desarrolló de acuerdo a lo estipulado en la normativa vigente²⁵. Los observadores reportaron que no había claridad en el orden en el que debían contarse los diferentes niveles de elección. Se observó también confusión con respecto del momento en el que tenían que completar el cuaderno de operaciones y el acta de escrutinio y cómputo.

Tal y como estaba previsto, la Misión observó que el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del INE, comenzó a publicar resultados a las 20:00 horas del domingo 1 de julio. Poco después, y con base en las encuestas de salida, el candidato presidencial de la Coalición “Todos por México”, José Antonio Meade, y el de “Por México al Frente”, Ricardo Anaya, aceptaron su derrota y reconocieron la victoria de Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición “Juntos Haremos Historia”.

La MVE/OEA siguió el avance del PREP desde las oficinas centrales del INE y constató que la publicación de resultados preliminares se produjo más despacio de lo previsto. A título indicativo, mientras que a las seis de la mañana del 2 de julio se esperaba tener un 67% de casillas contabilizadas, la cifra a esa hora no alcanzaba el cincuenta por ciento. Más tarde, la Misión notó que el INE extendió el cierre del PREP hasta las 21.00 horas, cuando concluyó su operación con el 93.56% de las actas de casilla computadas para la elección presidencial. Esta herramienta, ampliamente utilizada por los órganos electorales de la región, debería poder entregar resultados más rápidos y alcanzar asimismo mayores niveles de procesamiento.

Las autoridades electorales habían anticipado que se podían producir atrasos debido al elevado número de elecciones que debían escrutarse en las casillas y a la normativa que establece que no se deben completar las actas de escrutinio y resultados hasta después de finalizar el conteo de votos de todos los niveles de elección. Sin embargo, la Misión observó otros asuntos que añadieron al retraso del PREP, como por ejemplo que sólo la mitad de los Capacitadores Asistentes Electorales (CAEs) designados para implementar el PREP casilla lograron transmitir la imagen del acta desde la casilla por estar dedicados a otras funciones. De la misma manera, y en lo que respecta a la elección presidencial, 10 mil paquetes electorales no llevaban pegadas las actas PREP, lo que demoró la captura de los datos correspondientes a estas casillas.

Por otro lado, Misión constató que también contribuyeron al lento avance del PREP las demoras en el traslado y recepción de los paquetes electorales a los Centros de Acopio y Transmisión de Datos, donde se digitalizaban las actas y se enviaban al PREP.

D. ETAPA POST-ELECTORAL

- Cómputos distritales

La Misión observó que el cómputo distrital inició el miércoles 4 de julio a las 8:00 am y continuó de forma ininterrumpida hasta concluir el total de las actas, según lo estipulado²⁶. El cómputo distrital implicó el procesamiento del cien por ciento de las actas de las 156.840 casillas dispuestas para

²⁴ Información proporcionada por fuentes oficiales al 2 de julio de 2018. En esa fecha, los casos se encontraban bajo investigación.

²⁵ El artículo 289 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que se debe comenzar con la elección presidencial, seguida de senadores y diputados, y que, si hay casilla única con elecciones concurrentes, el escrutinio de los comicios locales debe hacerse de manera simultánea.

²⁶ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Capítulo III, Artículo 310.

este proceso electoral. De acuerdo con datos oficiales, 117.634 casillas fueron sometidas a recuento debido a que las actas cumplían con alguno de los causales previstos para tal procedimiento.²⁷ Esto representó al 75% de actas, porcentaje de recuento más alto registrado en la historia de las elecciones mexicanas y se debió, en la gran mayoría de los casos, a errores aritméticos al momento de llenar las actas.

Tabla 1: Procesamiento de actas de escrutinio durante el Cómputo Distrital

Proceso	Casillas	Porcentaje
Cotejo	38.997	24,86%
Recuento	117.634	75,00%
Acta de casilla no instalada	16	0,01%
Paquete no entregado a las Juntas Distritales	193	0,12%
Total	156.840	100.00%

Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

De acuerdo a declaraciones del Secretario Ejecutivo del INE, las sesiones transcurrieron con normalidad en la mayoría de los Consejos Distritales. Sin embargo, en los Consejos Distritales 02 con cabecera en Bochil, y 04 con cabecera en Pichucalco, ambos en Chiapas, las sesiones tuvieron que ser suspendidas la noche del miércoles debido a situaciones de violencia en las inmediaciones de las Juntas Distritales. De todas formas, en ambos casos, las sesiones pudieron ser restablecidas²⁸.

- **Resultados**

El 6 de julio, tras la finalización del cómputo en los 300 distritos electorales el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) informó la conclusión de los resultados para la elección presidencial.

De acuerdo con las facultades atribuidas por la Constitución Política de la Nación²⁹, la Sala Superior realizó el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Pasada la etapa de impugnaciones, quedaron firmes los resultados de los 300 cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En materia de fiscalización, se determinó que ningún candidato presidencial rebasó los topes de gastos de campaña.

Habiendo cumplido con lo anterior, el 8 de agosto, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entregó la constancia de mayoría y validez de la elección presidencial a Andrés Manuel López Obrador, postulado por la coalición "Juntos Haremos Historia".

Los resultados proclamados para el cargo de presidente fueron los siguientes: Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia, obtuvo el 53.20% de los votos, que equivale a 30.11.327 sufragios; Ricardo Anaya Cortés, candidato de la Coalición Por México al Frente, logró 12.607.779 votos, que representan el 22,27%, y el candidato José Antonio Meade Kuribreña, de la Coalición Todos por México, obtuvo 9.288.750 votos, cifra que representa el

²⁷ <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

²⁸ <https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>

²⁹ Artículo 99

16,41%; finalmente, el candidato independiente, Jaime Rodríguez Calderón obtuvo 2.960.461 votos, lo que representa el 5,23%³⁰.

- **Renuncia de mujeres electas en Chiapas**

Al 10 de septiembre de 2018 se presentaron en el Estado de Chiapas 66 renunciaciones ratificadas de candidatos y candidatas a diputaciones locales y ayuntamientos³¹. De este total, 46 tuvieron lugar posterior a los comicios, con la particularidad que 43 de ellas fueron presentadas por mujeres y que “en el caso del PVEM renunciaron todas las mujeres candidatas postuladas como diputadas de representación proporcional”³².

Las autoridades electorales tanto federales como locales respondieron rápidamente y con determinación a estos hechos con el objetivo de preservar el mandato constitucional paritario. Así, el 12 de septiembre de 2018, el INE resolvió³³ ejercer su facultad de atracción y emitió criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos o alcaldías, en relación con el principio de paridad de género. El Consejo General determinó que, en caso de que las mujeres que dejaron sus cargos no desistieran de sus renunciaciones, las curules tanto de diputaciones como regidurías debían ser obligatoriamente asignadas a otras mujeres, incluso si las fórmulas a la que representaban pertenecían a otro partido.

De esta manera, el mismo 12 de septiembre el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas emitió los acuerdos IEPC/CG-A/179/2018³⁴ y IEPC/CG-A/180/2018³⁵ por medio del cual asignó las diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional según los criterios establecidos por el INE. El IEPC determinó no asignar curules al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) dado que no existían “fórmulas del género femenino disponibles para asignación en las listas registradas para diputaciones por el principio de Representación Proporcional” y procedió a otorgar las curules a ocho diferentes partidos y/o movimientos. El Congreso del Estado de Chiapas quedó conformado por 26 mujeres y 14 varones.

- **Elección de la Gubernatura de Puebla**

La Misión conoció que los candidatos a la gubernatura de Puebla de las coaliciones “Por Puebla al Frente” del PAN-PRD y “Juntos Haremos Historia” de MORENA-PT-PES se autoproclamaron ganadores. La cercanía de los resultados³⁶, sumado a denuncias sobre la localización de boletas, actas y sábanas presuntamente originales en un hotel³⁷ y vehículo³⁸ dieron pie a fuertes tensiones

³⁰ Dictamen relativo al cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de Presidente electo. Disponible en:

http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-EEP-0001-2018.pdf

³¹ De 66 denuncias, al 12 de septiembre se encontraban “vigentes 41 para diputaciones locales (27 mujeres y 14 hombres) y 25 para ayuntamientos (24 mujeres y 1 hombre)”.

³² Resolución del Consejo General del INE por el que se ejerce facultad de atracción y se emiten criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5540969&fecha=15/10/2018

³³ Acuerdo INE/CG1307/2018.

³⁴ http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC_CG_A_179_2018.pdf

³⁵ http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC_CG_A_180_2018.pdf

³⁶ Martha Erika Alonso Hidalgo obtuvo 1,153,079 (38.14%) de votos y Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta obtuvo 1,031,043 (34.10%), lo que significó una diferencia de 122,036 votos (4.04%) entre el primer y segundo lugar, según Acuerdo CG/AC/117/2018 del Instituto Electoral del Estado de Puebla relativo al cómputo final, disponible en:

https://www.ieepuebla.org.mx/2018/acuerdos/CG/CG_AC-117_18.pdf

³⁷ FEPADE. Comunicado 723/18 disponible en:

<http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/comunicados/Comunicado723.pdf>

³⁸ FEPADE. Comunicado 738/18 disponible en:

<http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/comunicados/Comunicado738.pdf>

post-electorales que, de acuerdo con fuentes públicas, dejaron como saldo “cuatro muertos, múltiples heridos y lesionados y un promedio de 200 denuncias electorales, 69 detenidos, así como robo y quema de material electoral.”³⁹ Respecto al material encontrado en el hotel, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) comunicó el 6 de julio que se trataba de “documentos que se utilizaron en la elección concurrente del domingo 1 de julio, que de acuerdo con la ley en la materia, los partidos políticos pueden tener en su poder, dado que se trata de copias de las actas de inicio, cierre, cómputo e incidencias de los diferentes tipos de elecciones”⁴⁰.

Durante los días posteriores al proceso electoral del 1 de julio, la Misión de la OEA estuvo presente en el recuento y cotejo de casillas (etapas del cómputo final) en el estado de Puebla. En ese momento, la Misión constató que las actividades post-electorales se desarrollaban en calma, pero con un importante acompañamiento de las fuerzas de seguridad en los locales. Los miembros de la MVE/OEA, sostuvieron reuniones con los consejeros del Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEE), así como con funcionarios de los diferentes distritos visitados. En estas reuniones la Misión recibió información sobre incidentes ocurridos durante la jornada electoral, incluyendo la toma de más de 60 casillas por ciudadanos que impidieron el desarrollo del proceso y que en algunos casos sustrajeron el material electoral de la casilla.

Adicionalmente, en esta fase, la Misión participó en calidad de observador en las reuniones del consejo del IEE de Puebla, en donde pudo constatar la participación de los representantes de partidos políticos durante la toma de decisiones de los consejeros respecto a los reclamos de recuento total de los municipios donde se presentaron incidentes.

En este contexto, el 8 de julio, el partido político MORENA impugnó los cómputos finales y solicitó el recuento total de la elección para gobernador en Puebla. El 3 de septiembre, el Tribunal Electoral de Puebla (TEEP) determinó negar esta solicitud,⁴¹ acción que fue impugnada por el partido. El 19 de septiembre, la Sala Superior del TEPJF revocó la determinación emitida por el TEEP y ordenó la apertura de los paquetes electorales de la elección de Gobernador de dicho Estado⁴², lo cual implicó el recuento de más de 3 millones de votos.

Posterior al recuento y la resolución de los recursos de inconformidad referentes al caso, el TEEP resolvió el 10 de octubre “confirmar la declaración de validez de la elección de gubernatura, así como la entrega de constancia de mayoría” a favor de la candidata de la coalición “Por Puebla al Frente”⁴³. Esta última decisión fue apelada ante el TEPJF y al 30 de octubre de 2018⁴⁴, está pendiente de ser resuelta en esta instancia.

E. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA

De acuerdo a las observaciones e informaciones recopiladas en las distintas reuniones mantenidas, la Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA presenta las siguientes observaciones y recomendaciones, con miras al continuo mejoramiento del sistema electoral mexicano:

³⁹ <https://lasillarota.com/asi-va-conflicto-postelectoral-puebla/233375>

⁴⁰ FEPADE. Comunicado 723/18 disponible en

<http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/comunicados/Comunicado723.pdf>

⁴¹ Se aprobaron 26 resoluciones interlocutorias, una por cada distrito electoral local, según se describe en la página 3 de la sentencia SUP-JRC-176/2018 AL SUP-JRC/201/2018 disponible en:

http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/JRC/176/SUP_2018_JRC_176-809838.pdf

⁴² SUP-JRC-176/2018. Disponible en:

http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0176-2018.pdf

⁴³ Comunicado de Prensa del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, disponible en:

<https://www.teep.org.mx/index.php/comunicados/1870-comunicado-no-40-10-10-2018>

⁴⁴ Fecha de la última actualización de este Informe.

E.1. Violencia Electoral⁴⁵

De acuerdo a lo observado por la Misión, las elecciones de México fueron excepcionalmente violentas. Desde el inicio de la campaña hasta el 29 de junio de 2018, fueron asesinados más de 100 actores políticos. Sumado a esto, la Misión recibió con preocupación información sobre la baja tasa de resolución de homicidios. Según el estudio sobre “La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018” esta situación podría explicarse por problemas estructurales de las instituciones de seguridad y justicia a nivel estatal de México, puesto que carecen de “agencias de investigación profesionales, independientes y con capacidades suficientes para atender el delito de homicidio”. Asimismo, este reporte asevera que “los mexicanos siguen sin tener confianza en sus instituciones de seguridad y justicia para denunciar sobre los delitos de los cuales fueron víctimas”⁴⁶.

A la vez de lamentar los asesinatos que ocurrieron en el transcurso del proceso electoral, la Misión espera que las autoridades aúnen esfuerzos para que estos hechos se esclarezcan y se sancione a los responsables.

Para combatir esta problemática, la Misión sugiere un enfoque múltiple que reduzca los incentivos de la actividad delictiva y a su vez perfeccione las capacidades de las fuerzas de seguridad estatales. Se recomienda, además, establecer un marco legal más sólido, con protocolos más efectivos para abordar diversos tipos de violencia política y violencia electoral.

Asimismo, la Misión recomienda reforzar los mecanismos de protección para los candidatos locales, los activistas políticos, los periodistas y los representantes de la sociedad civil en período electoral. Finalmente, la Misión alienta a los partidos políticos y sus candidatos a centrar sus campañas en sus propuestas programáticas y evitar ataques personales y declaraciones provocadoras que no contribuyan en generar la tranquilidad del proceso electoral.

E.4 Organización Electoral

Criterios para la Clasificación de Votos

Respecto a los cambios en los criterios para la clasificación de los votos, la Misión observó que éstos se introdujeron con poca anticipación a la jornada electoral, cuando ya prácticamente había concluido la capacitación de los funcionarios de casilla. Si bien el día de la elección no se presentaron mayores inconvenientes, para futuros procesos electorales, la Misión recomienda evitar cambios relativos a la validez de votos y a los procedimientos de escrutinio en periodos muy cercanos al día de la elección. Esto con el objetivo de que las boletas y la forma de votación garanticen la máxima simplicidad al votante.

Casillas de votación

En estas elecciones se implementó por primera vez para elecciones federales la modalidad de casilla única, que supuso que todos los comicios fueran gestionados por una única instancia⁴⁷. Desapareció, por lo tanto, la anterior separación entre casillas destinadas para elecciones federales

⁴⁵ A los efectos de esta Misión, la violencia electoral se define como "cualquier forma de intimidación o violencia física dirigida contra las partes interesadas en el proceso electoral, su interrupción, o causar daños a los materiales destinados a afectar un proceso electoral o influir en el resultado".

⁴⁶ Fundación Universidad de las Américas, Puebla. (2018). *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*. Disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

⁴⁷ Art. 253.1 LGIPE

y casillas para comicios locales. Este modelo ya había sido utilizado en algunos estados en las elecciones de 2015.

-Ubicación: En México 23,75% de las casillas se ubican en domicilios particulares y 15,85% al aire libre en calles o plazas. Si bien esto puede contribuir a facilitar e inclusive a incentivar la votación al acercar la casilla al elector, la Misión observó que estos espacios no siempre son idóneos. Las casillas ubicadas en las calles y plazas no están protegidas de las inclemencias del clima y en muchos casos no cuentan con iluminación suficiente, algo especialmente relevante al momento del escrutinio. En los domicilios, a veces los espacios no son suficientemente amplios para instalar la casilla y los accesos no son apropiados. En este sentido, la Misión reitera la recomendación hecha por la OEA en las elecciones de 2009, 2012 y 2015 de evaluar la posibilidad de hacer mayor uso de aulas y recintos escolares con el propósito de que las mismas sean ubicadas en espacios cerrados y de fácil acceso.

-Horario de instalación: El día de la elección los funcionarios de casilla son formalmente convocados a las 7.30 AM, media hora antes de que a las 8:00 AM inicie la votación. Teniendo en cuenta el nuevo modelo de concurrencia de elecciones en casilla única, la Misión considera que 30 minutos resultan insuficientes para todos los trámites que deben realizarse previo a la apertura. A la luz de lo ocurrido el día de la elección, en el que un significativo número de casillas abrió con retraso, la Misión recomienda que para futuros procesos electorales se convoque a los funcionarios con mayor antelación con el fin de permitir la correcta y oportuna instalación de la casilla y así garantizar que la votación pueda comenzar a tiempo.

-Materiales electorales: La Misión observó que, a pesar de la existencia de una única casilla, ciertos materiales electorales, como las actas de la jornada electoral, se entregaron por duplicado, una para la elección federal y otra para la local. La Misión recomienda evaluar la posibilidad de unificar estos documentos con el objeto de reducir la carga de trabajo de los funcionarios de casilla y disminuir la cantidad de errores que esta duplicación de materiales pueda ocasionar.

Dadas las dificultades identificadas el día de la elección, la Misión sugiere una evaluación de la calidad del troquelado y del material en que se elaboran las boletas electorales.

-Casillas especiales: El sistema electoral mexicano prevé la instalación de casillas especiales para que puedan votar los ciudadanos que se encuentran transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio. Los consejos distritales determinan el número de casillas especiales que se instalan⁴⁸, que tendrán un máximo de 750 boletas, como las demás casillas. Para esta elección, se aprobaron 1.051 casillas especiales en todo el país.

Si bien esta modalidad de casilla busca garantizar el derecho al voto de la mayor parte de la ciudadanía posible, en la implementación presentó importantes problemas debido al alto número de personas que acudieron a votar a estas instalaciones. Como ya ocurrió en pasadas elecciones en México, se agotaron las boletas en al menos 292 casillas especiales⁴⁹, lo que ocasionó que muchas personas no pudieran votar.

La Misión reitera, al igual que en el informe emitido en 2012, la necesidad de aumentar el número de casillas especiales o permitir que cuenten con más boletas para atender en la máxima medida posible el flujo de electores en tránsito. La Misión recomienda asimismo restringir la posibilidad de votar en casillas especiales a ciudadanos que se hallen empadronados en la misma localidad en la

⁴⁸ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 258.

⁴⁹ De acuerdo a información proporcionada por el INE.

que se ubica tal casilla, de tal modo que quienes hagan uso de estos espacios de votación sean aquellos electores que verdaderamente se encuentran distantes de su domicilio.

Capacitación

La Misión considera que la participación e involucramiento de las OPLs en las capacitaciones podría contribuir a que los ciudadanos que integren una casilla tengan mayor claridad sobre los procedimientos y funciones tanto para elecciones que se desarrollen a nivel federal como local.

La Misión también recomienda incluir talonarios desprendibles en los simulacros llevados a cabo con los funcionarios de casilla. De esta forma, pueden practicar anticipadamente el ejercicio de desprender la boleta de su matriz y así evitar inconvenientes durante la jornada de votación. Asimismo, la Misión sugiere que durante la capacitación se refuercen los aspectos relacionados al llenado de actas y se aliente a los funcionarios de casilla a utilizar la calculadora proveída en el paquete electoral, a modo de reducir los errores aritméticos que ultimadamente causaron un número importante de recuentos.

Lista nominal de electores y primeros votantes

La Misión observó que el nivel de empadronamiento de los primeros votantes (18-19 años) es significativamente menor a la media general de la ciudadanía. La MVE recomienda a la autoridad electoral redoblar sus esfuerzos para reducir la brecha porcentual existente entre ese segmento de población y el resto. Para ello se sugiere dar mayor impulso a las campañas de educación cívica dirigidas específicamente a aumentar la credencialización de futuros primeros votantes.

E.4 Tecnología Electoral

Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

Para esta elección, el INE implementó como novedad el sistema “PREP Casilla”, que permitió capturar y transmitir con dispositivos móviles directamente desde las casillas electorales, las imágenes de las actas de escrutinio y resultados para su procesamiento. Además de buscar acelerar el proceso de transmisión de resultados, este mecanismo fue implementado para disminuir la logística asociada al traslado de las actas hasta los Centros de Acopio y Transmisión de Datos.

Si bien la Misión saluda la puesta en marcha del “PREP Casilla”, observó que en la práctica su implementación fue parcial debido a que aproximadamente la mitad de los capacitadores asistentes electorales no enviaron la fotografía del acta al estar dedicados a asistir en el escrutinio y cómputo, llenado de actas, y traslado de la paquetería electoral. Esto, junto a la falta de celeridad en el traslado de los paquetes electorales a los consejos distritales, o que en numerosos casos, el paquete electoral no contenía el acta del PREP por fuera, como estaba previsto, llevó a que se produjeran retrasos en la divulgación de los resultados preliminares.

Se recomienda explorar modificaciones a los procedimientos de repliegue de los paquetes electorales con el fin de reducir al máximo el lapso que media entre la finalización del escrutinio y la digitalización del acta con los resultados. Se sugiere, asimismo, que durante la capacitación de los CAEs se enfatice la relevancia de la tarea de digitalización e, inclusive, se considere delegar esta función en otra figura para no sobrecargar al asistente electoral.

Adicionalmente, la Misión constató que para su identificación, a las actas PREP se les coloca manualmente una etiqueta con un código QR. A fin de evitar posibles errores de parte del personal encargado de etiquetar las actas, se recomienda que los códigos QR sean pre-impresos durante el proceso de preparación del material electoral.

Por último, y con el fin de otorgar celeridad a la difusión de resultados preliminares, la Misión recomienda evaluar una modificación legislativa que permita completar las actas de escrutinio y cómputo inmediatamente después de obtener los resultados de una determinada elección.

En cuanto al sistema PREP implementado por las OPL en el plano local, la Misión constató que este era diferente al sistema utilizado por el INE para el cómputo de las elecciones federales. Con la finalidad de hacer más homogéneos los procedimientos de control, seguimiento y el entrenamiento del personal, se recomienda diseñar una única plataforma para el PREP, que abarque tanto el cómputo de resultados federales como para cargos locales.

La Misión observó que uno de los difusores contratados por el Instituto Electoral de la Ciudad de México para dar a conocer los resultados PREP de los comicios locales debió interrumpir su servicio por problemas de infraestructura. Ello generó cierto malestar en la ciudadanía y la percepción de que era el propio IECM el que había suspendido la difusión de resultados. La Misión recomienda establecer la obligación de que las diferentes empresas difusoras lleven una leyenda que informe a los usuarios de que los datos son oficiales pero alojados en servidores externos al Instituto y que existen otros canales para acceder a esta información.

Tecnología para rastreo de material sensible

La Misión observó la utilización (como novedad en este proceso) de tecnología de radio frecuencia (RFID) para rastrear los materiales electorales sensibles de los paquetes electorales de la Ciudad de México. La Misión constató que esta innovación permitió al Instituto Electoral de la Ciudad de México ejercer un mayor control y orden en términos logísticos. La Misión reconoce el uso adecuado de tecnologías para apoyar al cumplimiento oportuno del cómputo realizado a nivel distrital.

E.4 Cómputos distritales

En México, la ley prevé el inicio de los cómputos distritales tres días después de finalizado el proceso de escrutinio en las casillas. La Misión considera que este tiempo transcurrido desde el cierre de la jornada de votación al inicio del cómputo final puede generar un período de incertidumbre en comicios con resultados más estrechos. Dado los avances que se han logrado en los sistemas tecnológicos de la información y de la comunicación, y que a nivel local algunos OPL (como por ejemplo el Instituto Electoral de la Ciudad de México) ya inician el cómputo la misma noche de la elección, la Misión recomienda evaluar la implementación de plazos más cortos para el inicio del Cómputo Distrital de las elecciones federales. Ello permitiría la finalización del proceso en un tiempo menor y disminuiría el riesgo de tensiones post electorales.

E.5 Organismos Públicos Locales (OPL)

Homologación de Procedimientos

En la reforma político-electoral de 2014 el nuevo Instituto Nacional Electoral asumió funciones que antes recaían en los institutos locales. Como ente centralizado, el principal objetivo del INE es homologar los procesos electorales de los Órganos Públicos Locales (OPL). Con relación a la elección del 2015, la Misión constató mayor claridad respecto a los roles de cada institución, así como la existencia de espacios formales de vinculación y coordinación operativa entre el INE y los distintos OPL. No obstante, la Misión advierte que persisten desafíos en cuanto a la homologación de procedimientos, debido a que por el propio carácter federal del sistema político-electoral mexicano, los OPLs cuentan con autonomía en materia de legislación electoral a nivel local, que en ocasiones podría diferir de las disposiciones federales⁵⁰. En ese sentido, la Misión recomienda seguir trabajando en mejorar la articulación inter-institucional.

Presupuesto

Los costos asociados a las elecciones locales se financian a nivel estatal. Representantes de diversos OPLs manifestaron a la MVE/OEA su preocupación por no contar con la cantidad de presupuesto suficiente para cumplir con sus funciones, así como por recibir desembolsos fraccionados o realizados a sólo pocos días de la elección. Estas situaciones no sólo ponen en riesgo el acto eleccionario por la incapacidad de cumplir con las distintas etapas del calendario electoral, sino que también atentan contra la fortaleza institucional de los OPLs y su credibilidad ante los partidos políticos y la ciudadanía. La Misión recomienda evaluar un mecanismo para asegurar que los Órganos Públicos Locales puedan contar con el presupuesto necesario para llevar a cabo sus funciones en el debido tiempo.

E.6 Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero

Desde 2006, México ha puesto en funcionamiento diversos métodos para permitir el voto desde el extranjero, incluido el voto por Internet en al menos dos entidades federativas. En la elección de 2018 se realizó exclusivamente por medio postal, lo cual, según información presentada a la Misión significó un complejo proceso de registro de electores. Vale mencionar que la normativa también contempla el voto por internet⁵¹, sin embargo esta modalidad no se aplicó a nivel federal aún.

Según la información recibida del INE, un total de 181.256 ciudadanos se registraron para votar desde el extranjero, de los cuales finalmente votaron 98.470 (54,3%). En el proceso electoral federal anterior (2011-2012), se habían registrado 59.115 ciudadanos de los cuales votaron 40,714 (68,87%)⁵².

De las estadísticas presentadas se desprende que hubo un aumento significativo en la cantidad de personas inscritas para votar y que en términos absolutos ha votado una mayor número de ciudadanos desde el extranjero. Sin embargo, estos datos también reflejan una amplia diferencia entre el número total de personas que se registraron para sufragar desde el extranjero y el número de votos que efectivamente se emitieron. La Misión recomienda analizar las causas de esta divergencia- sean logísticas, de capacitación o de otro tipo- y adoptar las medidas que se consideren pertinentes para facilitar el ejercicio del voto desde el exterior.

⁵⁰ A modo de ejemplo, el lineamiento del INE permite el recuento de votos en las casillas cuando la diferencia de votos entre el primer y segundo candidato sea del 1% o menos de votos. En cambio, en el Estado de Morelos, la legislación permite el recuento cuando la diferencia es de 0.5%.

⁵¹ Art. 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

⁵² Información disponible en el portal del INE: <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>

Por otro lado, el número de ciudadanos oriundos de la Ciudad de México representó el 21% del total de electores que se registraron para votar en el exterior. La Misión pudo constatar los loables esfuerzos de la Ciudad de México por localizar y motivar a estos ciudadanos a participar en este proceso electoral, lo cual se vio reflejado en una participación equivalente al 72,83%.

Si bien la participación de ciudadanos mexicanos en el exterior ha mejorado respecto a elecciones anteriores⁵³, continúa siendo minoritaria. En ese sentido, la Misión recibió quejas respecto a los numerosos procedimientos necesarios para el registro de ciudadanos residentes en el extranjero que deseen emitir el sufragio, por lo que invita a una reflexión para agilizar este trámite y permitir a más ciudadanos mexicanos ejercer el sufragio desde el exterior.

E.7 Participación Política de las Mujeres

La incorporación en 2014 de la paridad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁴ ha propiciado el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias encaminadas a darle cumplimiento. A través de sucesivas reformas, México ha definido un marco jurídico robusto para garantizar la paridad e igualdad de género, cuya ejecución ha sido eficazmente acompañada por la acción de las instituciones electorales. Esto posiciona a México a la vanguardia en materia de participación política de la mujer.

Para asegurar el derecho de las mujeres a ser electas en condiciones de igualdad, la legislación mexicana ha incorporado disposiciones que se consideran indispensables para lograr una aplicación efectiva. Entre ellas se destacan la alternancia en las listas de representación proporcional, la aplicación de la paridad en las listas de mayoría relativa, tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado, el encabezamiento de mujeres en todas las candidaturas a senaduría por el principio de representación proporcional y la sanción de no inscripción del registro en caso de incumplimiento. Otras normas igualmente destacables son la obligación legal de los partidos políticos de destinar el 3% del financiamiento público ordinario a la promoción de liderazgo político de las mujeres y la prohibición de ubicar a éstas exclusivamente en distritos perdedores.

Los resultados de la elección indican un incremento significativo de la presencia de mujeres en la composición del nuevo Congreso. En la Cámara de Diputados un 48,2% de las curules están ocupadas por mujeres. En el Senado 49,22%. Estos datos representan un avance respecto a la composición anterior. En las elecciones a la Cámara de 2015, cuando se aplicó por primera vez la paridad, el porcentaje de mujeres electas fue del 42,4%. En el Senado, tras las elecciones de 2012, el resultado fue de 32,8%. Con estos resultados, México se sitúa entre los países de la región con mayor representación de mujeres en el Congreso. La Misión desea hacer explícito su reconocimiento al país por este importante logro.

Estos resultados muestran que el marco legal de la paridad ha fortalecido significativamente el acceso formal de las mujeres a los puestos de elección popular en México. Sin embargo, en las contiendas para cargos uninominales -en las cuales no se aplica este tipo de medidas- la participación de las mujeres es todavía minoritaria. El predominio de las candidaturas masculinas en esta elección presidencial ha sido un claro reflejo de esta situación.

Violencia política de género

⁵³ En 2006 participaron 32.621 mexicanos residentes en el extranjero y en 2012 la cifra alcanzó a 40.714.

⁵⁴ Artículo 41, Base I.

Adicionalmente, en México, como en otros países de la región, la violencia política por razones de género continúa amenazando a las candidatas. En las elecciones de 2015, la OEA ya había identificado esta problemática. Tres años más tarde, la Misión observó que en 29 entidades federativas se han aprobado reformas a distintas leyes locales para avanzar en esta materia. Asimismo, a través de su jurisprudencia, el TEPJF ha establecido la obligación de las autoridades de actuar en los casos de violencia política por razón de género para evitar la afectación a los derechos político electorales.

Si bien estos avances son importantes, es necesario aprobar una normativa a nivel federal que permita abordar la problemática desde una perspectiva integral para asegurar su prevención, atención, sanción y erradicación. La nueva legislación deberá encaminarse a tipificar la violencia política por razón de género, establecer claramente las competencias de cada uno de los organismos involucrados en su tratamiento, priorizar las medidas de prevención, señalar mandatos apropiados para los partidos políticos e incorporar las sanciones correspondientes, así como las medidas de reparación y no repetición.

Asimismo la Misión exhorta a los partidos políticos a rechazar todo tipo de discriminación y violencia contra las mujeres en la política y a promover medidas concretas para prevenir, atender y sancionar este tipo de violencia.

Financiamiento político dirigido a candidatas

La Misión observó que en el ámbito local el reparto del financiamiento público presenta una importante brecha de género. Se recomienda adoptar los mecanismos necesarios para asegurar que los recursos públicos otorgados para estas campañas se distribuyan de forma igualitaria entre hombres y mujeres.

En 2014, en el marco de la reforma paritaria, se determinó⁵⁵ la obligación de los partidos políticos de destinar anualmente 3% del financiamiento público ordinario a la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. La Misión fue informada que actualmente, el INE verifica que el monto recibido por el partido político ha sido gastado y se encuentra trabajando en mejorar los procesos de fiscalización cualitativa del gasto. En ese contexto, la Misión recomienda reforzar las medidas para asegurar que los partidos políticos destinan estas partidas a los fines previstos en la ley, particularmente en el nivel local donde se han observado mayores desafíos tanto para el cumplimiento de la normativa como para la ejecución del gasto.

E.8 Participación Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes

México es el país del hemisferio con mayor cantidad de población indígena y de lenguas originarias habladas en su territorio. La cantidad de personas que se identifica como indígena en México se eleva a 25'694,928⁵⁶, lo que representa el 21,5% de su población total (51,3% son mujeres, y el 48,7% hombres)⁵⁷.

El establecimiento de medidas de acción afirmativa para la población indígena fue una de las principales novedades del proceso electoral de 2018. Por disposición de las autoridades

⁵⁵ Ley de partidos políticos Artículo 51, inciso a, fracción V, 2014

⁵⁶ De conformidad con los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas elaboró con base en la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

⁵⁷ Acuerdo INE/CG508/2017.

electorales⁵⁸, en la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos debieron presentar candidaturas indígenas en los trece distritos uninominales en los que este colectivo supera el 60% de la población.

Sin perjuicio de que la medida pueda ser perfeccionada a futuro, la Misión valora los esfuerzos realizados por las autoridades electorales por aumentar la participación política de los pueblos indígenas. En este mismo espíritu, se resalta la necesidad de fomentar una mayor inclusión de las poblaciones afro descendientes, sector que no ha sido beneficiado, hasta ahora, por la acción afirmativa.

Puesto que el padrón electoral no incluye la variable étnica, no es posible conocer si existe un sub registro de las poblaciones indígenas o afrodescendientes. Se sugiere incorporar a la lista de electores información sobre el origen étnico de las personas. Ello permitirá diseñar y ejecutar políticas y acciones específicas para favorecer el registro y la participación electoral de los pueblos ancestrales.

La Misión notó también que los datos sobre los incidentes de violencia reportados no incluyen la variable étnica de las víctimas. Dado que las minorías suelen estar especialmente expuestas, conocer el impacto que tiene la violencia sobre los candidatos indígenas en específico ayudaría a proteger el ejercicio de sus derechos políticos.

Por último, con el fin de facilitar el ejercicio del voto en futuras elecciones, la Misión recomienda aumentar la información, material técnico y papelería electoral en lenguas originarias. Asimismo, se sugiere que, al momento de seleccionar a los funcionarios de casillas en los distritos de mayoría indígena, se garantice que al menos uno de ellos tenga conocimiento de los idiomas de las comunidades originarias, lo cual facilitaría la interacción con los votantes.

E.9 Candidaturas independientes

La normativa mexicana vigente habilita la posibilidad de que los candidatos puedan postularse sin el respaldo de una organización política, bajo la figura de candidatos independientes⁵⁹, siempre que cuenten con el apoyo ciudadano requerido en determinados ámbitos geográficos⁶⁰. Para postular una candidatura independiente en el ámbito federal, se requiere, entre otras cosas, presentar una manifestación escrita de intención ante el INE, y que esta institución acredite la condición de aspirante a candidato independiente. Adicionalmente, se debe recolectar dentro del plazo establecido, el porcentaje necesario de apoyos ciudadanos acorde al puesto al que se aspira⁶¹.

Mecanismo de recolección de apoyos

Para este proceso electoral, el INE estableció un Acuerdo con los lineamientos de verificación de los apoyos ciudadanos⁶², que permitió a los aspirantes solicitar audiencias para verificar los apoyos validados y rechazados así como solicitar confirmar su validez. La autoridad electoral también determinó el uso de una aplicación móvil y portal Web para recoger dichos apoyos. El aplicativo permitía capturar los datos personales y las imágenes de las credenciales de los ciudadanos. Los datos capturados eran transmitidos a los servidores del INE, donde pasaban por diferentes

⁵⁸ <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/274/2017>

⁵⁹ Constitución: artículo 35. Para el ámbito federal, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 3 (numeral 1, literal c), 7 (numeral 3), 357-437. Los Estados establecen su propia normativa sobre la materia.

⁶⁰ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 357-371.

⁶¹ El porcentaje de apoyos requeridos varía según el cargo. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 371.

⁶² Acuerdo INE/CG387/2017.

procesos de validación, automáticos y manuales, para determinar la validez del respaldo⁶³. El portal Web clasificaba los apoyos en distintas categorías, entre las que se destacan: 1) apoyos ciudadanos en la lista nominal; 2) duplicados mismo aspirante; 3) bajas; y 4) con inconsistencias.

De acuerdo a las entrevistas mantenidas por la Misión, los usuarios de la aplicación y portal Web tenían la percepción de que la primera categoría (apoyos ciudadanos en lista nominal) correspondía a los respaldos que ya tenían validez definitiva y que únicamente aquellos categorizados como duplicados, bajas, o con inconsistencias eran rechazados y/o se encontraban bajo revisión. Lo anterior cobró relevancia dado que, como resultado de una revisión realizada por el INE posterior al cierre de la etapa de recepción de apoyos, existieron casos en que respaldos que inicialmente eran entendidos como válidos fueron rechazados.

La MVE saluda que el INE haya implementado esta tecnología, la cual permitió solucionar una serie de problemáticas técnicas que se habían presentado en anteriores procesos, entre ellas: las lentas y larga filas de ciudadanos que pretendía registrar su apoyo a alguna candidatura, los múltiples errores en la captura de las informaciones, o los retrasos en el avance de la verificación de la información documental. Sin embargo, de la revisión de la aplicación móvil empleada y la página web, se pudo constatar que requería algunos filtros adicionales (en la captura de foto del documento de identidad o el registro y validación de identidad de los apoyos, por ejemplo) que resultaban centrales y hubieran permitido hacer más eficiente la verificación y validación de los apoyos.

En relación específicamente con la verificación de apoyos, se reconoce la competencia del INE de solo validar de manera definitiva los respaldos que efectivamente correspondan a ciudadanos/as que hayan brindado realmente su apoyo a un aspirante (en la lista nominal y con su credencial de elector). Sin embargo, se considera que, por los lineamientos aprobados y el modo en que inicialmente se presentaron los estados de los apoyos en la página web, se podía generar la percepción a los aspirantes de que los “apoyos ciudadanos en lista nominal” correspondían a los apoyos con los que ya contaba de manera definitiva y que solo los que tuvieran otras observaciones (como “duplicados mismo aspirante”, “bajas” o “con inconsistencias”) eran los que se encontraban en revisión. Esta circunstancia podría haber generado alguna duda en los aspirantes sobre la situación real de su avance en la recolección de apoyos y, sobre todo, del esfuerzo y exigencia pendiente.

La Misión recomienda al INE la regulación expresa del procedimiento y los plazos de revisión, incluyendo la posible verificación de cualquier inconsistencia encontrada, información que debería estar disponible a través de la página Web y la aplicación móvil.

Adicionalmente, la MVE observó que el aplicativo móvil utilizado no estaba diseñado para diferenciar entre credenciales de elector originales y fotocopias. La Misión recomienda incorporar a esta plataforma algoritmos de verificación que permitan detectar de forma automática los documentos no originales, a fin de evitar que los auxiliares que utilizan el aplicativo registren ciudadanos que en verdad no han prestado su apoyo a ningún candidato.

Por otro lado, la Misión fue informada que, a través de solicitudes de acceso a información pública, los ciudadanos tuvieron la posibilidad de verificar si se habían utilizados sus datos para registrar su

⁶³ No se consideraron como apoyos válidos aquellos que contenían nombres con datos falsos o erróneos, los que no venían acompañados con copias de credencial de elector vigente, los que correspondían a ciudadanos con residencia fuera de la demarcación territorial para la que estuviera postulando el aspirante y los ciudadanos/as que hayan sido dados de baja de la lista nominal. Asimismo, en el caso de la existencia de más de una manifestación de un ciudadano/a a favor de una misma persona aspirante, solo se computa una, y finalmente, cuando una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de una persona aspirante, solo se computará la primera manifestación presentada. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 385, párrafo 2, de la LGIPE; Lineamientos: numeral 25.

apoyo a algún aspirante sin su consentimiento. No obstante, el INE informó este tipo de solicitudes fueron poco empleadas⁶⁴. Con el propósito de promover la transparencia, la Misión recomienda implementar nuevas herramientas para acceder a esta información, como un portal Web de consulta ciudadana que a su vez garantice la protección de datos personales.

Registro de candidaturas independientes

Varias solicitudes de candidaturas independientes no cumplieron en primer término la cantidad de apoyos requeridos. Dos casos particularmente relevantes, por tratarse de aspirantes a la presidencia fueron los de Jaime Rodríguez Calderón⁶⁵ y Armando Ríos Pitter. Ambas fueron rechazadas por el INE y posteriormente impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Para el primer caso, el Tribunal determinó incluir al candidato en la papeleta, mientras que para el segundo, se concedió una extensión de 10 días de plazo para la revisión de apoyos.

La Misión observó que el caso de Rodríguez Calderón generó un amplio debate público. Con 4 votos a favor y 3 en contra, el Tribunal resolvió avalar la candidatura. Los magistrados que votaron a favor argumentaron que se había violado el derecho a audiencia de Rodríguez Calderón, alegando que el INE no había permitido la revisión de la totalidad de los apoyos invalidados. Al respecto, puede leerse en el fallo: “si bien el aspirante pudo presenciar las verificaciones que en cada una se realizaba de los apoyos ciudadanos registrados, lo cierto es que el desarrollo de las audiencias no implicó una actividad exhaustiva, detallada y completa del sistema creado al efecto, ni acredita que el quejoso estuvo en aptitud de revisar la totalidad de los apoyos, ni saber las causas legales en las que se declaró que cada uno de estos presentaba inconsistencia”.

Además, quienes fallaron en mayoría argumentaron que, dado que un alto número de apoyos⁶⁶ desestimados preliminarmente fueron subsanados, era razonable presumir que con la revisión de la totalidad de apoyos invalidados, Rodríguez Calderón hubiese alcanzado el porcentaje necesario para cumplir con el umbral legal. Finalmente, desde esta posición se consideró que para garantizar una reparación integral del derecho afectado (el derecho a ser votado) era necesario permitirle a Rodríguez Calderón participar plenamente del proceso electoral desde el inicio de la campaña.

Por otro lado, el voto en minoría consideró que sí se garantizó el derecho de audiencia durante el proceso de verificación de los apoyos ciudadanos, pero que el aspirante decidió no ejercerlo de manera exhaustiva en una de las fases establecidas. Sostuvieron, además, que no hubo obstáculos que impidieran que la garantía de audiencia se ejerciera de manera adecuada, pues el mecanismo de verificación implementado por el INE permitió que los aspirantes conocieran los motivos de la descalificación de las manifestaciones de apoyo y expusieran argumentos para solicitar su rectificación. Por último, los magistrados argumentaron que, para garantizar equidad de condiciones de participación a todos los aspirantes o postulantes en el proceso electoral era necesario verificar plenamente el cumplimiento de los requisitos por parte de todos los contendientes. En este sentido, estimaron incorrecta la decisión de ordenar el registro de la candidatura de Rodríguez Calderón, pues, aun cuando efectivamente se hubiera violado la garantía

⁶⁴ Según la información remitida por el INE, solo se recibieron 22 solicitudes de información en las que se requería conocer si los datos personales de estos ciudadanos (tales como firma, credencial para votar, OCR, etc.) aparecían como apoyos ciudadanos emitidos a favor de algún aspirante a una candidatura independiente.

⁶⁵ SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018.

⁶⁶ Según la sentencia SUP/JDC/0183/2018: “Dentro de las inconsistencias que sí pudo revisar el actor conjuntamente con la autoridad administrativa electoral (780,398), es posible advertir que existió un número de validación de apoyos que ascendió a 62,730, lo que equivale a un porcentaje subsanado alto de las inconsistencias detectadas correspondiente a 8.04%.”

de audiencia, para cumplir el deber de reparar de manera íntegra la situación del afectado bastaba con otorgarle un plazo adicional para la verificación de las firmas pendientes de revisión.

E.10 Comunicación Política

El modelo de comunicación política adoptado en la legislación electoral mexicana desde el año 2007 fue establecido con el fin de favorecer el acceso equitativo a los medios de comunicación electrónicos, radio y televisión, para la promoción de las propuestas de todos los partidos políticos y candidatos independientes.

Al mismo tiempo, la normativa⁶⁷ establece que los particulares y personas morales no pueden contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos ni a favor ni en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Algunos actores argumentaron a la Misión que esta normativa limita la capacidad de candidatos, partidos, periodistas y sociedad civil de opinar y difundir ideas en el marco de un proceso político-electoral.

A la luz de los estándares interamericanos⁶⁸ y nacionales, y reiterando lo expresado por la OEA en 2015, la Misión ve con preocupación que la normativa vigente “podría restringir los espacios de expresión necesarios para la conducción de un debate político intenso, dinámico y democrático”⁶⁹ que involucre a actores no partidarios.

La Misión recomienda a las instituciones mexicanas procurar una interpretación de dicha prohibición constitucional en el sentido que maximice la protección de los derechos a la libertad de información y expresión de todo ciudadano, el cual debe tener incluso mayor garantía en el escenario de un proceso electoral.

Por otro lado, al igual que lo señalado en su informe de 2015, si bien la Misión destaca la intención de favorecer la equidad electoral, el modelo de comunicación actual no parece propiciar un debate político de calidad. Dentro del espacio en radio y televisión asignado a los partidos políticos para la promoción de las candidaturas, los spots publicitarios tienen una duración de 30 segundos. La Misión considera que la difusión de una gran cantidad de spots de corta duración no necesariamente fomenta un voto más informado, dado que no facilita la presentación de programas, planes o propuestas de gobierno.

La MOE reconoce que, a pesar de las restricciones propias del modelo de comunicación política, los medios electrónicos, especialmente la televisión, abrieron espacios para el debate público y el diálogo con todos los partidos políticos y otros actores no partidistas. Esto contribuyó a la existencia de una cobertura equitativa en términos generales y al desarrollo de un proceso democrático más completo.

⁶⁷ Artículo 41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁸ El Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantizan los derechos a las libertades de información y expresión. Se establece que cualquier restricción a estos derechos debe preverse en una ley y ser necesaria y proporcional en relación con la protección de un derecho o algún otro fin legítimo. En el mismo sentido, además de relevar su importancia en un Estado democrático, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que es imprescindible que se proteja y garantice su ejercicio en el debate político durante el proceso electoral (Cfr. Corte IDH, *Caso Ricardo Canese vs Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, No. 111.)

⁶⁹ Organización de los Estados Americanos. Informe al Consejo Permanente de la Misión de Visitantes Extranjeros para las elecciones federales del 7 de junio de 2015.

E.11 Financiamiento Político

En México existe un modelo mixto de financiamiento político, en el que se combinan fuentes de origen público y privado⁷⁰. En 2018, el financiamiento público directo a nivel federal ascendió a 6 mil 800 millones de pesos, equivalente a 350 millones de dólares⁷¹. Adicionalmente, los partidos políticos y las candidaturas independientes contaron con financiamiento público indirecto, destacándose en este rubro el acceso a tiempos del Estado en radio y televisión. El importante volumen de fondos públicos que la ley otorga a los partidos es uno de los pilares centrales de un sistema que ha logrado significativos avances en materia de equidad.

Respecto del control de las finanzas partidarias, la legislación otorga al INE un notable alcance, al no aplicar a esta institución los límites que impone el secreto bancario, fiduciario y fiscal⁷². En el ejercicio de su labor de fiscalización, el INE dispone de una sofisticada aplicación informática denominada Sistema Integral de Fiscalización (SIF), herramienta a través de la cual los partidos están obligados a registrar sus operaciones financiero-contables. La información reportada no sólo se somete a la revisión de la autoridad electoral sino también al escrutinio ciudadano, ya que los informes de ingresos y egresos se suben a una plataforma Web de libre acceso.

En lo relativo al régimen de sanciones, la legislación⁷³ prevé el establecimiento de un sistema de nulidades de elecciones federales o locales en los casos en que se exceda el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, se compre tiempos en radio y televisión, o se utilicen recursos públicos o de procedencia ilícita en las campañas. Distintos especialistas entrevistados por la Misión coincidieron en que el hecho de que el rebase de tope de campaña se sancione con la anulación de la elección podría estar estimulando el subregistro de gastos por parte de los partidos.

Por otra parte, para quienes incurran en retrasos en el reporte de sus operaciones financieras, se establecen sanciones de tipo pecuniario. A pesar de la existencia de esta disposición, la Misión observó que algunos partidos no reportaron oportunamente la información correspondiente a sus ingresos y gastos.

Las autoridades de fiscalización de las finanzas partidarias han tenido en esta elección de 2018 un desafío de gran magnitud, dada la cantidad de campañas realizadas simultáneamente. En esta oportunidad, el alto número de candidatos participando en la contienda tanto a nivel local como federal dio lugar a una cantidad aproximada de 30 mil informes a dictaminar por parte del INE⁷⁴. En este complejo contexto, el marco normativo otorga al INE tan sólo 40 días para revisar los reportes sobre financiamiento de todas las campañas. En atención a esta importante carga administrativa, la Misión de la OEA recomienda extender los plazos otorgados a la autoridad electoral para concluir sus tareas de fiscalización o considerar la posibilidad de delegar esta facultad (en los casos de candidaturas locales) a aquellos órganos públicos locales electorales que estén en la capacidad de cumplir con esta función.

Por otra parte, pese a la existencia de un marco regulatorio robusto, representantes de partidos, académicos y miembros de la sociedad civil manifestaron a la Misión su preocupación sobre el posible ingreso de dinero de origen desconocido y fondos no reportados a la campaña. Este

⁷⁰ Ley General de Partidos Políticos: Título Quinto.

⁷¹ Instituto Nacional Electoral, Unidad de Fiscalización.

⁷² Constitución Política: artículo 41.

⁷³ En caso de violaciones graves, dolosas y determinantes. Se presume esto último si la diferencia entre el primer y segundo lugar sea menor al 5% (Constitución: artículo 41; Ley General del Sistema de medios de impugnación en materia electoral: artículo 78 Bis).

⁷⁴ Información suministrada por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE el 26 de junio de 2018.

financiamiento invisibilizado podría lesionar la transparencia del sistema y distorsionar la equidad de la competencia en favor de aquellos candidatos que tienen acceso a este tipo de recursos.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda evaluar la pertinencia del régimen de sanciones, a los fines de aumentar sus efectos disuasorios. En ese contexto, se sugiere analizar la responsabilidad de individuos (dirigentes, candidatos y tesoreros) y la incorporación de sanciones y de nuevos tipos penales a la normativa. Asimismo, para fortalecer las capacidades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral se sugiere mejorar la coordinación con otras entidades del Estado, particularmente con aquellos órganos con mayores herramientas para la investigación e inteligencia financiera.

Uso de recursos públicos en campaña y reparto de tarjetas

Distintos actores expresaron a la Misión que algunas campañas hicieron uso de fondos públicos y programas sociales. Sumado a estado a esto, se entregaron tarjetas o certificados acompañados de un panfleto en el que se describían promesas de beneficios sociales o monetarios que el ciudadano/a recibiría en caso de resultar electo el partido o candidatura que los entregaba.

En procesos electorales previos, el Tribunal Electoral debió atender casos relativos al uso de estas tarjetas y resolvió que eran parte de la propaganda electoral⁷⁵. En 2017 el INE reformó, entre otros, el Artículo 143 Quater del Reglamento de Fiscalización para 1) expandir la prohibición de manera explícita al uso de “cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento [...]”, “así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio”⁷⁶ y 2) que la contravención a esta disposición sea considerada “como un gasto sin objeto partidista, o bien, no vinculado a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto”.

Al juzgar la medida, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que en el primer párrafo el Instituto había excedido sus competencias y dejó sin efecto estas modificaciones⁷⁷. En cuanto al segundo párrafo, el Tribunal determinó que este tipo de gastos, además de ser prohibido, debe computarse a los gastos de campaña.

Cabe destacar que posterior a la jornada electoral, la Sala Superior del Tribunal expresó, en una sentencia relacionada a este mismo asunto, que “la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida, lo que está prohibido es utilizarlo de manera clientelar y condicionar el voto”⁷⁸.

A la luz de la normativa vigente, que prohíbe la “entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo”⁷⁹, la Misión considera necesaria una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas. En ese sentido, recomienda evaluar la posibilidad de tipificar como delito electoral estas conductas y responsabilizar tanto a quienes las ofrecen como a quienes viabilizan su uso. Lo anterior, ya que la Misión identifica este tipo de prácticas como compra de votos. Asimismo, se recomienda establecer mecanismos regulatorios para evitar la solicitud de copias de credenciales de elector que posteriormente puedan ser utilizadas por los partidos con fines clientelares.

⁷⁵ SUP-RAP-388/2017 y acumulados.

⁷⁶ “cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento o material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio” (Acuerdo INE/CG409/2017).

⁷⁷ SUP-RAP-623/2017 y acumulados.

⁷⁸ Resolución SUP-REP-638/2018 del 18 de julio de 2018

⁷⁹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 209, numeral 5.

Acceso a financiamiento público por parte de candidaturas independientes

Durante las entrevistas con la Misión, académicos, candidatos y representantes de la sociedad civil coincidieron en que la fórmula establecida para la distribución del financiamiento público, tanto directo como indirecto, coloca a los candidatos independientes en una situación de inequidad.

En este proceso electoral, a nivel federal, se asignaron aproximadamente 43 millones⁸⁰ de pesos para el total de las y los candidatos independientes. Esta suma se tradujo en tan solo 7 millones de pesos para cada uno de los aspirantes a la presidencia, mientras que el monto de financiamiento por partido para cargos federales osciló entre 118 y 547 millones. Esta asimetría se reflejó también en la distribución del financiamiento indirecto. La Misión observó que el tiempo otorgado a las candidaturas independientes en radio y televisión fue significativamente menor que el que se otorgó a los partidos políticos.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda que se evalúe la regulación de las prerrogativas de las candidaturas independientes, a efectos de establecer las condiciones más equitativas para su participación.

E.12 Justicia Electoral

La Justicia Electoral comprende los mecanismos de solución de controversias que se generan en las diferentes etapas del proceso electoral, desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados, lo que incluye lo relativo al padrón electoral, la inscripción de organizaciones políticas, la inscripción o registro de candidaturas, la impugnación de resultados, los pedidos de nulidad, así como los recursos y procedimientos frente a temas específicos como propaganda electoral, financiamiento, uso de medios de comunicación, entre otros.

En México, las funciones de solución de controversias en materia electoral recaen en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPFJ), que se organiza en tribunales locales, Salas Regionales y la Sala Superior, que forma parte de la estructura del Poder Judicial.

En México, existe un importante desarrollo y consolidación del rol de los tribunales electorales en materia de resolución de disputas electorales. Debido a ello, la ley regula una pluralidad de recursos e instancias que habilitan al cuestionamiento e impugnación de la mayor parte de decisiones en el marco del proceso electoral. Estos medios de impugnación tienen objetos y ámbitos claramente determinados y responden a la especialidad que ha configurado la justicia electoral en dicho país.

La Misión tomó nota de que los actores del proceso electoral recurren a las distintas figuras y la importancia de este sistema de reclamaciones para enfrentar los diversos asuntos que surgen en el contexto de los procesos electorales. Según información entregada a la Misión por el TEPFJ, en el marco de este proceso electoral, el TEPFJ recibió 14.937 asuntos, entre los años 2016 y 2018, vinculados especialmente a resultados electorales (36%); registros de coaliciones, candidatos o partidos (18%) y procedimientos sancionadores (15%); candidaturas independientes (7%), procesos internos de partidos políticos (7%) y otros (17%)⁸¹. En el caso de las causas recibidas por la Sala Superior, el promedio de resolución es de 10.4 días⁸².

⁸⁰ Fuente: Acuerdo INE/CG339/2017

⁸¹ Información brindada por el TEPFJ, actualizada al 31 de agosto de 2018.

⁸² Información brindada por el TEPFJ, que comprende el periodo entre el 1 de enero y el 12 de septiembre de 2018.

La justicia electoral mexicana es una de las que emite mayor cantidad de pronunciamientos en el marco de los procesos electorales, debido a que casi todos los actos de los organismos electorales pueden ser revisados e impugnados (incluso los lineamientos) y en todas las etapas del proceso electoral (previo, durante o posterior a la elección). Si bien esta modalidad es ampliamente apreciada por los involucrados, genera una alta carga de trabajo en las autoridades. La Misión reitera la recomendación realizada en 2015 que destaca la necesidad de que se “propicien revisiones a la legislación, de manera de que no se generen incentivos a la excesiva litigiosidad”.

F. AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece la colaboración brindada por las autoridades y funcionarios del Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, así como de las demás instituciones electorales a nivel local, que permitieron el ejercicio de su trabajo. Extiende asimismo su agradecimiento a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Secretaría de Gobernación por su invaluable apoyo.

La Misión agradece también las contribuciones financieras de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, España, Estados Unidos, Francia, Honduras, Israel, Italia, Perú, Serbia y Suiza que posibilitaron el despliegue de esta Misión.

Finalmente, la Misión felicita a la ciudadanía y las autoridades involucradas en este proceso electoral por el éxito con que se llevaron a cabo las elecciones más grandes y complejas de la historia mexicana.

II. ANEXOS

INFORMES POR TEMA

1) ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Introducción

México ha vivido una profunda reorganización electoral a lo largo de las tres últimas décadas. Tras la creación tanto del Instituto Federal Electoral (IFE) como de una jurisdicción electoral especializada, en ambos casos con réplicas más o menos miméticas en las entidades federativas y en el Distrito Federal, el sistema electoral mexicano ha experimentado sucesivos cambios normativos y organizativos. En el año 2014 se aprobó una reforma electoral de gran calado en la que la propia organización electoral y, de forma más concreta, el reparto interno de funciones entre las autoridades federales y locales fueron sometidos a una revisión.

Entre otras importantes modificaciones, el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE), que heredó la labor del anterior Instituto Federal Electoral (IFE), asumió funciones hasta entonces desempeñadas por los diversos institutos estatales electorales, que pasaron a denominarse Organismos Públicos Locales Electorales (OPL). Se trató, por lo tanto, de una centralización del organigrama que atribuyó al INE competencias nucleares sobre la organización del proceso electoral, aunque los OPL conservaron determinadas funciones en lo relativo a las elecciones estatales.

Este nuevo esquema de organización electoral se implementó por primera vez de forma generalizada en las elecciones del pasado 1 de julio. En estos comicios la ciudadanía eligió al presidente y a las dos cámaras legislativas federales. A nivel estatal, un total de treinta entidades federativas, es decir, casi su totalidad (salvando Nayarit y Baja California), celebraron elecciones en las que también se renovaron diversas autoridades locales: gobernaciones, congresos locales, alcaldías y ayuntamientos. Se aprovechó incluso la ocasión para celebrar consultas populares, como en el caso de Nuevo León. Se trató, en definitiva, de las elecciones de mayor magnitud jamás celebradas en México.

Tabla 1. Cargos de elección popular que fueron renovados el 1 de julio de 2018

Elección Federal						
Diputados Mayoría Relativa	Diputados Rep. Proporcional	Senadores Mayoría Relativa	Senadores Rep. Proporcional	Senadores primera minoría	Presidente de la República	Total
300	200	64	32	32	1	629
Elecciones Locales Concurrentes (30)						
Diputados Mayoría Relativa	Diputados Representación Proporcional	Ayuntamientos y Alcaldías ⁸³	Otros Cargos ⁸⁴	Gobernadores y Jefe de Gobierno	Total	
585	387	1,612	184	9	2,777	
TOTAL DE CARGOS						3,406

Fuente: Instituto Nacional Electoral

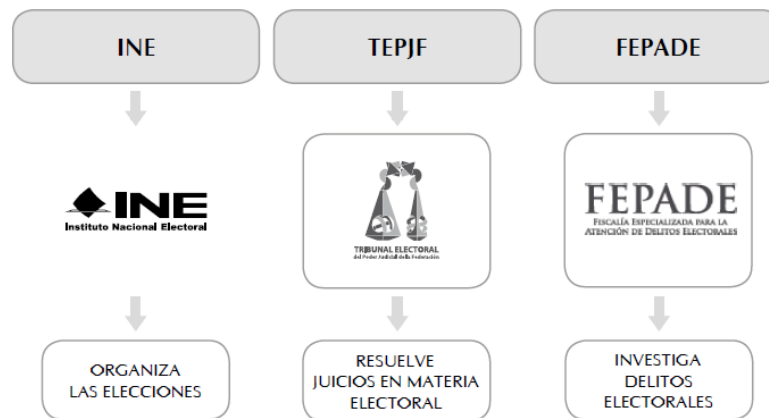
⁸³ No se contemplan a los regidores y síndicos de los ayuntamientos, así como a los ayuntamientos electos mediante sistemas normativos internos. Con estos cargos, la suma total asciende a 18,299.

⁸⁴ 24 Juntas Municipales en Campeche y 160 Concejales en la Ciudad de México (96 de mayoría relativa y 64 de representación proporcional).

Marco Jurídico

El ordenamiento jurídico mexicano aborda la regulación del ámbito electoral en diversos documentos, entre ellos, la propia Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Se destacan también otros instrumentos normativos como la Ley General de Partidos Políticos o las regulaciones relativas a los procesos de impugnación y a las infracciones electorales de carácter penal. Tal cuerpo legal debe completarse además con la reglamentación interna aprobada por los diferentes organismos electorales y por la jurisprudencia emanada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Cada una de las entidades federativas cuenta además con su propio ordenamiento jurídico en el ámbito electoral.

Autoridades Electorales



– El Instituto Nacional Electoral (INE)

El Instituto Nacional Electoral es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la república y la Ciudad de México.

Además de realizar todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales, la Constitución y la legislación electoral le ordenan al Instituto Nacional Electoral llevar adelante otras actividades, entre las que se encuentran las siguientes:

- Realizar labores de capacitación y educación cívica
- Elaborar la geografía electoral del país, que incluye la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales
- Garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales
- Administrar el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales
- Fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos y candidatos
- Regular la observación electoral, así como la realización de encuestas y sondeos de opinión

El INE además tiene atribuciones especiales:

- *Facultad de Asunción:* asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales. Esto cuando existan diversos factores locales que afecten a la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo, y, no existan políticas idóneas y no puedan realizarse todas las etapas del proceso con imparcialidad. La asunción podría ser parcial o total.
- *Facultad de atracción:* que se explica el hecho de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPL, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación.
- *Facultad de delegación:* que es el hecho de desconcentrar algunas funciones del INE haciendo responsables a las OPL de determinadas funciones de las distintas etapas del proceso electoral. Para esto, el INE previamente deberá valorar las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del OPL, de manera a cumplir apropiadamente la función.

El Consejo General es el órgano superior de dirección del INE. Es responsable de controlar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar la oportuna integración y el adecuado funcionamiento de los demás órganos del instituto. Está integrado por un consejero presidente y 10 consejeros electorales, y concurren también, con voz pero sin voto, los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. El consejero presidente y los consejeros electorales duran en el cargo nueve años y no pueden ser reelectos. Para su designación, deben ser preseleccionados por un comité técnico (órgano encargado de evaluar la idoneidad de los candidatos), y luego deben contar con el apoyo de las dos terceras partes de los miembros presentes en la cámara de Diputados.

El INE cuenta con una sede central ubicada en el Distrito Federal, 32 delegaciones (una en cada entidad federativa) y 300 subdelegaciones (una en cada distrito electoral en que se divide el país). El personal que labora en ellas se divide en dos cuerpos de funcionarios, integrados en un Servicio Profesional Electoral y una rama administrativa y cuenta con la siguiente estructura orgánica:

Órganos Centrales	Órganos en Entidades Federativas	Órganos en Distritos Electorales
<ul style="list-style-type: none">• Consejo General• Junta General Ejecutiva	<ul style="list-style-type: none">• Junta Local Ejecutiva• Consejo Local	<ul style="list-style-type: none">• Junta Distrital Ejecutiva• Consejo Distrital

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸⁵

Es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral. El Tribunal Electoral resuelve las impugnaciones a las elecciones de: presidente de la República, gobernadores, jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores. También conoce, y en su caso recibe, las controversias a los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Nacional Electoral y es el responsable de efectuar el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al presidente electo.

⁸⁵ Para más detalles sobre el TEPJF, referirse al Anexo de Justicia Electoral.

Está integrado por una Sala Superior, cinco Salas Regionales y una Sala Especializada. Las Salas son órganos permanentes que tienen competencia para conocer las impugnaciones relacionadas con su circunscripción. La sala superior está compuesta por siete magistrados electorales, los cuales son propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, por un periodo de nueve años.

– Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es el organismo de la Procuraduría General de la República responsable de atender, en forma institucional y especializada, lo relativo a los delitos electorales federales contenidos en el Título Vigésimo cuarto del Código Penal Federal. Cuenta con plena autonomía técnica, por lo cual sus actuaciones no están sujetas a aprobación, revisión o corrección de ninguna instancia jurídica de la PGR. Además, por su carácter de órgano especializado, tiene la cualidad de ser permanente.

– Organismos Públicos Locales (OPLs)

Los organismos públicos locales se encargan de organizar las elecciones de diputados y diputadas locales, ayuntamientos, juntas municipales, jefaturas delegacionales, gubernaturas o jefatura de gobierno. Cuentan con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, concurren a las sesiones sólo con derecho a voz.

Ciudadanos elegibles para votar

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el voto es un derecho y una obligación de la ciudadanía⁸⁶. No existen sanciones formales para ciudadanos que no emitan el sufragio.

Todos los mexicanos mayores de 18 años pueden participar en las elecciones. Para ello, deben estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con una credencial para votar con fotografía. Los ciudadanos que residan en el extranjero pueden ejercer su derecho al voto para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como gobernadores de las entidades federativas y del jefe de gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados. Para 2018, los ciudadanos de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán, fueron elegibles para participar desde el extranjero, en la elección de gobernador de su estado y jefe de gobierno⁸⁷, respectivamente.

Padrón y lista nominal de electores

Para la realización de los diferentes tipos de elección en México, se tiene dos listados de ciudadanos:

-Padrón Electoral⁸⁸: es la base de datos que contiene la información básica de los hombres y mujeres mexicanos, mayores de 18 años, que han presentado la solicitud para obtener la Credencial para Votar. Se divide en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.

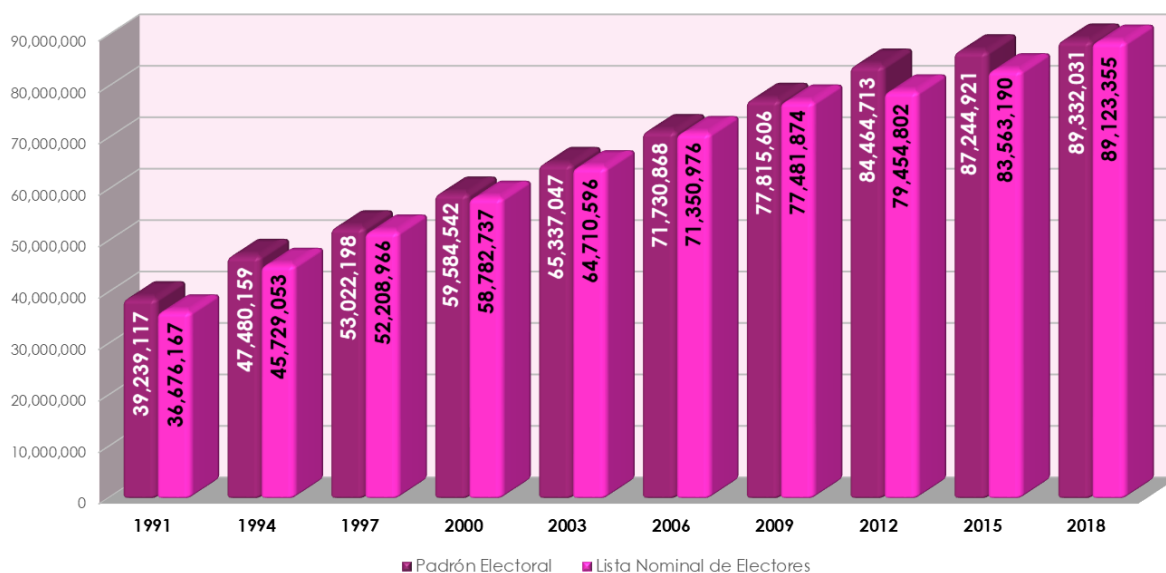
⁸⁶ Artículos 35 y 36.

⁸⁷Instituto Nacional Electoral, <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/ine-y-el-voto-en-el-extranjero>

⁸⁸ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, artículo 128

-*Lista Nominal de Electores*: es un subconjunto del Padrón Electoral que contiene a los ciudadanos que han obtenido su Credencial para Votar vigente y que, por lo tanto, pueden emitir su voto en la jornada electoral.

Gráfico 1: Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores por Proceso Electoral



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

Respecto a la distribución del padrón y la lista nominal por género, se observa que en ambos listados, las mujeres representan el 51,8% del total, como se refleja en la Tabla que se presenta a continuación:

Tabla 2. Datos del padrón electoral y de la lista nominal, desagregados por sexo, México, proceso electoral 2017-2018

PADRÓN ELECTORAL				LISTA NOMINAL			
Hombres	Mujeres	Total	% mujeres	Hombres	Mujeres	Total	%mujeres
43.030.679	46.301.352	89.332.031	51,83%	42.913.518	46.209.837	89.123.355	51,85%

Fuente: INE/CG465/2018

De cara a las elecciones del 1 de julio de 2018, se habilitaron en la Lista Nominal de Electores un total de 89.123.355 ciudadanos, contra 89.332.031 registrados en el Padrón Electoral. De estos datos se desprende que la tasa de cobertura de la Lista Nominal respecto del Padrón Electoral fue del 99,77%. La Misión desea destacar, asimismo, la elevada tasa de empadronamiento⁸⁹ con la que

⁸⁹ La tasa de empadronamiento refiere al porcentaje de la población en edad de votar que efectivamente se encuentra en el padrón electoral.

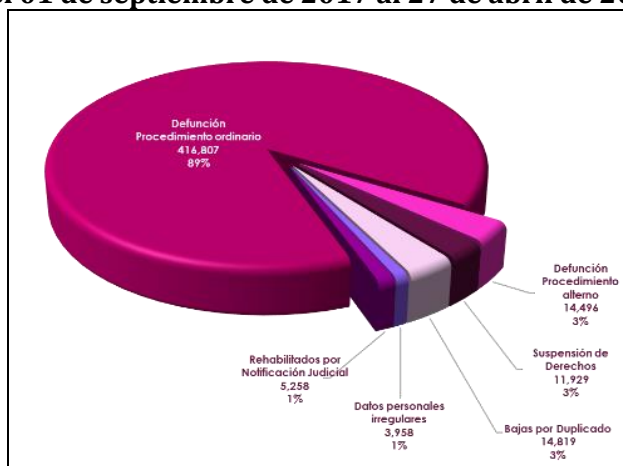
cuenta México. De un 95,4% de cobertura en 2006 se llegó al 97,6% en 2012 y, para este proceso electoral, se alcanzó una tasa de 98,3%⁹⁰.

No obstante estos logros, existe un cierto margen de mejora en lo relativo al grado de cobertura, particularmente en lo que refiere a determinados segmentos de la población. La confección del padrón sigue teniendo un carácter pasivo, es decir, el ciudadano debe emitir una solicitud explícita para obtener su credencial de elector. Esta característica del sistema influye negativamente en los primeros votantes (18-19 años) cuyo grado de cobertura es significativamente más reducido (88,3%) que la media general aplicable a toda la población (98,3%). En las elecciones del 1 de julio hubo, por lo tanto, casi un 12% de jóvenes mexicanos que, por no haber solicitado la expedición de la credencial de elector, no estuvieron autorizados a votar.

La Misión desea destacar que el padrón y la correspondiente lista nominal de electores ofrecen múltiples garantías, entre las que cabe destacar las técnicas de seguridad de la credencial de elector o el hecho de que la lista nominal disponible en la casilla disponga de foto para cada posible elector.

En materia de control, cabe desatacar que el Padrón Electoral es sometido a distintos procesos de revisión, tanto internos (observaciones de los partidos políticos, verificaciones muestrales) como externos (análisis del Comité Técnico Evaluación del Padrón Electoral). Estos procedimientos tienen por objeto verificar la calidad de la información incorporada al padrón, su consistencia interna y su congruencia con otros registros oficiales y públicos.

**Gráfico 2: Depuración del Padrón Electoral
Del 01 de septiembre de 2017 al 27 de abril de 2018**



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE. Con corte al 30 de abril de 2018

**Tabla 3: Depuración del Padrón Electoral
Del 01 de septiembre de 2017 al 27 de abril de 2018**

Depuración del Padrón Electoral		
Bajas por Defunción por procedimiento ordinario	416.807	89,20%
Bajas por Defunción por procedimiento alerno	14.496	3,10%
Bajas por Suspensión de Derechos Político-Electorales	11.929	2,55%
Bajas por Duplicado	14.819	3,17%

⁹⁰ Resultados Nacionales de la Verificación Nacional Muestral 2018. Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Instituto Nacional Electoral.

Bajas por datos personales irregulares	3.958	0,85%
Ciudadanos rehabilitados por Notificación Judicial	5.258	1,13%
Total	467.267	100.00%

Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE. Con corte al 30 de abril de 2018

Funcionarios Temporales del INE

Supervisor Electoral (SE)

Es la ciudadana o el ciudadano encargado de coordinar, apoyar y verificar las actividades realizadas por las y los capacitadores-asistentes electorales (CAE).

Capacitador/a Asistente Electoral (CAE)

Es la ciudadana o el ciudadano responsable, entre otras actividades, de notificar, entregar nombramientos y capacitar a las y los ciudadanos que serán funcionarios/as de mesa directiva de casilla, así como de garantizar el día de la elección la integración, instalación y funcionamiento de las casillas e informar sobre el desarrollo de la jornada electoral.

Tabla 4: Número y género de los funcionarios temporales del INE.

Rol	Total	Hombres	Mujeres
Supervisores Electorales	6.277	3.177	3.100
Capacitador/a Asistente Electoral	38.766	16.760	22.007
	Porcentaje	44%	56%

Fuente: Numeralia INE al 21 de junio de 2018

Mesas Directivas de Casilla

Las mesas directivas de casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los distritos electorales. En los procesos en que se realizan elecciones federales y locales concurrentes, se instala, para ambos tipos de elecciones, una única mesa de casilla. Está integrada con un presidente, dos secretarios, tres escrutadores y tres suplentes, seleccionados por sorteo de entre los ciudadanos que cumplen los requisitos incorporados en la ley, entre ellos: ser mexicano, saber leer y escribir, no ser servidor público con mando superior ni tener un cargo de dirección partidista y haber sido capacitado.

Para este proceso electoral, se sortearon 11.647.618 ciudadanos para integrar las casillas y las mesas de escrutinio y cómputo para el Voto de los mexicanos residentes en el extranjero (VMRE)⁹¹. Del total de las y los ciudadanos sorteados que cumplieron con los requisitos de ley (aptos) 1.193.733 eran hombres (43,24%), y 1.566.965 mujeres (56,75%). De los 70.740 ciudadanos sorteados en los siete distritos partícipes en el VMRE, el 53% (37.459) eran mujeres y el 47% (33.281) hombres⁹².

⁹¹ De este total, 13% (11,623,878) corresponde al sorteo de la Lista Nominal y 2% (70,740) para las mesas de escrutinio.

⁹² Instituto Nacional Electoral. (Junio 2018). *Informe sobre la Primera Etapa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral a Ciudadanas y Ciudadanos Sorteados.*

Capacitación

Dado que en México son los ciudadanos quienes fungen como funcionarios de casilla y ellos no requieren experiencia previa, las labores de capacitación adquieren una importancia primordial para garantizar el éxito de la elección. La Misión constató, en este sentido, el enorme esfuerzo desplegado por el Instituto Nacional Electoral (INE) a la hora de capacitar a todo el personal involucrado en el proceso y reconoce la profesionalidad y el compromiso cívico con el que se ha desarrollado tal tarea.

La estrategia de capacitación contó con actividades preliminares de sensibilización, con sesiones de formación en sentido estricto y finalmente con simulacros de las operaciones electorales. La Misión tuvo la oportunidad de asistir tanto a sesiones de capacitación como a simulacros, que se desarrollaron de forma correcta y siguiendo las pautas previamente establecidas. La capacitación se dirigió tanto a funcionarios titulares de casilla como a los suplentes, lo que debe ser anotado como un aspecto positivo ya que mitigó los efectos de las renunciaciones acaecidas antes y durante la propia jornada electoral⁹³. Cabe resaltar además que, el día de la elección, los suplentes adscritos a una determinada casilla pudieron, en caso necesario, suplir la ausencia de funcionarios titulares de otra casilla de la misma sección. La Misión saluda la flexibilidad de estas previsiones organizativas, que facilitaron el desarrollo de la jornada electoral.

Por otra parte, el día de los comicios, la Misión constató que ciertas casillas entregaron las boletas al elector sin desprender previamente la franja correspondiente al talonario. Cabe mencionar, en este sentido, que en los simulacros a los que pudo asistir la Misión, pese a contar con una panoplia considerable de material electoral de prueba, no se disponía de boletas con talonario.

Las tareas de capacitación recayeron en su mayor parte en la figura de los Capacitadores Asistentes Electorales (CAE). La Misión valora positivamente el hecho de que tales personas fueran contratadas a tiempo completo por los organismos electorales: ello garantizó un seguimiento continuo de su labor y una vinculación más firme de la que resultaría de contratos ocasionales o por horas.

En lo relativo a la distribución de tareas entre el INE y las autoridades electorales locales, debe señalarse que la capacitación electoral fue asumida en su integridad por el primero. La selección de los CAEs, la determinación de la estrategia de capacitación y también su ejecución dependió por entero de la autoridad nacional. Existieron también CAEs estatales, es decir, dependientes de los organismos locales, pero su labor fue de asistencia al CAE federal.

La Misión valora la iniciativa adoptada por el INE ante la necesidad de contar con una estrategia coherente de capacitación electoral a nivel federal, aunque también muestra su preocupación por el rol impreciso que se otorgó a los CAEs estatales. La Misión entiende que existe un cierto margen de mejora para, manteniendo el esquema centralizado, lograr una estructura más integrada en la que se aprovechen al máximo todos los recursos humanos disponibles en el ámbito de la capacitación.

Logística de casillas

Ubicación

Según los datos facilitados por el INE, un 23,7% de las casillas se ubicaron en domicilios particulares y un 15,8%, al aire libre, es decir, en la vía pública (calles o plazas). En total, por lo

⁹³ Concretamente, a 30 de junio de 2018, se habían tramitado 497.096 renunciaciones (35,54% del total de funcionarios) Esta cifra supone un aumento respecto a las elecciones de 2015 (29,32%) y 2012 (21,79%).

tanto, casi un 40% de las casillas no utilizaron instalaciones públicas tales como escuelas u otras dependencias gubernamentales.

La Misión observó, en muchos casos, que los espacios seleccionados para la votación no eran adecuados. Las casillas ubicadas en las calles y plazas no estaban protegidas de las inclemencias del clima y en muchos casos no contaban con iluminación suficiente, algo especialmente relevante al momento del escrutinio. Por otra parte, en los domicilios, a veces los espacios no eran suficientemente amplios para instalar la casilla y los accesos tampoco eran los apropiados.

Las autoridades electorales explicaron que la ubicación de las casillas en estos espacios se debió a la necesidad de acercar la votación al domicilio del elector, a la ausencia de suficientes instalaciones públicas adecuadas y a la obligación legal de ubicar cada casilla dentro de los límites cartográficos de la sección a la que pertenece (art. 276.2 LGIPE / art. 230.3 Reglamento de Elecciones).

Por último, llama la atención que algunas de las casillas ubicadas en escuelas, no se encontraban en los salones, sino en carpas en el exterior. En estos casos, las condiciones climatológicas, fuera la lluvia o el excesivo calor, podrían haber perjudicado el normal desarrollo de la votación. Debe tenerse en cuenta, además, que el propio Reglamento de Elecciones fija como criterio para ubicar las casillas el hecho de que, cuando sea materialmente posible, “se brinde protección de las condiciones climáticas adversas” [art. 229.1 d)].

Horario de instalación de casillas e inicio de la votación

La legislación mexicana prevé empezar la instalación de la casilla a las 7:30AM y abrir la votación a partir de las 8AM. Teniendo en cuenta el nuevo modelo de concurrencia de elecciones en casilla única, la Misión considera que 30 minutos resultan insuficientes para todos los trámites que deben realizarse previo a la apertura.

Por otro lado, ciertas previsiones normativas contribuyen a alargar innecesariamente el proceso de instalación de las casillas. Es lo que sucede, por ejemplo, con la obligación de esperar hasta las 8:15AM en caso de que falte alguno de los funcionarios titulares de la casilla (art. 274 LGIPE). Se observa que tal obligación se mantiene incluso en el caso de que se hallen ya presentes miembros suplentes capaces, por lo tanto, de suplir la labor del funcionario titular.

De acuerdo con datos oficiales⁹⁴, a las 8:29 de la mañana del día de los comicios, solamente habían abierto el 19:05% de las casillas. A las 8:59, ya casi una hora después del horario previsto para el inicio de la votación, ese porcentaje ascendía a tan sólo 57,98%. Esta demora en la apertura generó largas filas de ciudadanos en los alrededores de los lugares de votación y llevó a que, pasado cierto tiempo, algunos ciudadanos tuvieron que retirarse sin ejercer el sufragio.

Casilla única

La implementación de la casilla única supuso que todos los comicios fueran gestionados por una única instancia⁹⁵. Desapareció, por lo tanto, la anterior separación entre casillas para elecciones federales y casillas para comicios locales. Este modelo ya había sido utilizado en algunos estados en las elecciones de 2015.

La Misión observó que, a pesar de la existencia de una única casilla, ciertos materiales electorales se entregaron por duplicado. Ello fue, por ejemplo, lo que sucedió con las actas de la jornada: se imprimieron dos, una federal y otra estatal. Al respecto, la Misión pudo comprobar como ciertos

⁹⁴ Datos suministrados por el INE a la Misión.

⁹⁵ Art. 253.1 LGIPE

CAEs advertían expresamente a los funcionarios de casilla sobre la necesidad de que la hora de inicio de la votación fuera la misma en ambas actas. Se trata de una prueba evidente de la preocupación causada por la posible aparición de discrepancias entre documentos duplicados que teóricamente debían reflejar los mismos datos.

La existencia de dos manuales de capacitación distintos, uno emitido por el INE y un segundo editado por la autoridad estatal correspondiente, también generó confusión y resultó poco práctico. Para evacuar posibles dudas, los funcionarios de casilla debían alternar entre estos documentos, lo que les insumía mayor tiempo.

La Misión constató, por otro lado, que otros elementos del paquete ya han sido unificados, como por ejemplo la lista nominal de electores. En esta elección, la Misión constató que las casillas contaban con un único ejemplar de la lista, atendiendo a que el proceso de identificación era también único para todos los comicios concurrentes.

Con la implementación de la casilla única, por otra parte, el escrutinio presentó nuevos desafíos, dado que una sola casilla debió llevar a cabo el trabajo que antes realizaban dos. Con el objeto de agilizar los procedimientos, la normativa establece que el escrutinio debe realizarse de forma simultánea. Consecuentemente, al momento del conteo, las casillas se dividieron en dos: una parte encargada del escrutinio de las elecciones federales y otra, de las elecciones locales. De este modo, quien escrutaba, por ejemplo, las boletas de Presidente no podía estar pendiente al mismo tiempo del cómputo de las boletas de gobernador estatal. La Misión observó que bajo este modelo, los funcionarios de casilla debieron firmar actas de escrutinio y cómputo correspondientes a elecciones en cuya tramitación realmente no habían participado de forma directa.

Distribución de materiales electorales

Las elecciones en México implican un masivo despliegue logístico a fin de garantizar que los materiales electorales estén disponibles para que la ciudadanía pueda votar. El reparto de paquetes electorales se vio afectado por ciertos incidentes puntuales. A fecha de 29 de junio de 2018, y según los datos recabados de las autoridades electorales federales, un total de 24 paquetes electorales habían sido sustraídos, de los que 19 correspondían a elecciones locales y 5 a federales. El robo de boletas suscitó ciertas dudas sobre su eventual uso fraudulento durante la jornada electoral.

Al respecto, el INE señaló que todas las boletas iban selladas en su reverso [art. 268.2 e) LGIPE], lo que aseguraba que aquellas sustraídas antes de su llegada al órgano distrital no se utilizaran durante la jornada electoral. Por otro lado, el INE invitó a los partidos políticos para que hicieran uso de la facultad que les reconoce el ordenamiento jurídico y solicitaran rubricar las boletas en la propia casilla.

La Misión notó que la efectividad de estas medidas de control se vio comprometida por el hecho de que los funcionarios de casilla no comprobaban si la boleta a utilizar por un elector llevaba la correspondiente firma. Además, la normativa electoral no es clara sobre el valor de la rúbrica: pese a reconocer el derecho de los representantes de partidos políticos a firmar las boletas, la ley establece que “la falta de rúbrica o sello en las boletas no será motivo para anular los sufragios recibidos” (art. 273.2 LGIPE).

En relación con el robo de boletas, la Misión desea advertir sobre la falta de custodio del material electoral en la última etapa de su distribución. Se observó que, si bien las fuerzas armadas acompañan el traslado de las boletas y actas desde la imprenta hasta la bodega del INE y de allí a los

bodegas distritales, el envío del material hacia el domicilio de los presidentes de casilla y posteriormente a las casillas se realiza sin ningún tipo de custodia.

Casillas especiales

El sistema electoral mexicano prevé la instalación de casillas especiales para que puedan votar los ciudadanos que se encuentran transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio. Los consejos distritales determinan el número de casillas especiales que se instalan⁹⁶, que tendrán un máximo de 750 boletas, como las demás casillas. Para esta elección, se aprobaron 1,051 casillas especiales en todo el país.

Si bien esta modalidad de casilla busca garantizar el derecho al voto de la mayor parte de la ciudadanía posible, el día de los comicios se presentaron importantes problemas debido al alto número de personas que acudieron a votar a estas instalaciones. Como ya ocurrió en pasadas elecciones en México, se agotaron las boletas en al menos 292 casillas especiales⁹⁷, lo que ocasionó que muchas personas no pudieran votar.

Criterios de validez y nulidad de los votos

El 7 de junio de 2018, tres semanas antes de la jornada electoral, el Consejo General del INE adoptó un acuerdo⁹⁸ en el que se añadió como voto válido aquella boleta que incluyera una mención clara a algún candidato, aunque lo escrito no se circunscribiera al recuadro de la candidatura correspondiente. Se admitieron menciones que no aludieran explícitamente al nombre y apellidos del candidato, sino a apodos, siglas. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁹⁹. Asimismo, el acuerdo estableció que los votos dirigidos a la candidata renunciante Margarita Zavala, debían ser considerados como votos a candidatos no registrados. Esta última decisión fue revertida por el TEPFJ: el 18 de junio¹⁵, la Sala Superior del Tribunal resolvió que las boletas marcadas por Zavala debían registrarse como nulas.

Estos cambios en los criterios para la clasificación de los votos se introdujeron cuando ya prácticamente había concluido la capacitación de los funcionarios de casilla. Ante este escenario, los responsables de capacitación editaron materiales de apoyo en los que se indicaba de forma gráfica y sencilla los nuevos criterios que deberían aplicarse. La Misión pudo constatar que la información llegó de forma dispar a los funcionarios de casilla: mientras en los días previos a la jornada electoral algunos distritos habían repartido el material impreso, otros habían difundido las novedades por otras vías al no disponer todavía de la documentación en papel. A pesar de ello, los esfuerzos del INE por dar a conocer los nuevos lineamientos permitieron que el día de la elección no se presentaran mayores inconvenientes al momento del escrutinio en las casillas.

Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE)

Desde su autorización en 2006, México ha ido ensayando diversos sistemas de voto desde el extranjero, incluido casos de voto por internet para el Distrito Federal y otras entidades federativas. En esta ocasión se realizó por correo a través de una empresa privada de mensajería¹⁰⁰.

⁹⁶ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 258

⁹⁷ De acuerdo a información proporcionada por el INE.

⁹⁸ Acuerdo INE/CG515/2018.

⁹⁹ SUP-RAP-160/2018 y acumulados.

¹⁰⁰ El voto electrónico para residentes en el extranjero está contemplado en el Art. 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Según la información recibida del INE, se registraron para sufragar desde el extranjero 181.256 ciudadanos, de los cuales finalmente votaron 98.470 (54,32%). En 2006 esta cifra había sido de 32.621 (79,8%) y en 2012, de 40.714 (68,87%). Si bien ha aumentado significativamente con respecto a comicios anteriores, la participación electoral de las comunidades mexicanas asentadas en el extranjero continúa siendo minoritaria.

En lo relativo al procedimiento, cabe destacar que aquellos ciudadanos que fueron credencializados previo al inicio del período electoral¹⁰¹, debieron realizar los siguientes procesos entre el 1 de septiembre y el 31 de marzo: 1) Completar y enviar la Solicitud Individual para Votar desde el Extranjero (SIVE); 2) comunicar su decisión de votar; 3) Ingresar su clave de elector y el Código de Identificación de Credencial (CIC); 4) Confirmar o proporcionar nuevo domicilio (en los casos de cambio de domicilio, también se debe remitir comprobante de nuevo domicilio en el extranjero); 5) Proporcionar y/o ratificar los datos de contacto; 6) Proporcionar dato verificador con el fin de corroborar la información que corresponde al ciudadano/a.

Aquellos ciudadanos que tramitaron su credencial dentro del período electoral (1 de septiembre, 2017 al 31 de marzo, 2018), debían manifestar de manera explícita su decisión de votar mediante la SIVE o mediante Actualización a la Sección del Padrón Electoral de las Ciudadanas/os Residentes en el Extranjero (SHIASPE). Finalmente, y como paso final para quedar inscritos en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), estos ciudadanos debían confirmar la recepción de su credencial hasta el 30 de abril.

La Misión recibió quejas respecto a los numerosos procedimientos necesarios para el registro de ciudadanos residentes en el extranjero que deseen emitir el sufragio, que según algunos entrevistados supusieron trabas burocráticas. El hecho de que solamente haya votado aproximadamente la mitad de los ciudadanos habilitados para hacerlo invita a reflexionar sobre la gestión del voto en el extranjero y a trabajar con vistas a identificar áreas de mejora, sea a nivel estrictamente logístico, a nivel de comunicación con los electores o en cualquier otro componente susceptible de perfeccionamiento.

Publicación de resultados

Para esta elección se implementó el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), el cual sumó, en tiempo real, los resultados de todas las actas conforme éstas fueron recibidas en las sedes distritales del Instituto Nacional Electoral. Respecto al funcionamiento del PREP, la Misión observó que se produjeron retrasos en la difusión de los resultados preliminares. A título indicativo, mientras que a las seis de la mañana se esperaba contar con un 67% de casillas contabilizadas, la cifra no alcanzaba entonces el cincuenta por ciento.

Entre las razones que explican esta demora se cuenta, en primer lugar, el procedimiento que se siguió durante el conteo en las mesas. Si bien el INE originalmente había dispuesto que las actas de escrutinio y cómputo, de las cuales se extraen los datos para el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), se completaran inmediatamente después de finalizar cada escrutinio, la jurisdicción electoral anuló la propuesta por considerarla violatoria de la LGIPE¹⁰², según la cual las actas se deben rellenar después de haber terminado el conteo de todos los comicios. Ello obligó, en ciertos casos, a esperar el escrutinio de hasta seis elecciones diferentes.

¹⁰¹ 1 de septiembre de 2017.

¹⁰² Artículo 291

En segundo lugar, se observó falta de celeridad en el traslado de los paquetes electorales a los consejos distritales donde las actas de escrutinio y resultado fueron digitalizadas. De acuerdo al procedimiento establecido, las actas fueron enviadas desde las casillas a los Centros de Recepción y Traslado (CRYT). La necesidad de alcanzar un cierto número de paquetes antes de proceder a su traslado desde los CRYT a los Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CATD) o la eventual suspensión del traslado en horario nocturno por razones de seguridad contribuyó a la demora en la divulgación de resultados PREP.

La Misión desea destacar la ejecución del sistema “PREP Casilla¹⁰³”, que permitió por primera vez capturar y transmitir directamente desde las casillas electorales las imágenes de las actas de escrutinio y resultados para su procesamiento. En los casos en que se implementó, este mecanismo permitió acelerar el proceso de transmisión de resultados y disminuir la logística asociada al traslado de las actas hasta los Centros de Acopio y Transmisión de Datos.

Si bien la Misión saluda la aplicación del PREP casilla, se observó que en la práctica su implementación fue parcial, debido a que aproximadamente la mitad de los capacitadores asistentes electorales no enviaron la fotografía del acta al estar dedicados a asistir en otras tareas, como el escrutinio y cómputo, el llenado de actas, y el traslado de la paquetería electoral.

Vinculación entre el INE y los Organismos Públicos Locales (OPL)

En las reformas político electorales del año 2014, se transformó el Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral (INE), dotándolo de nuevas facultades.

Antes de la reforma, el IFE, organizaba las elecciones de Presidente de la República e integración del Congreso de la Unión, y las actualmente llamadas OPL de los 32 estados organizaban las elecciones del Ejecutivo Local, Congreso Local y Ayuntamientos. Después de las reformas, las OPL se mantienen pero con cambios en sus facultades, integración y nombramiento. Existe una distribución de competencias entre el INE y los OPL, lo cual genera nuevas reglas en la operación de la función electoral. El objetivo principal de este nuevo modelo es el de homologar los estándares de la organización de los Procesos Electorales Federales y Locales.

Los Organismos Públicos Locales (OPL) están dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios. Gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Su dirección superior está dotada de un órgano integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto, quienes son designados y removidos por el INE. Forman parte de este órgano también un secretario ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional y estatal, quienes sólo tienen derecho a voz en las sesiones que concurran.

Las atribuciones del INE¹⁰⁴ y de los OPLs están estipuladas en el artículo 41, apartado C de la Constitución Política, el cual establece que para las elecciones locales, los organismos públicos locales ejercerán funciones en las siguientes materias:

- Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
- Educación Cívica;
- Preparación de la jornada electoral;
- Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
- Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

¹⁰³ Para mayor detalle respecto al PREP Casilla, consultar el Anexo de Tecnología Electoral.

¹⁰⁴ Las atribuciones constitucionales del INE se encuentran detalladas en el anexo de Organización Electoral.

- Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
- Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
- Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral y conteos rápidos;
- Organización desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
- Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electora, y
- Las que determina la ley.

Por otro lado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y el Reglamento de Elecciones son instrumentos que establecen las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales y distribuyen competencias entre la Federación y las entidades federativas.

La coordinación entre las autoridades electorales locales federales y los Organismos Públicos Locales de los 32 estados, se torna indispensable para desarrollar un proceso electoral eficaz con buenos estándares de calidad, que además lleve a optimizar sus recursos (humanos y materiales) en todas las actividades que componen cada uno de los procesos electorales.

Para lograr esta articulación, el INE conformó la Unidad Técnica de Vinculación (UTV) con los Organismos Públicos Locales, en la que mediante sesiones de trabajo con cada OPL, se procedió a elaborar convenios generales de coordinación (con sus respectivos anexos técnicos, financieros y adendas). En estos documentos se detallan cada una de las actividades donde se necesita articular esfuerzos, y se delimitan las responsabilidades en cada tema de manera amplia.

Herramientas de intercambio de información

El INE desarrolló un Sistema Informático sobre el desarrollo de la Jornada Electoral, (SIJE), el cual tenía la función de recopilar la información establecida el Programa de Operaciones del SIJE 2018. La información generada por el SIJE se puso a disposición los OPL, el cual sirvió tanto al INE como a las OPL para conocer y monitorear de manera permanente el desarrollo de la jornada electoral. Para esto, cada OPL debió proveer la infraestructura técnica para garantizar que la información sobre la jornada electoral se difundiera a cada uno de sus Consejos Generales y Distritales. En caso que alguna OPL no pudiera garantizar la infraestructura, el INE estableció que al menos se debía generar 5 cortes de información en horas predeterminadas para notificar de la manera más expedita posible a los Consejos Locales.

Para el cómputo de resultados, el INE también desarrolló un sistema informático, que acompañó al cómputo de los resultados de nivel federativo. Para las elecciones de nivel local, las OPL desarrollaron sistemas informáticos propios.

Coordinación entre INE y las OPL: Comisiones y Lineamientos

En cada uno de los 32 estados se conformó una Comisión de Coordinación y Vinculación entre la Junta Local Electoral del INE y el OPL. Estas comisiones estuvieron integradas por representantes de la Junta Local Electoral y por Consejeros y el Secretario/a del OPL.

Para la organización de las elecciones, se realizaron reuniones periódicas para determinar el marco en el cual debían realizarse las coordinaciones de trabajo, los plazos, la delimitación de las responsabilidades contractuales y económicas, y, las actividades correspondientes a cada arista de la organización electoral (diseño, impresión de material, contratación de recursos humanos, selección de representantes de casilla, capacitación, logística electoral para envío y recepción del material electoral, entre otros).

Según lo reportado a la Misión, de las reuniones de trabajo participaron representantes de la Junta Local Electoral, Consejeros de los OPL, y la plana técnica de las diferentes direcciones con la finalidad de aportar o aclarar asuntos específicos a cada tema. De tales reuniones se desprendieron los acuerdos y anexos técnicos que demarcaron cada actividad a un alto nivel de detalle de manera a lograr claridad en la operación de organización de las elecciones.

De las diferentes reuniones que mantuvo la MVE/OEA con representantes de diferentes OPL, se extrajo que en líneas generales los esfuerzos de coordinación entre los OPL y el INE mejoraron de manera significativa con respecto a lo observado por la OEA en 2015. Representantes de los OPL manifestaron que un aspecto que colaboró a fortalecer esta relación de coordinación fueron las diversas elecciones menores que se organizaron entre 2014 y 2017, las cuales contribuyeron a estrechar lazos, disipar dudas y agilizar la organización electoral.

No obstante, representantes de OPLs manifestaron a la Misión su inconformidad con la lentitud en que en algunos casos experimentaron para recibir respuestas del INE respecto a solicitudes de aclaración (tanto técnica como legal). Esto, según manifestaron, se tradujo en demoras para la toma de decisiones y en ocasiones generó irritación de actores del proceso, como por ejemplo los partidos políticos locales.

Adicionalmente, la Misión recibió quejas respecto a los lineamientos del INE que en ocasiones se contraponían a la legislación local o que llegaban de manera tardía. Un ejemplo que se destaca es la diferencia de criterios a nivel federal y local respecto a las causales para recuento de votos, en específico la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar que en algunos estados puede diferir del porcentaje establecido por el INE. Por otro lado, respecto al momento en que se recibían los lineamientos, representantes de los OPL manifestaron que el arribo tardío de esta información puso en aprietos a determinadas actividades de organización a nivel local, dado que en muchos casos su implementación implicaba la coordinación con proveedores externos. Esto generó incumplimiento de los plazos que estableció el INE, dado que no todos los proveedores tenían la misma capacidad de respuesta.

A pesar de estas circunstancias puntuales, los representantes de los OPL manifestaron que los sistemas informáticos que se implementaron como herramienta de comunicación INE-OPL facilitaron el acceso a información relevante y permitieron agilizar la socialización de los lineamientos. Los foros internos a los que todos los OPL podían acceder, y donde se dispuso información de todas las aclaratorias y lineamiento a cada OPL ayudaron a construir conocimiento colectivo. Consejeros de OPL mencionaron que a pesar de estar aguardando respuestas de sus consultas podían acceder a aclaratorias del INE a otros OPL sobre temas similares, y esto permitió adelantar los tiempos en los procesos.

Por otro lado, la Misión desea destacar los mecanismos establecidos por el INE para que los OPLs remitieran propuestas de mejora al proceso, por ejemplo mediante la introducción de cambios en los documentos de casilla o herramientas innovadoras de accesibilidad. En los casos que la propuesta fue aprobada, el INE emitió un dictamen para incluir el cambio en los lineamientos generales y así expandir la iniciativa a las demás OPL. La Misión considera importante que el INE continúe promoviendo espacios formales de diálogo con las OPLs. Sería positivo que se realicen reuniones para evaluar el último proceso electoral y determinar oportunidades de mejora.

Financiamiento de las elecciones locales

Para el proceso electoral a nivel federal el INE se hace responsable de los costos, además de las actividades asumidas por aquellos procesos transversales, como son la capacitación a funcionarios de casillas, ubicación de casillas y demarcación geográfica, fiscalización, entre otras. Las OPL se hacen cargo de los costos asociados a la elección local y la infraestructura propia que garantice la

operación. Para lo anterior, los OPL solicitan un presupuesto anual que se eroga de los fondos de las arcas de cada estado posterior a la evaluación de la Asamblea y la Gobernación local.

La MVE/OEA pudo conocer mediante reuniones con consejeros, documentos y medios de prensa que el desembolso en algunos estados se realizó con un total de fondos bastante menor a lo solicitado, de forma fraccionada e inclusive con desembolsos tardíos realizados a muy pocos días antes de la elección¹⁰⁵.

La Misión considera que estas situaciones no sólo ponen en riesgo el acto eleccionario por la incapacidad de cumplir con las distintas etapas del calendario electoral, sino que también atentan contra la fortaleza institucional de los OPLs y su credibilidad ante los partidos políticos y la ciudadanía.

Hallazgos y recomendaciones

-Horario de instalación de las casillas: El día de la jornada electoral se registraron retrasos en la apertura de un número considerable de casillas. La Misión recomienda adelantar todavía más la hora de convocatoria de los funcionarios, tomando en consideración el tiempo necesario para completar todas las operaciones de instalación de la casilla única.

-Ubicación de casillas: La Misión observó que la ubicación de las casillas de votación era en muchos casos vulnerable a factores climáticos que podrían interrumpir el proceso eleccionario y no garantizaban el resguardo apropiado del material electoral. La Misión considera pertinente reiterar la recomendación hecha por la OEA tanto en el 2009 como en el 2012 sobre la posibilidad de mejorar los sitios de votación, ubicando las casillas en espacios cerrados y de fácil acceso.

-Casillas Especiales: La Misión reitera, al igual que en el informe emitido en 2012, la necesidad de aumentar el número de casillas especiales para atender en la máxima medida posible el flujo de electores en tránsito. La Misión recomienda asimismo restringir la posibilidad de votar en casillas especiales a ciudadanos que se hallen empadronados en la misma localidad en la que se ubica tal casilla, de tal modo que quienes hagan uso de estos espacios de votación sean aquellos electores que verdaderamente se encuentran distantes de su domicilio.

-Lista nominal de electores y primeros votantes: La Misión observó que el nivel de empadronamiento de los primeros votantes (18-19 años) es significativamente menor a la media general de la ciudadanía. La MVE recomienda a la autoridad electoral redoblar sus esfuerzos para reducir la brecha porcentual existente entre ese segmento de población y el resto. Para ello se sugiere dar mayor impulso a las campañas de educación cívica dirigidas específicamente a aumentar la credencialización de futuros primeros votantes.

-Voto de los Mexicanos Residentes en el Exterior (VMRE): Se constató la existencia de una significativa diferencia entre el número total de personas que se registraron para sufragar desde el extranjero y el número de votos que efectivamente se emitieron. La Misión recomienda analizar las causas de esta divergencia- sean logísticas, de capacitación o de otro tipo- y adoptar las medidas que se consideren pertinentes para facilitar el ejercicio del voto desde el exterior..

-Divulgación de resultados: La Misión constató que la divulgación de resultados preliminares se produjo más lento de lo previsto. Se recomienda explorar modificaciones a los procedimientos de repliegue de los paquetes electorales con el fin de reducir al máximo el lapso que media entre la finalización del escrutinio y la digitalización del acta con los resultados. En este sentido, la Misión

¹⁰⁵ El caso puntual y más crítico se refiere al caso del estado Morelos, aunque no fue el único.

saluda la incorporación del llamado PREP casilla, aunque sugiere enfatizar durante la capacitación de los CAEs la relevancia de la tarea de digitalización. La Misión recomienda asimismo aumentar los recursos humanos durante la jornada electoral para que el PREP casilla pueda alcanzar la máxima cobertura posible. Por último, y con el fin de otorgar celeridad a la difusión de resultados preliminares, la Misión recomienda evaluar una modificación legislativa que permita completar las actas de escrutinio y cómputo inmediatamente después de obtener los resultados de una determinada elección.

-Capacitación: La Misión recomienda incluir talonarios desprendibles en los simulacros llevados a cabo con los funcionarios de casilla. De esta forma, pueden practicar anticipadamente el ejercicio de desprender la boleta de su matriz y así evitar inconvenientes durante la jornada de votación. Asimismo, la Misión sugiere que durante la capacitación se refuercen los aspectos relacionados al llenado de actas, así como alentar a los funcionarios de casilla a utilizar la calculadora proveída en el paquete electoral, a modo de reducir los errores aritméticos que ultimadamente causaron un número importante de recuentos.

-Materiales electorales: La Misión observó que, a pesar de la existencia de una única casilla, ciertos materiales electorales- como las actas de la jornada electoral- se entregaron por duplicado. La Misión recomienda evaluar la posibilidad de unificar estos documentos con el objeto de reducir la carga de trabajo de los funcionarios de casilla. Dadas las dificultades identificadas el día de la elección, la Misión sugiere una evaluación de la calidad del troquelado y del material en que se elaboran las boletas electorales.

-Homologación de Procedimientos: En la reforma político-electoral de 2014 el nuevo Instituto Nacional Electoral asumió funciones que antes recaían en los institutos locales. Como ente centralizado, el principal objetivo del INE es homologar los procesos electorales de los Órganos Públicos Locales (OPL). Con relación a la elección del 2015, la Misión constató mayor claridad respecto a los roles de cada institución, así como la existencia de espacios formales de vinculación y coordinación operativa entre el INE y los distintos OPL. No obstante, la Misión advierte que persisten desafíos en cuanto a la homologación de procedimientos, debido a que por el propio carácter federal del sistema político-electoral mexicano, los OPLs cuentan con autonomía en materia de legislación electoral a nivel local, que en ocasiones podría diferir de las disposiciones federales¹⁰⁶. En este sentido, la Misión recomienda seguir trabajando en mejorar la articulación inter-institucional.

-Presupuesto de OPLs: Los costos asociados a las elecciones locales se financian a nivel estatal. Representantes de diversos OPLs manifestaron a la MVE/OEA su preocupación por no contar con la cantidad de presupuesto suficiente para cumplir con sus funciones, así como por recibir desembolsos fraccionados o realizados a sólo pocos días de la elección. La Misión recomienda evaluar un mecanismo para asegurar que los Órganos Públicos Locales puedan contar con el presupuesto necesario para llevar a cabo sus funciones en el debido tiempo.

-Mecanismos de evaluación y mejora: la Misión desea destacar los mecanismos establecidos por el INE para que los OPLs remitan propuestas de mejora al proceso, por ejemplo mediante la introducción de cambios en los documentos de casilla o herramientas innovadoras de accesibilidad. En este contexto, la Misión considera importante que el INE continúe promoviendo espacios

¹⁰⁶ A modo de ejemplo, el lineamiento del INE permite el recuento de votos en las casillas cuando la diferencia de votos entre el primer y segundo candidato sea del 1% o menos de votos. En cambio, en el Estado de Morelos, la legislación permite el recuento cuando la diferencia es de 0.5%.

formales de diálogo con las OPLs, que podría incluir reuniones para evaluar el último proceso electoral y determinar oportunidades de mejora.

2) TECNOLOGÍA ELECTORAL

Introducción

El 1 de julio de 2018 se celebraron en México Elecciones Federales y Locales. A nivel nacional, se eligió al Presidente de la República, 128 senadores y 500 diputados. A su vez, 30 de las 32 entidades federativas eligieron autoridades locales, entre ellas: Gubernaturas, Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, Congresos Locales, Ayuntamientos, Juntas Municipales y Alcaldías. En total, se renovaron 18.299¹⁰⁷ cargos. Se trató de la elección más grande de la historia de México, y de un importante reto para las autoridades electores, fundamentalmente en materia de organización y logística electoral.

Para hacer frente a estos desafíos, el INE implementó una serie de herramientas informáticas que permitieron gestionar de manera más ágil muchos de los procesos del calendario electoral. En este sentido, el registro de los observadores electorales y de representantes de partidos políticos, el control de la distribución del material electoral, y el monitoreo de la jornada electoral se llevaron adelante con soportes tecnológicos.

La transmisión de los resultados de los comicios siguió esta misma tendencia. Con la finalidad de permitir que la ciudadanía pudiera obtener los totales de la votación en corto tiempo, se implementaron tres mecanismos para el cómputo de resultados. El primero de ellos, el conteo rápido, se realizó a partir de una muestra aleatoria y representativa del total de las casillas. A través de este sistema, se dieron a conocer únicamente las tendencias de la elección para los cargos de Presidente, Gobernadores y Jefe de gobierno de la ciudad de México.

En paralelo, el INE y los OPL pusieron en ejecución el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), que mediante el cómputo de las actas de todas las casillas ofreció resultados desde la misma noche del proceso electoral¹⁰⁸. El Instituto Nacional electoral realizó el PREP de los cargos del ámbito federal, que incluían la presidencia, las senadurías y las diputaciones; las diferentes OPL se encargaron del procesamiento de los resultados preliminares de los comicios locales.

Por último, el cómputo distrital, llevado adelante en cada uno de los 300 distritos en que se dividió el territorio mexicano, implicó la verificación de la totalidad de las actas de escrutinio. A diferencia del PREP y del conteo rápido, este mecanismo de cómputo tuvo valor legal y se utilizó para la proclamación de los ganadores.

Marco Jurídico

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo No. 39 establece las acciones que le corresponden ejecutar al INE en el marco del proceso electoral. Entre ellas se destacan: el diseño de la geografía electoral; la creación y actualización del padrón electoral y lista de electores; la definición de las reglas, lineamientos, criterios y formatos que han de seguirse en materia de encuestas y conteos rápidos; la impresión de documentos y producción de materiales electorales; y la difusión de los resultados electorales.

El Reglamento de Elecciones en los Artículos del No. 336 al No. 419 establece las bases y procedimientos que deben seguir el INE y los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas (OPL) para la implementación y ejecución del Conteo Rápido, PREP y Cómputo Distrital o Final. La normativa prevé la creación de diferentes comités para el seguimiento y la realización de

¹⁰⁷ INE, Numeralia del proceso electoral 2018, con corte al 8 de julio de 2018

¹⁰⁸ Los resultados del PREP fueron preliminares, es decir, no vinculantes y sin efectos jurídicos

auditorías, que permiten garantizar la calidad y la seguridad de los procesos tecnológicos. El Comité Técnico Asesor del PREP (COTAPREP)¹⁰⁹, por ejemplo, es el organismo encargado de realizar estudios, análisis y propuestas para optimizar el PREP, así como de prestar asesoramiento en su ejecución. Otro órgano que también está contemplado en el reglamento es el Comité Técnico Asesor de los Conteos Rápidos (COTECORA)¹¹⁰, el cual brinda asesoría para el diseño, implementación y operación de los conteos rápidos que se realizan.

Sistema de Captación y Verificación de Apoyo Ciudadano a aspirantes a candidaturas Independientes

En México, las candidaturas independientes representan la forma para que los ciudadanos que no están afiliados a algún partido político puedan contender por alguno de los cargos de elección popular. Para las Elecciones de 2018, los cargos federales a los que se podían postular los ciudadanos de manera independiente eran: Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales. Para presentar una candidatura independiente se debía recoger dentro del plazo establecido, un determinado porcentaje de apoyos ciudadanos.¹¹¹

En los anteriores procesos electorales, para registrar su apoyo a un candidato, el ciudadano debía llenar a manualmente una serie de formularios y entregar una copia física de su credencial. De cara a las elecciones de 2018, el INE desarrolló un aplicativo que permitía que, mediante el uso de una tableta o un celular, un personal auxiliar¹¹² capturara digitalmente los datos personales y las imágenes de las credenciales de votación de los ciudadanos que ofrecían su apoyo. Los datos así obtenidos eran transmitidos a los servidores del INE, donde pasaban por diferentes procesos de validación, automáticos y manuales¹¹³.

Por otra parte, el INE puso a disposición un portal Web en el que se clasificaban los apoyos en distintas categorías, entre las que se destacan: 1) apoyos ciudadanos en la lista nominal; 2) duplicados mismo aspirante; 3) bajas; y 4) con inconsistencias. De acuerdo a las entrevistas mantenidas por la Misión, los usuarios de la aplicación y portal Web tenían la percepción que la primera categoría (apoyos ciudadanos en lista nominal) correspondía a los apoyos que ya tenían validez definitiva y que únicamente aquellos categorizados como duplicados, bajas, o con inconsistencias eran rechazados y/o se encontraban bajo revisión. Lo anterior cobró relevancia dado que, como resultado de una revisión realizada por el INE posterior al cierre de la etapa de recepción de documentación, existieron casos en que apoyos que inicialmente eran entendidos como válidos fueron rechazados.

Ello sucedió, por ejemplo, con los registros que no tenían el soporte documental indicado en la normativa¹¹⁴. Puesto que el aplicativo utilizado para capturar los datos de los ciudadanos no estaba

¹⁰⁹ Reglamento de Elecciones Artículo No. 340.

¹¹⁰ Reglamento de Elecciones Artículo No. 362.

¹¹¹ *El porcentaje de apoyos requeridos varía según el cargo. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 371*

¹¹² Previamente registrado por el aspirante a candidato

¹¹³ *No se consideraron como apoyos válidos aquellos que contenían nombres con datos falsos o erróneos, los que no venían acompañados con copias de credencial de elector vigente, los que correspondían a ciudadanos con residencia fuera de la demarcación territorial para la que estuviera postulando el aspirante y los ciudadanos/as que hayan sido dados de baja de la lista nominal. Asimismo, en el caso de la existencia de más de una manifestación de un ciudadano/a a favor de una misma persona aspirante, solo se computa una, y finalmente, cuando una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de una persona aspirante, solo se computará la primera manifestación presentada. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 385, párrafo 2, de la LGIPE; Lineamientos: numeral 25.*

¹¹⁴ *Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/ANEXO-1-CG387-17.pdf>*

diseñado para diferenciar entre documentos originales y duplicados, algunos auxiliares registraron apoyos recurriendo a fotocopias de las credenciales de los electores. Dado que- a los efectos de este procedimiento- las copias no tienen validez, el INE anuló estos registros durante la etapa de revisión.

Independientemente de las dificultades mencionadas, la implementación de esa tecnología permitió solucionar una serie de problemáticas técnicas que se habían presentado en anteriores procesos, entre ellas: las lentas y largas filas de ciudadanos que pretendía registrar su apoyo a alguna candidatura, los múltiples errores en la captura de las informaciones, o los retrasos en el avance de la verificación de la información documental.

Por último, la Misión desea destacar que el desarrollo del mencionado aplicativo incluyó una serie de medidas orientadas a garantizar la protección de la información personal de los ciudadanos. Los datos recabados eran encriptados por el propio sistema, tanto para su almacenamiento en el dispositivo como para su transferencia a los servidores del INE. De este modo, luego de ejecutar la captura, los auxiliares no tenían acceso a esta información ni a la foto de la credencial del elector.

Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE)

Este sistema permitió, tanto al INE como a los OPLs, monitorear de manera permanente el desarrollo de la jornada electoral. Los principales datos que se recopilaron a través de este programa fueron:

- Avance de la Instalación de casillas electorales
- Integración de las mesas directivas de casilla
- Presencia de Representantes de Partidos Políticos y Candidaturas Independientes en las casillas electorales
- Presencia de Observadores Electorales en las casillas
- Incidentes que se registren en las casillas electorales

Gráfico 1: Presentación de progreso de instalación de casillas por el Portal Web SIJE

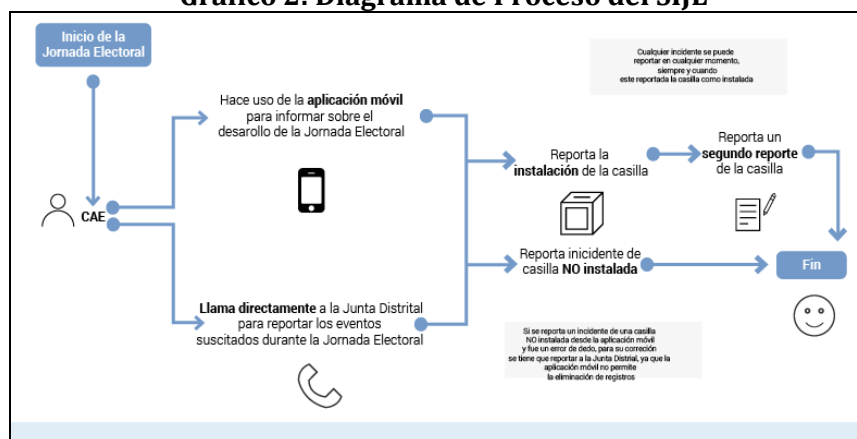


Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

Para este proceso electoral, se incorporó al sistema una aplicación celular llamada “SIJE Móvil”, que permitió a los Capacitadores-Asistentes Electorales (CAE) capturar y transmitir las informaciones sobre el funcionamiento de las casillas directamente con el teléfono celular. Anteriormente, este procedimiento se realizaba via voz, a través de una llamada telefónica.

A los fines de completar sus reportes, los CAEs visitaban dos veces cada casilla asignada. En la primera visita informaban sobre aspectos relacionados con la apertura de la votación, mientras que en la segunda reportaban datos sobre el funcionamiento de la casilla¹¹⁵. Bajo este esquema, el ingreso de nuevos datos al sistema dependía del tiempo que se demorase el capacitador en trasladarse de una casilla a la otra. Por lo anterior, la Misión observó que si bien la información sobre la apertura de las mesas estuvo siempre disponible, la misma ingresó por cortes y no en tiempo real.

Gráfico 2: Diagrama de Proceso del SIJE



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

La plataforma SIJE contó además con un portal Web de seguimiento a la jornada electoral, que permitió al INE y OPLs consultar la información reportada desde las casillas. La Misión destaca que los datos podían visualizarse en diferentes formatos, como son listados y gráficos, lo que facilitaba su lectura. Entre la información más relevante cargada en la página electoral se encontraba el reporte de los incidente ocurridos en las casillas.

Tabla 1. Detalle de reportes de incidencias durante la Jornada Electoral por los CAE en el SIJE

Código	Tipo de Reporte de Incidencia	Cantidad de Casillas Reportadas
1	Casilla no instalada.	16
2.1	Cambio de lugar de la Casilla sin causa justificada.	49
2.2	Cambio de lugar de la Casilla con causa justificada.	345
3	Recepción de la votación antes de las 08:00 horas.	5
4	Recepción de la votación por personas distintas a los facultados por la LGIPE.	24
5.1	Suspensión temporal de la votación por riesgo de violencia y/o violencia en la Casilla.	270
5.2	Suspensión temporal de la votación por condiciones climatológicas desfavorables que dificulten o impidan el acceso al lugar.	46
5.3	Suspensión temporal de la votación por otras causas.	620

¹¹⁵ Como la composición del personal, de los representantes de partidos así como posibles incidencias

6.1	Suspensión definitiva de la votación por riesgo de violencia y/o violencia en la Casilla.	10
6.2	Suspensión definitiva de la votación por robo y/o destrucción de la documentación o materiales electorales.	22
6.3	Suspensión definitiva de la votación por condiciones climatológicas desfavorables que dificulten o impidan el acceso al lugar.	0
6.4	Suspensión definitiva de la votación por otras causas.	1
7	Propaganda electoral en el interior o en el exterior de la Casilla.	370
8	No permitir el acceso a representantes ante la Casilla.	52
9	Algún elector votó sin Credencial para votar y/o sin aparecer en la Lista Nominal de Electores o listas adicionales.	929
10	Ausencia prolongada o definitiva de algún funcionario de la Mesa Directiva una vez instalada la Casilla.	348
11.1.A	Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de algún representante, por pretender asumir las funciones de los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla.	80
11.1.B	Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de algún representante, por promover o influir en el voto de los electores.	43
11.1.C	Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de algún representante, por otras causas.	236
11.2.A	Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de algún observador electoral, por pretender asumir las funciones de los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla.	4
11.2.B	Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de algún observador electoral, por promover o influir en el voto de los electores.	10
11.2.C	Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de algún observador electoral, por otras causas.	18
11.3.A	Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de otra persona ajena a la casilla, por pretender asumir las funciones de los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla.	27
11.3.B	Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de otra persona ajena a la casilla, por promover o influir en el voto de los electores.	48
11.3.C	Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de otra persona ajena a la casilla, por otras causas.	257
12	Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de algún funcionario de la Mesa Directiva de Casilla.	58
13	erre de la votación antes de las 18:00 hrs., sin haber votado todos los electores incluidos en la Lista Nominal.	7
14	Mantener abierta la Casilla después de las 18:00 hrs., sin que se encuentren electores formados para votar.	5
15.1	Cambio de lugar de la Casilla para la realización del escrutinio y cómputo, sin causa justificada.	10
15.2	Cambio de lugar de la Casilla para la realización del escrutinio y cómputo, con causa justificada.	33
16.1	Suspensión temporal del escrutinio y cómputo por riesgo de violencia y/o violencia en la casilla.	80

16.2	Suspensión temporal del escrutinio y cómputo por condiciones climatológicas desfavorables que dificulten o impidan llevar a cabo el escrutinio y cómputo.	31
16.3	Suspensión temporal del escrutinio y cómputo por otras causas.	57
17.1	Suspensión definitiva del escrutinio y cómputo por riesgo de violencia y/o violencia en la Casilla.	24
17.2	Suspensión definitiva del escrutinio y cómputo por robo y/o destrucción de la documentación electoral.	10
17.3	Suspensión definitiva del escrutinio y cómputo por condiciones climatológicas desfavorables que dificulten o impidan llevar a cabo el escrutinio y cómputo.	3
17.4	Suspensión definitiva del escrutinio y cómputo por otras causas.	5
Total		4.153

Fuente: Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral Sistema de Conteo Rápido

Conteo Rápido

En la noche de los comicios, el INE realizó un proceso de Conteo Rápido para estimar la tendencia de las elecciones para presidente, gobernadores¹¹⁶ y jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Este conteo se hizo en base a una muestra y se alimentó de la información que los funcionarios de casilla volcaron en el cuadernillo de operaciones (una bitácora que se utilizó para calcular la suma de los votos antes de pasarlos al Acta de escrutinio y cómputo).

Para la generación de la muestra se conformó un Comité Técnico Asesor de los Conteos Rápidos (COTECORA), integrado por nueve estadísticos o matemáticos expertos en diseño muestral y con amplia experiencia en este tipo de ejercicios. Para el cargo de presidente de la república la muestra incluyó 7.500 casillas a nivel nacional más 287 adicionales en los estados de Baja California y Sonora¹¹⁷, lo que representó un total de 7.787 casillas.

Para el procesamiento de los resultados, una vez finalizado el escrutinio, los Capacitadores-Asistentes Electorales (CAE) o los Supervisores Electorales (SE) se presentaron a las casillas seleccionadas y recogieron los resultados asentados en los cuadernillos de operaciones. Luego, mediante una llamada telefónica, reportaron esta información directamente al personal del Comité Técnico Asesor de los Conteos Rápidos, el cual se encargó de tabular los datos y cargarlos al sistema informático. Con esta información, a las 22:30 hs, el Comité emitió sus estimaciones de las tendencias de la votación para la elección de la Presidencia y se transmitieron los resultados tanto al INE como a los OPL para su divulgación a la ciudadanía.

¹¹⁶ En Chiapas, Puebla, Guanajuato, Tabasco, Jalisco, Veracruz, Morelos y Yucatán.

¹¹⁷ Puesto que estos estados cuentan con un uso horario diferente, se incluyeron más casillas por posibles retrasos en al llegada de información.

Gráfico 3: Diagrama de procesamiento de resultados del Conteo Rápido



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) sumó, en tiempo real, los resultados de todas las actas conforme éstas fueron recibidas en las sedes distritales del Instituto Nacional Electoral. Dado que se alimentó de un número mayor de casillas, el PREP tuvo un margen de error menor que el Conteo Rápido.

Los simulacros realizados los domingos 10, 17 y 24 de junio permitieron probar la infraestructura, las comunicaciones y la capacidad del personal para el procesamiento de los resultados. Cada simulacro incluyó en su planificación, probar el cien por ciento de las actas de escrutinio y cómputo de diferentes niveles federales y de los niveles locales en los casos que aplicaba. Asimismo, para asegurar el correcto funcionamiento del sistema, el INE integró un Comité Técnico Asesor para el PREP (COTAPREP)¹¹⁸. Compuesto por 7 especialistas en tecnologías de la información, estadística, ciencia política e investigación de operaciones, el comité se encargó de brindar asesoría técnica. De manera complementaria, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizó una auditoría al Sistema Informático y a la Infraestructura Tecnológica del PREP.

En el informe realizado por la UNAM y entregado el 30 de junio al INE, se concluyó que:

“El sistema informático del Programa de Resultados Electorales Preliminares que fue desarrollado por el Instituto Nacional Electoral para el Proceso Electoral Federal 2018, brinda la funcionalidad necesaria para llevar a cabo la digitalización, captura y publicación vía Internet de la información de las Actas de Escrutinio y Cómputo de manera íntegra y conforme con los criterios de captura, contabilización y publicación señalados en el Anexo 13 del Reglamento de Elecciones.”¹¹⁹

¹¹⁸ Así lo ordena el como indica el reglamento electoral en el Capítulo II, Artículo 339.

¹¹⁹ <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/PREP2018-informeauditoria-20180630.pdf>

Para esta elección, el INE implementó como novedad el sistema “PREP Casilla”, que- mediante el uso de dispositivos móviles- permitió capturar y transmitir desde las casillas electorales las imágenes de las actas de escrutinio y resultados para su procesamiento. Además de acelerar el proceso de transmisión de resultados, este mecanismo permitió disminuir la logística asociada al traslado de las actas hasta los Centros de Acopio y Transmisión de Datos.

Si bien la Misión saluda la puesta en marcha de este sistema, observó que en la práctica su implementación fue parcial debido a que aproximadamente la mitad de los capacitadores asistentes electorales no enviaron la fotografía del acta al estar dedicados a asistir en el escrutinio y llenado de actas¹²⁰.

Asimismo, más de 17 mil paquetes electorales que correspondían a la elección presidencial no traían las actas PREP por fuera del paquete, como había sido pre-establecido. Funcionarios del INE expresaron a la Misión que la falta de las actas PREP en los paquetes electorales se debió a descuidos de los funcionarios de casilla, probablemente provocados por el cansancio acumulado de una jornada de más de 20 horas.

La Misión observó, por otra parte, que antes de escanear o fotografiar las actas de escrutinio PREP se les colocó manualmente una etiqueta con un código QR para su identificación. La Misión advierte que un error por parte del personal encargado de etiquetar las actas podría haber generado distorsiones al momento de procesar los resultados de la casilla.

Publicación de Resultados del PREP

Para la publicación de resultados electorales del PREP se firmó un convenio con 31 difusores externos, quienes- a través de sus propios medios- se encargaron de dar a conocer la información entregada por la autoridad electoral desde su portal. La plataforma de resultados oficiales del INE se alojó en un servidor externo, en lo que se conoce hoy en día como la Nube¹²¹. Esta modalidad permitió mantener los datos publicados aislados de la información procesada en los servidores del PREP, garantizando de este modo mayor seguridad frente a potenciales ataques externos.

Asimismo, el INE facilitó a diferentes medios de comunicación cortes periódicos de las informaciones consolidadas del PREP. Ello con la finalidad de que estas empresas colocaran en sus servidores y en sus páginas WEB un enlace donde los ciudadanos pudieran tener acceso a los resultados. La existencia de múltiples plataformas para la consulta de los datos PREP disminuyó el riesgo de saturación de la página de publicación principal y el peligro de que, frente a un ataque, se bloqueara completamente el acceso a los resultados.

¹²⁰ <https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/02/extiende-ine-el-cierre-del-prep-para-brindar-mayor-informacion-la-sociedad/>

¹²¹ La computación en la nube (del inglés cloud computing), conocida también como servicios en la nube, informática en la nube, nube de cómputo, nube de conceptos o simplemente "la nube", es un paradigma que permite ofrecer servicios de computación a través de una red, que usualmente es Internet.

Gráfico 4: Portal Web de Difusores del PREP



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

Cómputos Distritales (Cómputo Final)

En México, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Capítulo III) establece que “el cómputo distrital es la suma que realiza el consejo distrital de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral” de las votación de Presidente, diputados y senadores. Este cómputo es considerado final y tiene carácter legalmente vinculante.

Procedimiento

El día de los comicios, una vez concluido el escrutinio en las casillas, se colocó el acta original dentro de un paquete sellado y se entregó una copia a los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes. Asimismo, en un sobre que iba adherido al paquete electoral se colocó una copia del acta para su entrega al presidente del consejo distrital. El material fue enviado a los consejos, donde se realizó el cómputo definitivo de los resultados de todas las casillas.

Antes de iniciar el proceso, cada acta de escrutinio se verificó para determinar si cumplía con algún causal electoral que determinara un recuento de las boletas. Ello ocurrió cuando:

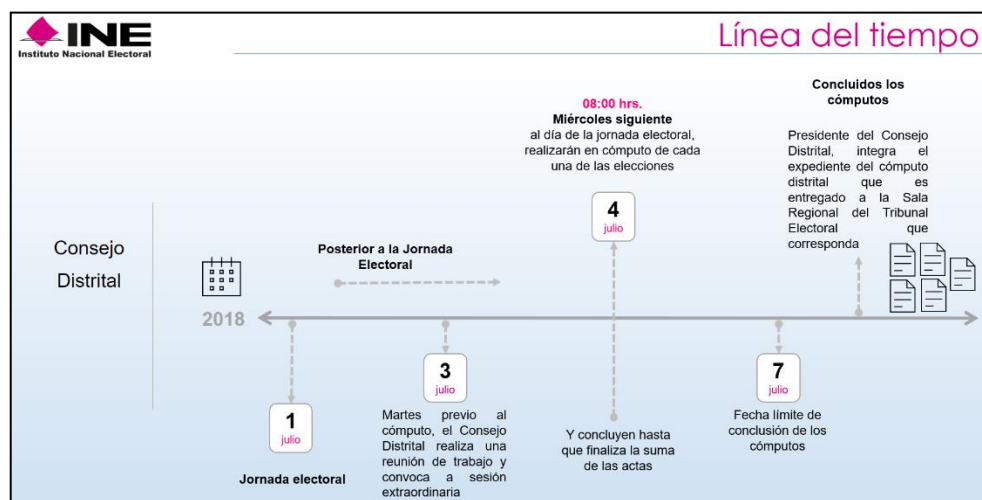
- a) Se constataron alteraciones en las actas que generen duda en el resultado.
- b) No existió el acta de escrutinio y cómputo.
- c) Existieron errores o inconsistencias evidentes en las actas.
- d) Los resultados de las actas originales no coincidieron con los de las copias.
- e) El número de votos nulos fue mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el 1er y 2do lugar de la votación.
- f) Todos los votos habían sido depositados a favor de un mismo partido.
- g) El recuento total, cuando la diferencia de votos entre el candidato presunto ganador y el segundo lugar en votación fue igual o menor a un punto porcentual.

De no ser necesario el recuento, se procedió a realizar un cotejo entre las Actas de Escrutinio y

Cómputo extraídas del paquete electoral y aquellas en poder del presidente del Consejo y de los representantes de los partidos políticos. Los resultados coincidentes fueron validados.

El proceso de cómputo distrital para el cargo de presidente inició a las 8:00 a.m. horas del miércoles siguiente a la jornada electoral, acorde a lo establecido en la normativa¹²², y continuó de forma ininterrumpida hasta concluir el total de las actas.

Gráfico 5: Línea de Tiempo de Cómputos Distritales



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

Seguimiento y difusión de resultados

*Resultados presentados por el Conteo Rápido*¹²³

A las 22:30 del día de la jornada electoral se dieron a conocer los resultados del conteo rápido. Para ese momento, si bien se había procesado sólo el 66,5% de las actas seleccionadas para el conteo, ya se tenían datos de los 350 estratos considerados en la muestra, por lo que la información disponible era lo suficientemente representativa y consistente para ser publicada.¹²⁴

En lo que respecta a los resultados de la elección presidencial, el conteo rápido arrojó las siguientes estimaciones:

Tabla 2: Resultados del conteo

Nombre del Candidato	Partido / Coalición / Independiente	Intervalo %	
		Límite Inferior	Límite Superior
Ricardo Anaya Cortés	PAN, PRD, MC	22,1	22,8
José Antonio Meade Kuribreña	PRI, PVEM, NA	15,7	16,3
Andrés Manuel López Obrador	PT, MORENA, PES	53,0	53,8
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	INDEPENDIENTE	5,3	5,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INE.

¹²² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Capítulo III, Artículo 310

¹²³ Ver anexo 3

¹²⁴ https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/1Conteo_Rapido_2018_Presidencia.pdf

Resultados presentados por el PREP

La publicación de resultados del PREP se inició de forma oficial a las 20:00 horas del día 1 de julio de 2018, y finalizó a las 21:00 horas del día siguiente. En un principio, estaba previsto que el PREP concluyera a las 20 hs, pero se resolvió extender su funcionamiento porque a la hora establecida para el cierre sólo se contaba con el 90,5% de las casillas computadas. Dentro de las razones oficiales enunciadas por el INE para justificar este cambio de horario se citan: ¹²⁵

- Demora en trabajo de escrutinio en las casillas, por el conteo de hasta 6 niveles de elección distintas.
- Implementación parcial del PREP casilla. Sólo la mitad de los CAES designados para tal fin lograron transmitir la imagen del acta desde la casilla.
- En lo que respecta a la elección presidencial, 10 mil paquetes electorales no llevaban pegadas las actas PREP, lo que demoró la captura de los datos correspondientes a estas casillas.

En total, el PREP capturó 146.744 actas del nivel presidencial, equivalente al 93,56% de las 156.840 esperadas. De las 125.927 actas contabilizadas, 84.594 eran de casillas ubicadas en zonas urbanas y 41,333 de zonas no urbanas.

Gráfico 6: Total de Actas de escrutinio procesadas por el PREP



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

Los resultados dados a conocer por el PREP para el cargo de presidente fueron los siguientes: Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia, obtuvo el 52,96% de los votos; Ricardo Anaya Cortés, candidato de la Coalición Por México al Frente, logró el 22,27%, y el candidato José Antonio Meade Kuribreña, de la Coalición Todos por México, obtuvo el 16,40%. Por su parte, Jaime Rodríguez Calderón alcanzó el 5,23% de los votos.

¹²⁵ <https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/02/extiende-ine-el-cierre-del-prep-para-brindar-mayor-informacion-la-sociedad/>

Tabla 3: Resultados candidatura a presidente presentado por el PREP

Nombre del Candidato	Partido / Coalición / Independiente		Votación	Porcentaje
Ricardo Anaya Cortés	PAN, PRD, MC		10.249.705	22,50
José Antonio Meade Kuribreña	PRI, PVEM, NA		7.472.431	16,40
Andrés Manuel López Obrador	PT, MORENA, PES		24.127.451	52,96
Margarita Ester Zavala Gómez del Campo*	INDEPENDIENTE		64.643	0,14
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	INDEPENDIENTE		2.339.431	5,14
Candidaturas no registradas			57.561	0,13
Votos nulos			1.246.568	2,74
Total			45.557.790	100.00

*Voto nulo por registro cancelado

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INE

Resultados de los Cómputos Distritales

El cómputo distrital implicó el procesamiento del cien por ciento de las actas de las 156.840 casillas dispuestas para este proceso electoral. Se observó, sin embargo, que hubo 16 casillas que no fueron instaladas y 193 casos en que el paquete electoral no fue entregado a la Junta Distrital, por lo que en ninguno de estos casos fue posible proceder con el cómputo de los resultados. Por otra parte, de acuerdo con datos oficiales, 117.634 casillas (75% del total) fueron sometidas a recuento debido, en la mayoría de los casos, a que las actas presentaban errores aritméticos. Se trató del porcentaje de recuento más alto registrado en la historia de las elecciones mexicanas.

Tabla 4: Procesamiento de actas de escrutinio durante el Cómputo Distrital

Proceso	Casillas	Porcentaje
Cotejo	38.997	24,86%
Recuento	117.634	75,00%
Acta de casilla no instalada	16	0,01%
Paquete no entregado a la Junta Distrital	193	0,12%
Total	156.840	100,00%

Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

Tabla 5. Resumen de casillas recontadas por elección y por causal

Cargo	Sin acta por fuera del paquete	Actas ilegibles	Actas con alteraciones	Votos nulos mayores a la diferencia entre el 1er y 2do lugar	Votación para un solo partido o candidato independiente	Diferencias en las igualdades PV=RV; BS+PV=BE; BS+RV=BE	Suma de votos (Sistema) contra Total del acta	Total
Presidente	17.892	9.554	1.338	6.406	20	85.441	37.932	158.583
Diputación MR	19.653	9.341	1.065	14.219	9	85.106	33.198	162.591
Diputación RP	317	50	3	34		650	145	1.199
Senaduría MR	19.404	8.995	999	15.467	11	86.515	35.438	166.829
Senaduría RP	323	42	5	28		646	162	1.206
Total	57.589	27.982	3.410	36.154	40	258.358	106.875	490.408

Fuente: Instituto Nacional Electoral.

Nota: Una casilla puede tener más de una causa de recuento, por lo que la sumatoria de causales del cuadro (490,408) es superior al número de casillas recontadas (117,634).

El 6 de julio, tras la finalización del cómputo en los 300 distritos electorales el Consejo General, del Instituto Nacional Electoral (INE) informó la conclusión de los resultados para la elección presidencial. Pasada la etapa de impugnaciones, quedaron firmes los resultados de los 300 cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, en materia de fiscalización, se determinó que ningún candidato presidencial rebasó los topes de gastos de campaña.

El 8 de agosto, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entregó la constancia de mayoría y validez de la elección presidencial a Andrés Manuel López Obrador, postulado por la coalición “Juntos Haremos Historia”.

Los resultados proclamados por el TEPJF para el cargo de presidente fueron los siguientes: Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia, obtuvo el 53.20% de los votos, equivalente a 30.11.327 sufragios; Ricardo Anaya Cortés, candidato de la Coalición Por México al Frente, logró 12.607.779 votos, lo que representó un 22.27%, y el candidato José Antonio Meade Kuribreña, de la Coalición Todos por México, obtuvo 9.288.750 votos, cifra que representó un 16,41% del total; finalmente, el candidato independiente, Jaime Rodríguez Calderón obtuvo 2.960.461 votos, lo que representó el 5,23%¹²⁶. La participación ciudadana fue de 63,43%

¹²⁶ Dictamen relativo al cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de Presidente electo. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-EEP-0001-2018.pdf

Tabla 6: Resultados finales de la elección Presidencial (Dictamen del TEPJF)

Partido	Votación	Candidato	Coalición	Votación	Porcentaje
Morena	25.184,125	Andrés	"Juntos Haremos Historia"	30.110.327	53,20%
PT	3.396.264	Manuel López			
PES	1.529.938	Obrador			
PAN	9.994.397	Ricardo Anaya Cortés	"Por México al Frente"	12.607.779	22,27%
PRD	1.602.648				
MC	1.010.734				
PRI	7.676.204	José Antonio Meade Kuribreña	"Todos por México"	9.288.750	16,41%
PVEM	1.051.415				
Nueva Alianza	561.131				
		Jaime Rodríguez Calderón	Candidato Independiente	2.960.461	5,23%
		Candidatos No Registrados		31.979	0,06%
		Votos Nulos		1.602.578	2,83%
		Total		56.601.874	100,00%

Fuente: Dictamen del TEPJF relativo al cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de Presidente electo.

El Secretario Ejecutivo del instituto enfatizó que las sesiones transcurrieron con normalidad en la mayoría de los Consejos Distritales. Sin embargo, en los Consejos Distritales 02 con cabecera en Bochil, y 04 con cabecera en Pichucalco, ambos en Chiapas, las sesiones tuvieron que ser suspendidas la noche del miércoles debido a situaciones de violencia en las inmediaciones de las Juntas Distritales. De todas formas, en ambos casos, las sesiones pudieron ser restablecidas¹²⁷.

Hallazgos y recomendaciones

- La MVE observó que el aplicativo utilizado para capturar apoyos a los candidatos independientes no estaba diseñado para diferenciar entre credenciales de elector originales y fotocopias. La Misión recomienda incorporar a esta plataforma algoritmos de verificación que permitan detectar de forma automática los documentos no originales, a fin de evitar que los auxiliares que utilizan el aplicativo registren ciudadanos que en verdad no han prestado su apoyo a ningún candidato.
- La Misión observó que la implementación del sistema PREP casilla fue parcial debido a que aproximadamente la mitad de los capacitadores asistentes electorales no envió la fotografía del acta, al estar dedicados a asistir en el escrutinio. Asimismo, se registraron 10 mil casos en los que no venía el acta PREP por fuera del paquete electoral. Se recomienda que se evalúe colocar la responsabilidad del uso del sistema PREP Casilla en otra figura del proceso electoral, permitiendo que al momento del llenado de las actas, el personal designado tenga el tiempo disponible para ejecutar la transmisión de las imágenes.

¹²⁷ <https://centralelectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>

- Para su identificación, a las actas PREP se les coloca manualmente una etiqueta con un código QR. A fin de evitar posibles errores de parte del personal encargado de etiquetar las actas, se recomienda que los códigos QR puedan ser pre-impresos durante el proceso de preparación del material electoral.
- La Misión constató que el sistema PREP implementado por el INE para el cómputo de las elecciones federales era diferente al sistema utilizado por los OPLs en el plano local. Con la finalidad de hacer más homogéneos los procedimientos de control, seguimiento y el entrenamiento del personal, se recomienda diseñar una única plataforma para el PREP, que abarque tanto el cómputo de resultados preliminares para cargos federales como para cargos locales.
- La Misión observó que uno de los difusores contratados por el Instituto Electoral de la Ciudad de México para dar a conocer los resultados PREP de los comicios locales debió interrumpir su servicio por problemas de infraestructura. Ello generó cierto malestar en la ciudadanía y la percepción de que era el propio IECM el que había suspendido la difusión de resultados. La Misión recomienda establecer la obligación de que las diferentes empresas difusoras lleven una leyenda que informe a los usuarios de que los datos son oficiales pero alojados en servidores externos al Instituto y que existen otros canales para acceder a esta información.
- Durante el cómputo distrital se procedió al recuento del 75% de las casillas debido- en la mayoría de los casos- a errores aritméticos en el llenado de las actas. A fin de evitar que esta situación se repita en futuros procesos electorales se recomienda fortalecer la capacitación de los funcionarios de casilla. Asimismo, se sugiere reforzar el apoyo del personal del INE a los funcionarios al momento de completar las actas.
- El inicio de los cómputos distritales tres días después de finalizado el proceso de escrutinio en las casillas puede generar un período de incertidumbre en comicios con resultados más estrechos. Dado los avances que se han logrado en los sistemas tecnológicos de la información y de la comunicación, se recomienda evaluar la implementación de plazos más cortos para el inicio del Cómputo Distrital. Ello permitiría la finalización del proceso en un tiempo menor y disminuiría tensiones post electorales.

3) FINANCIAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL

Introducción

La legislación que actualmente rige el financiamiento político electoral en México es el resultado de la reforma constitucional y legal mexicana que entró en vigencia en el año 2014¹²⁸. Esta marcó un cambio estructural en la materia político-electoral. Uno de los aspectos más sobresalientes de la reforma fue la evolución del Instituto Federal Electoral (IFE) al Instituto Nacional Electoral (INE), la autoridad encargada de organizar, conducir y vigilar las elecciones del presidente y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

La reforma introdujo, además, cambios significativos en la regulación del financiamiento partidario. En primer lugar, se estableció un sistema de nulidades de las elecciones federales o locales en aquellos casos en que se exceda el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, se compren tiempos en radio y televisión, o se utilicen recursos públicos o de procedencia ilícita en las campañas. Asimismo, se definieron nuevas normas para el acceso a espacios electorales gratuitos en radio y televisión.

El sistema mexicano se encuentra orientado a garantizar que los partidos políticos cuenten con recursos suficientes para afrontar sus actividades electorales y ordinarias. Por normativa, el financiamiento otorgado por el Estado debe prevalecer sobre aquellos recursos de origen privado. En este sentido, el importante volumen de fondos públicos que la ley otorga a los partidos es uno de los pilares centrales de este modelo.

El sistema de financiamiento descansa en tres instituciones: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Estos organismos están encargados de vigilar y sancionar –según la instancia pertinente– lo correspondiente al uso y destino de los recursos públicos o privados utilizados por los partidos políticos en su gestión.

El INE, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), es el encargado de revisar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos¹²⁹ y sus candidatos a nivel nacional. El TEPJF, por su parte¹³⁰, funge como segunda y última instancia en la revisión de las resoluciones realizadas por el INE en esta materia, pudiendo anular, confirmar o modificar¹³¹ las decisiones del instituto. Por último, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es el órgano de la Procuraduría General de la República (PGR) de México, responsable de investigar y perseguir delitos en materia electoral federal¹³².

Sistema de financiamiento y marco legal

El sistema de financiamiento político mexicano se encuentra cimentado en una robusta legislación que emana principalmente de lo previsto en el numeral 41 de la Constitución Política. Ese mandato

¹²⁸ Para un resumen de la reforma electoral 2014, véase el siguiente link:
<http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>

¹²⁹ Se destaca la figura de los partidos políticos, no obstante, también revisa los informes de gastos de los candidatos independientes.

¹³⁰ Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³¹ Artículo 47 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹³² Artículo 10 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

constitucional se ve desarrollado en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) y el Reglamento de Fiscalización (RF). En su conjunto, esta normativa se encuentra orientada a resguardar la equidad y la transparencia en la contienda electoral.

Equidad en el sistema de financiamiento

Estimulación del financiamiento público

En el 2018, el financiamiento público destinado a las campañas electorales a nivel federal¹³³ ascendió a 2 mil 148 millones de pesos, en tanto que para actividades ordinarias se fijó una suma cercana a los 4 mil 296 millones de pesos. En total, estos montos sumaron 6 mil 800 millones de pesos, equivalente a 350 millones de dólares¹³⁴. Adicionalmente, los partidos políticos y las candidaturas independientes contaron con financiamiento público indirecto, destacándose en este rubro el acceso a tiempos del Estado en radio y televisión. El importante volumen de fondos públicos que la ley otorga a los partidos es uno de los pilares centrales de un sistema que ha logrado significativos avances en materia de equidad.

La legislación mexicana prevé el criterio que se debe seguir en la distribución del financiamiento público. De los fondos disponibles para actividades ordinarias, un 30% se distribuye en forma igualitaria entre todos los partidos en contienda y el 70% restante se reparte de acuerdo con el porcentaje de votos que cada fuerza hubiera obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. El financiamiento público para campañas equivale al cincuenta por ciento de los fondos que le corresponden a cada partido político por actividades ordinarias. Para el caso de candidaturas independientes, la LGIPE establece¹³⁵ que estas –en su conjunto– serán consideradas como un partido político de nuevo registro. Los espacios gratuitos en radio y televisión se asignan siguiendo la misma fórmula.

En entrevistas con la Misión, académicos, candidatos y representantes de la sociedad civil coincidieron, en que la fórmula establecida para la distribución del financiamiento público, tanto directo como indirecto, coloca a los candidatos/as independientes en una situación de inequidad. En este proceso electoral, mientras que el financiamiento por partido para cargos federales osciló entre 118 y 547 millones, las candidaturas independientes recibieron- en su conjunto- aproximadamente 43 millones¹³⁶ de pesos. Esta suma se tradujo en tan solo 7 millones de pesos para cada uno de los aspirantes a la presidencia. Esta asimetría se reflejó también en la distribución del financiamiento indirecto: la Misión observó que el tiempo otorgado a las candidaturas independientes en radio y televisión fue significativamente menor que el que se otorgó a los partidos políticos.

¹³³ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen las cifras del financiamiento público de los partidos políticos nacionales y de gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes para el ejercicio 2018.

¹³⁴ <https://militantes->

pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1

¹³⁵ Artículos 407 y 408 de la LGIPE.

¹³⁶ Fuente: Acuerdo INE/CG339/2017

Uso de recursos públicos en campaña y entrega de tarjetas

Distintos actores expresaron a la Misión que algunas campañas hicieron uso proselitista de fondos públicos y programas sociales. Sumado a esto, se entregaron tarjetas o certificados acompañados de un panfleto en el que se describían los beneficios de un programa social que el ciudadano/a recibiría en caso de resultar electo el partido o candidatura que los entregaba.

En procesos electorales previos, el Tribunal Electoral debió atender casos relativos al uso de estas tarjetas y resolvió que eran parte de la propaganda electoral¹³⁷. En 2017 el INE reformó, entre otros, el Artículo 143 Quater del Reglamento de Fiscalización para 1) expandir la prohibición de manera explícita al uso de “cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento [...]”, “así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio”¹³⁸ y 2) que la contravención a esta disposición sea considerada “como un gasto sin objeto partidista, o bien, no vinculado a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto”.

Al juzgar la medida, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que en el primer párrafo el Instituto había excedido sus competencias y dejó sin efecto estas modificaciones¹³⁹. En cuanto al segundo párrafo, el Tribunal determinó que este tipo de gastos, además de ser prohibido, debe computarse a los gastos de campaña.

Cabe destacar que posterior a la jornada electoral, la Sala Superior del Tribunal expresó, en una sentencia relacionada a este mismo asunto, que “la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida, lo que está prohibido es utilizarlo de manera clientelar y condicionar el voto”¹⁴⁰.

A la luz de la normativa vigente, que prohíbe la “entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo”¹⁴¹, la Misión considera necesaria una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas. En ese sentido, recomienda evaluar la posibilidad de tipificar como delito electoral estas conductas y responsabilizar tanto a quienes las ofrecen como a quienes viabilizan su uso. Lo anterior, ya que la Misión identifica este tipo de prácticas como compra de votos. Asimismo, se recomienda establecer mecanismos regulatorios para evitar la solicitud de copias de credenciales de elector que posteriormente puedan ser utilizadas por los partidos con fines clientelares.

Restricción al financiamiento privado

La legislación mexicana dispone una serie de obligaciones, restricciones y topes relacionados con el financiamiento privado de las campañas electorales. Entre tales regulaciones se encuentra la prohibición que tienen los partidos políticos de recibir aportaciones de personas no identificadas¹⁴², de personas físicas o morales extranjeras¹⁴³ y de personas colectivas¹⁴⁴.

La normativa prevé asimismo límites a las aportaciones de privados. Las donaciones de militantes no pueden superar el dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los

¹³⁷ SUP-RAP-388/2017 y acumulados.

¹³⁸ “cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento o material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio” (Acuerdo INE/CG409/2017).

¹³⁹ SUP-RAP-623/2017 y acumulados.

¹⁴⁰ Resolución SUP-REP-638/2018 del 18 de julio de 2018

¹⁴¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 209, numeral 5.

¹⁴² Artículo 55 de la LGPP.

¹⁴³ Artículo 54 de la LGPP.

¹⁴⁴ Artículo 54 de la LGPP.

partidos políticos para el desarrollo de actividades ordinarias y de precampaña. Los aportes de candidatos y simpatizantes, por otra parte, deben ser iguales o inferiores al diez por ciento del tope de gastos para la elección presidencial inmediata anterior¹⁴⁵. Estas disposiciones se orientan a restringir los recursos de fuentes particulares destinados a las campañas, que por su origen o magnitud podrían afectar la equidad en la competencia electoral.

Límites al gasto de campaña

La legislación mexicana establece que las campañas electorales para presidente, senadores y diputados tendrán una duración de 90 días¹⁴⁶. La limitación de los periodos de campaña favorece una reducción en los costos en que incurren los partidos políticos.

Existen, asimismo, otras regulaciones que establecen topes a los gastos efectuados durante el periodo pre electoral. En el marco de la elección a Presidente, los partidos políticos pueden gastar – como máximo – el monto equivalente al veinte por ciento del financiamiento público establecido para la totalidad de partidos en el año correspondiente a la elección¹⁴⁷.

En el cuadro siguiente se muestra, entre otros datos, el total de ingreso (tanto público como privado), el total de gasto por candidatura, el tope de campaña y el porcentaje de gasto respecto al tope.

Tabla 1. Registro de Operaciones de Ingresos y Gastos

Nombre completo	Total ingreso	Participación % de ingreso	Total gasto	Participación % de gasto	Tope de campaña	% de gasto respecto al tope
Ricardo Anaya Cortés	\$369,489,799.66	46.32%	\$350,127,635.02	44.12%	\$ 429,633,325.00	81.49%
José Antonio Meade Kuribreña	\$302,661,804.92	37.94%	\$302,094,747.62	38.06%		70.31%
Andrés Manuel López Obrador	\$100,614,937.34	12.61%	\$100,614,937.34	12.68%		23.42%
Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	\$14,845,691.36	1.86%	\$11,230,258.40	1.42%		2.61%
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	\$10,135,803.53	1.27%	\$29,584,332.40	3.73%		6.89%
Total general	\$797,748,036.81	100.00%	\$793,651,910.78	100.00%		

Fuente: Informe sobre el registro de operaciones de ingresos y gastos de los candidatos del proceso electoral federal y local 2017-2018, con corte al 10 de julio, elaborado por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

Nótese que existieron grandes diferencias entre los recursos invertidos por unos y otros partidos. Los gastos reportados por las distintas campañas al INE oscilaron entre el 2,61% y el 81,49% del tope fijado por ley (alrededor de 429 millones de pesos).

Distintos actores entrevistados por la Misión coincidieron en que los partidos no reportaron la totalidad del dinero recibido y gastado,¹⁴⁸ y que los montos informados a la autoridad electoral no guardan correspondencia con el despliegue de recursos evidenciado durante la competencia electoral. De acuerdo con el testimonio de distintos especialistas, el hecho de que el rebase de tope

¹⁴⁵ Así desarrollado en el artículo 56 de la LGPP.

¹⁴⁶ Artículo 251 de la LGIPE

¹⁴⁷ Los topes al gasto en campaña se encuentran dispuestos en el artículo 243, numeral 4. de LGIPE.

¹⁴⁸ Véase nota en el enlace http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/indaga-ine-400-quejas-por-gastos

de campaña se sancione con la anulación de la elección podría estar estimulando el subregistro de gastos por parte de los partidos.

Transparencia en el Sistema de Financiamiento

Rendición de cuentas

La LGPP establece la entrega de informes periódicos que dan razón de la gestión económica de los partidos políticos en período ordinario y durante los procesos electorales¹⁴⁹. Durante la campaña electoral los partidos están obligados a presentar reportes de ingresos y gastos por periodos de treinta días, contados a partir del inicio de la campaña¹⁵⁰. Dichos reportes deben ser entregados a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE dentro de los tres días posteriores a la conclusión de cada período.

La autoridad electoral dispone de una robusta aplicación informática de utilización “en línea” y “tiempo real”, denominada Sistema Integral de Fiscalización (SIF), a través de la cual los partidos están obligados a registrar sus operaciones financiero-contables. La información reportada no sólo se somete a la revisión del INE sino también al escrutinio ciudadano, ya que los informes de ingresos y egresos se suben a una plataforma Web de libre acceso.

El incumplimiento de los plazos para la presentación de los informes financieros constituye una infracción a la ley y lleva aparejado sanciones de tipo pecuniarias.¹⁵¹ Pese a ello, en el siguiente cuadro se observa que algunos partidos no reportaron oportunamente la información correspondiente a sus ingresos y gastos.

Tabla 2: Oportunidad en el registro de Operaciones¹⁵²

Nombre completo	Fecha de aprobación	Fecha de primera operación	Número de días sin registro de operaciones	Total Polizas	Operaciones sujetas a temporalidad	Operaciones en tiempo	% de operaciones en tiempo	Operaciones extemporáneas	% de operaciones extemporáneas
Ricardo Anaya Cortés	30/03/2018	02/04/2018	3	1,474	1,150	1,000	86.96%	150	13.04%
José Antonio Meade Kuribreña	01/04/2018	03/04/2018	2	2,466	2,228	2,218	99.55%	10	0.45%
Andrés Manuel López Obrador	01/04/2018	10/04/2018	9	3,514	3,082	433	14.05%	2,649	85.95%
Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	30/03/2018	31/03/2018	1	270	251	240	95.62%	11	4.38%
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	19/04/2018	19/04/2018	0	368	308	212	68.83%	96	31.17%
Total general				8,092	7,019	4,103		2,916	

Fuente: Informe sobre el registro de operaciones de ingresos y gastos de los candidatos del proceso electoral federal y local 2017-2018, con corte al 10 de julio, elaborado por el Unidad Técnica de Fiscalización del INE.

De la Tabla 2 se destaca que para la campaña a nivel presidencial hubo partidos o candidaturas independientes –ver última columna de la derecha– en cuyos casos las operaciones extemporáneas

¹⁴⁹ Véase artículos 78, 79 y 80 de la LGPP.

¹⁵⁰ Artículo 80, inciso b) de la LGPP.

¹⁵¹ Así dispuesto en los artículos 443, 445 y 446 de la LGIPE.

¹⁵² El término “póliza” se refiere a los instrumentos contables en los que se registran las operaciones de ingreso-gasto, bajo la lógica de origen-destino. Cada póliza tiene al menos dos movimientos (uno de origen y un destino) y hasta 4000.

alcanzaron el 13,04%, 31,17% y hasta el 85,95%. Estos retrasos en la presentación de la información socavan los esfuerzos del INE por garantizar la transparencia y promover el voto informado de la ciudadanía. De la misma manera, restringe el acceso del INE a elementos informativos que en esta materia devienen medulares para efectos de los análisis y ejercicios de seguimiento o fiscalización que resulten necesarios. Esta situación evidencia también que las medidas disuasivas asociadas con ese incumplimiento no son suficientes a efectos de evitar la transgresión a lo establecido.

Control gubernamental

El INE –a través de la UTF– es el encargado de desarrollar las labores de fiscalización de las finanzas partidarias. En el ejercicio de esta tarea, la legislación otorga al instituto un notable alcance, pues no le aplica los límites que imponen el secreto bancario, fiduciario y fiscal¹⁵³.

Los reportes presentados por los partidos a través del SIF son sometidos a ejercicios de análisis y verificación. Para poder contar con información propia y contrastarla con aquella presentada por los partidos, la UTF recurre a distintos mecanismos. Uno de ellos es el monitoreo de espectaculares¹⁵⁴, que permite al instituto recoger de manera independiente datos sobre la cantidad, características y ubicación de la publicidad electoral colocada en la vía pública. Asimismo, a partir del año 2016, los proveedores contratados por partidos están obligados a indicar en su factura el tipo de proceso electoral al que corresponde el servicio y el beneficiario final del mismo. De este modo, el INE cuenta con una fuente más para identificar los gastos en que incurren las organizaciones involucradas en el proceso electoral.

Las autoridades de fiscalización de las finanzas partidarias han tenido en esta elección de 2018 un desafío de gran magnitud, dada la cantidad de campañas realizadas simultáneamente. En esta oportunidad, el alto número de candidatos participando en la contienda tanto a nivel local como federal dio lugar a una cantidad aproximada de 30 mil informes a dictaminar por el INE³⁸. En este complejo contexto, el marco normativo otorga al INE tan sólo 40 días para revisar los reportes sobre financiamiento de todas las campañas.

Pese a la existencia de mecanismos de fiscalización sofisticados, representantes de partidos, académicos y miembros de la sociedad civil manifestaron a la Misión su preocupación sobre el posible ingreso de dinero de origen desconocido y fondos no reportados a la campaña. Este financiamiento invisibilizado podría lesionar la transparencia del sistema y distorsionar la equidad de la competencia en favor de aquellos candidatos que tienen acceso a este tipo de recursos.

Régimen de sanciones

La legislación¹⁵⁵ prevé el establecimiento de un sistema de nulidades de elecciones federales o locales en los casos en que se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, se compre tiempos en radio y televisión, o se utilicen recursos públicos o de procedencia ilícita en las campañas.

¹⁵³ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵⁴ Un espectacular es un anuncio publicitario de gran formato, normalmente se utiliza para la publicidad gráfica de cualquier ámbito. El término Espectacular puede referirse a: Valla publicitaria o Anuncio espectacular.

¹⁵⁵ En caso de violaciones graves, dolosas y determinantes. Se presume esto último si la diferencia entre el primer y segundo lugar sea menor al 5% (Constitución: artículo 41; Ley General del Sistema de medios de impugnación en materia electoral: artículo 78 Bis).

Para quienes incurren en retrasos en el reporte de sus ingresos y gastos se establecen sanciones de tipo pecuniario. No obstante la existencia de esta disposición, la Misión observó que los partidos no siempre cumplieron los plazos previstos en la legislación para la presentación de los informes financieros.

Por otra parte, la contratación de espacios en radio y televisión se penaliza con la amonestación pública, la reducción de hasta el cincuenta por ciento de los fondos asociados al financiamiento público y la interrupción de la transmisión de propaganda en radio y televisión, entre otras. La Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) establece además sanciones relacionadas con el ingreso de dineros del extranjero, la alteración de documentos probatorios de gastos, la prestación de servicios por parte de proveedores no inscritos en el padrón de proveedores, la alteración de documentos solicitados por el órgano electoral y el uso de recursos públicos en campañas. Estas infracciones son castigadas con sanciones que van desde 50 días multa hasta la imposición de 9 años de prisión¹⁵⁶.

Hallazgos y recomendaciones

- En entrevistas con la Misión, académicos, candidatos y representantes de la sociedad civil coincidieron, en que la fórmula establecida para la distribución del financiamiento público, tanto directo como indirecto, coloca a los candidatos/as independientes en una situación de inequidad. La Misión recomienda que se evalúe las prerrogativas de los candidatos independientes en esta materia, a efectos de establecer condiciones más equitativas para su participación.
- Representantes de partidos, académicos y miembros de la sociedad civil, manifestaron a la Misión su preocupación sobre el posible ingreso de dinero en efectivo de origen desconocido y fondos no reportados a la campaña. Para fortalecer las capacidades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral se sugiere mejorar la coordinación con otras entidades del Estado, particularmente con aquellos órganos con mayores herramientas para la investigación e inteligencia financiera.
- Para quienes incurran en retrasos en el reporte de sus operaciones financieras, se establecen sanciones de tipo pecuniario. A pesar de ello, la Misión observó que algunos partidos no reportaron oportunamente la información correspondiente a sus ingresos y gastos. Se recomienda evaluar la pertinencia del régimen de sanciones actual, a los fines de aumentar sus efectos disuasorios. En ese contexto, se sugiere analizar la responsabilidad de individuos (dirigentes, candidatos y tesoreros) y la incorporación de sanciones administrativas y de nuevos tipos penales a la normativa.
- Se recomienda extender los plazos otorgados a la autoridad electoral para concluir sus tareas de fiscalización o considerar la posibilidad de delegar esta facultad (en los casos de candidaturas locales) a aquellos órganos públicos locales electorales que estén en la capacidad de cumplir con esta función.
- La Misión considera necesaria una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas, ya que es posible que el diseño que utilizan contribuyan que la ciudadanía las perciba como un beneficio a cambio de su voto. Asimismo, la Misión recomienda establecer mecanismos regulatorios para evitar la solicitud de copias de credenciales de elector que posteriormente puedan ser utilizadas por los partidos con fines clientelares.

¹⁵⁶ El régimen sancionatorio se encuentra dispuesto en el Capítulo II de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

4) Participación Política de las Mujeres

Introducción

Con la incorporación de la paridad en la Constitución (artículo 41, base I) y el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias encaminadas a darle cumplimiento, México ha definido un marco jurídico robusto en materia de paridad política e igualdad de género.

La implementación del marco jurídico ha sido eficazmente acompañada por la acción de las instituciones electorales. Tomando como referencia los desafíos identificados en la aplicación de la paridad para la elección del Congreso de Diputados en 2015, el INE definió nuevas reglas en el marco del proceso electoral 2017-2018. Con el fin de asegurar el acceso real de las mujeres a los cargos de elección popular, los partidos debieron colocar mujeres al frente de todas las listas para la elección por representación proporcional al senado. Además, al menos dos de las cinco listas presentadas para diputados debieron estar encabezadas por mujeres.

Se destaca también la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien, a través de distintas sentencias, se ha consolidado como un actor clave para la defensa de los derechos político electorales de las Mujeres en México. A modo de ejemplo, en el marco de las elecciones de 2015, la Sala Superior del Tribunal había dispuesto que sobre el total de municipios existentes en cada entidad federativa, era obligatorio postular a un 50% de hombres y 50% de mujeres.

Sistema electoral

En México los Poderes Ejecutivos de la Unión y de los estados, estos, son el/la Presidente/a de la República y los/las Gobernadores/as de cada estado, son nombrados por 6 años sin posibilidad de reelección. En cada entidad federativa el poder legislativo se configura en una sola Cámara, en cambio, el Congreso de la Unión se integra por dos: la Cámara de Diputados y el Senado. La Cámara de Diputados tiene 500 integrantes; 300 se eligen por el principio de MR y 200 por el principio de RP. Por su parte, la Cámara de Senadores tiene 128 integrantes: 65 son elegidos por el principio de MR –una fórmula de 2 candidatos por cada entidad federativa-; 32 son asignados a la Primera Minoría (PM) –uno para el partido que obtuvo el segundo lugar en la elección de cada entidad-, y 32 elegidos por el principio de RP (Peña, 2017).

Marco jurídico

México es signatario de los principales instrumentos internacionales vinculantes de protección de los derechos políticos de las mujeres¹⁵⁷:

- Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (adhesión en 1945)
- Convención de los Derechos Políticos de la Mujer (1981)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1981)
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación sobre la Mujer (1981)
- Protocolo Facultativo de CEDAW (2002)
- Carta de la Organización de Estados Americanos (1948)
- Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1981)

¹⁵⁷ Fuente: <http://igualdad.ine.mx/politicas-internas/normatividad-nacional/>

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1981)
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Para” (1998)

Al respecto de las obligaciones internacionales, es importante señalar que con la reforma constitucional de 2011 el Estado mexicano elevó a rango constitucional los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales.

Los siguientes son los ordenamientos jurídicos de carácter federal que atienden aspectos en materia de igualdad de género y derechos políticos:

- Artículo 1 de la Constitución
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Desde 2014, la incorporación del principio de paridad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵⁸ ha propiciado el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias encaminadas a darle cumplimiento. Ejemplo de ello son: la alternancia en las listas de representación proporcional, la metodología de bloques, la paridad horizontal, la paridad transversal y la paridad vertical, entre otras variantes a nivel federal y estatal, que tanto los partidos políticos como las autoridades electorales deben aplicar.

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) se incluyen distintas disposiciones orientadas a garantizar el acceso de las mujeres a los cargos de representación popular. Entre estas se destaca la obligación de los partidos políticos promover la paridad de género en candidaturas y la obligación de destinar el 3% de su gasto ordinario para capacitar a mujeres. Asimismo, la ley señala que los partidos políticos deberán determinar los criterios que se aplicarán para garantizar la paridad de género en ambas Cámaras, Congresos Locales y en la Asamblea Legislativa de Ciudad de México. También se establece que no se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Tabla 1: disposiciones paritarias reguladas en la LEGIPE

Paridad de género	LEGIPE
Las fórmulas para senadurías y diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional deberán integrarse por personas del mismo género (suplencia de género). Lo mismo sucede con las candidaturas independientes.	Artículo 14 numeral 4 y numeral 5 Artículo 233 Artículo 234 Artículo 364

¹⁵⁸ Artículo 41, Base I,

Los pueblos y comunidades indígenas elegirán autoridades o representantes garantizando la participación de mujeres y hombres en condición de igualdad, respetando las normas de la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables.	Artículo 26 numeral 4
Es responsabilidad de los partidos políticos promover y garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas para integrar el Congreso de la Unión, los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	Artículo 7 numeral 1 Artículo 232 numeral 3 y numeral 2
Los partidos políticos, el Instituto y los Organismos Públicos Locales Electorales, en el ámbito de sus competencias, podrán “rechazar el registro del número de candidaturas de género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo programable para la situación de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros”.	Artículo 232 numeral 4 Artículo 241
Es responsabilidad de los partidos políticos promover y garantizar la paridad entre los géneros para integrar el Congreso de la Unión, los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	Artículo 3 numeral 4 y numeral 5 Artículo 25 inciso r

Fuente: elaboración propia

Nuevas reglas relacionadas con la paridad en el proceso electoral 2017-2018

Mediante el Acuerdo INE/CG508/2017 el Consejo General del INE aprobó medidas de acción afirmativa para incrementar el número de mujeres y de personas indígenas en la integración de la Cámara Baja. A partir de entonces se estableció lo siguiente:

1. Al menos dos de las cinco listas de representación proporcional deben estar encabezadas por mujeres.
2. Los partidos políticos deben postular a personas que se auto adscriban como indígenas en los 13 distritos que tienen 60% o más de población indígena. Para ello deberán contar con la auto adscripción calificada y los registros deberán respetar la paridad de género, es decir, la mitad deben ser para mujeres y la mitad para hombres.
3. En las candidaturas registradas cuyo número fuera impar, se privilegia que la mayor parte sean de mujeres.
4. El número de candidatas mujeres registradas para la Cámara Baja puede ser superior al 50%.

Para el caso del Senado de la República, las medidas adoptadas fueron las siguientes:

1. En la mitad de las entidades federativas las listas de candidaturas de mayoría relativa deben estar encabezadas por mujeres y la mitad por hombres, para garantizar que un mayor número de mujeres acceda a las senadurías de primera minoría.
2. Las listas de candidaturas a senadurías de mayoría relativa se deben integrar alternadamente con una fórmula de mujeres y otra de hombres.
3. La lista de candidaturas a senadurías por el principio de representación proporcional deberá encabezarse por una fórmula integrada por mujeres.

Normas de paridad en las entidades federativas y en los gobiernos locales

En el Informe de 2015, la MVE/OEA señaló “la necesidad de continuar con la armonización del marco legal de las entidades federativas, con el fin de incorporar integralmente la paridad horizontal y las garantías para su cumplimiento a nivel nacional”. Información recopilada por el proyecto Atenea en 2017 muestran que no todas las entidades federativas han completado el proceso de armonización (ver Tabla 3 y 4)¹⁵⁹.

Tabla 2. Regulación de la paridad en las candidaturas a congresos locales en México, 2017

Instrumento legal/Criterio	Número de entidades	Entidades que no incluyen criterio
Constituciones Políticas	30 entidades	Chihuahua y Veracruz
Leyes electorales con paridad en diputaciones ambos principios	31 entidades	Oaxaca prevé cuotas del 40%
Leyes electorales con mandato de posición	30 entidades	Nuevo León y Oaxaca
Leyes electorales no incluyen excepciones por método selección candidaturas	30 entidades	Morelos y Chiapas por método directo en candidaturas de MR
Leyes electorales con sanción al incumplimiento	27 entidades	Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora y Veracruz

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa indicada

Tabla 3. Regulación de la paridad en las candidaturas a los ayuntamientos y presidencias municipales en México, 2017

Instrumento legal/Criterio	Número de entidades	Entidades que no incluyen criterio
Leyes electorales con paridad horizontal en ayuntamientos por ambos principios	28 entidades	Durango, Oaxaca, Tamaulipas, Yucatán. Sonora aplica la paridad solo RP y Tlaxcala no prevé paridad en la ley sino en constitución política

¹⁵⁹ ATENEA (2017): La democracia paritaria en México: Avances y desafíos. ONU Mujeres. México

Leyes electorales con mandato de posición en listas	29 entidades	Durango, Nuevo León y Tlaxcala
Leyes electorales sin excepción cumplimiento de paridad por método selección candidaturas	29 entidades	Chiapas, Morelos y Oaxaca
Leyes electorales con sanciones por incumplimiento	27 entidades	Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora y Veracruz

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa indicada

La participación de hombres y mujeres en las elecciones observadas

a. Inclusividad en las Elecciones desde la Perspectiva de Género

Proceso de Inscripción

El Padrón Electoral es la base de datos que contiene la totalidad de ciudadanos/as inscritos para obtener su Credencial para Votar. La Lista Nominal de Electores es la relación que contiene nombre y fotografía de los/as ciudadanos/as registrados/as en el Padrón Electoral y con Credencial para Votar vigente. El día de las elecciones, es el cuadernillo donde se verifica si el/la elector/a tiene derecho a votar.

La siguiente tabla muestra la composición de género del Padrón Electoral y la Lista Nominal que se utilizó para la Jornada Electoral del 1 de julio de 2018. Se observa que en ambos listados las mujeres representan el 51,8% del total.

Tabla 4. Datos del padrón electoral y de la lista nominal, desagregados por sexo, México, proceso electoral 2017-2018

Padrón ELECTORAL				LISTA NOMINAL			
Hombre	mujer	total	%mujeres	Hombres	Mujer	Total	%mujeres
43.030.679	46.301.352	89.332.031	51,83%	42.913.518	46.209.837	89.123.355	51,85%

Fuente: INE/CG465/2018

b. Limpieza de las Elecciones desde la Perspectiva de Género

Integridad de las preferencias de mujeres votantes

En la votación pueden existir limitaciones al ejercicio del sufragio libre y secreto, así como presiones externas causadas por cualquier tipo de violencia, vulnerando la integridad de las preferencias del votante. La asimetría de poder que existe entre mujeres y hombres, generalmente coloca a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad para ejercer su derecho al voto libre y secreto.

A este respecto, el día de la elección se observaron restricciones al voto secreto (que incluye voto familiar, delegado o suplantación) que afectaron a mujeres votantes, como muestra la Tabla 5. Este tipo de prácticas menoscaba el derecho al voto de las mujeres y debe ser objeto de atención por

parte del Estado en el marco de políticas dirigidas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres.

Tabla 5. Restricción al derecho al voto secreto que afectó a mujeres, México, proceso electoral 2017-2018

	En más de la mitad de las mesas o en todas la mesas	En la mitad de las mesas visitadas	Solo en menos de la mitad de las mesas visitadas	No, en ninguna mesa visitada
Restricción al derecho al voto secreto que afectó a mujeres votantes	0	20%	40%	40%

Fuente: Información reportada por los observadores de la MVE/OEA México 2018

Equidad de género dentro de los órganos electorales

El sistema electoral mexicano a nivel federal lo componen el Instituto Nacional Electoral (INE), autoridad administrativa regulada en el artículo 41 de la Constitución; el TEPFJ, autoridad jurisdiccional que se encuentra regulada por el artículo 99 constitucional; y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), organismo especializado de la Procuraduría General de la Republica, encargado de investigar los delitos electorales a nivel federal.

La Misión constató que no se aplican normas paritarias en la estructura interna de estas instituciones. En la tabla 3, que muestra la composición por sexo de los máximos órganos de cada entidad, se observa una clara asimetría de género a favor de los varones. De los cinco magistrados de la Sala Superior del TEPJF, solamente una es mujer. En cuanto al INE, de los 11 Consejeros/as solamente 4 son mujeres. El titular de la FEPADE es hombre.

Tabla 6. Composición de las instituciones electorales desagregado por sexo, México, 2018

Nombre	Cargo	Sexo
TEPJF		
Janine Madeleine Otálora Malassis	Magistrada Presidenta	Mujer
Felipe Alfredo Fuentes Barrera	Magistrado	Hombre
Indalfer Infante Gonzalez	Magistrado	Hombre
Felipe de la Mata Pizana	Magistrado	Hombre
Reyes Rodriguez Mondragon	Magistrado	Hombre
Monica Arali Soto Fregoso	Magistrada	Mujer
INE		

Lorenzo Córdova Vianello	Consejero Presidente	Hombre
Marco Antonio Baños Martínez	Consejero	Hombre
Adriana Favela Herrera	Consejera	Mujer
Ciro Murayama Rendón	Consejero	Hombre
Benito Nacif Hernández	Consejero	Hombre
Dania Paola Ravel Cuevas	Consejera	Mujer
Jaime Rivera Velázquez	Consejero	Hombre
José Roberto Ruiz Saldaña	Consejero	Hombre
A. Pamela San Martín Ríos y Valles	Consejera	Mujer
Beatriz Claudia Zavala Pérez	Consejera	Mujer
Edmundo Jacobo Molina	Consejero	Hombre
FEPADE		
Héctor Marcos Díaz-Santana Castaños	Titular	Hombre

Fuente: elaboración propia a partir de la información recogida en las páginas webs de las instituciones en junio de 2018.

Tanto el Tribunal como el INE se han dotado de estructuras internas que tienen la función de incorporar el principio de igualdad de género en el quehacer institucional. Dentro del Tribunal se encuentra la Dirección General de igualdad de derechos y paridad de género, que es el área encargada de implementar los proyectos que buscan lograr el respeto, la protección y la promoción de la no discriminación e igualdad entre mujeres y hombres, principalmente en el plano electoral.

Por su parte, el INE tiene como órgano permanente la Unidad Técnica de Igualdad y No Discriminación, encargada de transversalizar e institucionalizar la perspectiva de igualdad de género. Adicionalmente, en el marco del presente proceso electoral, el INE creó la Comisión *temporal para el fortalecimiento de la igualdad de género y no discriminación en la participación política*, con una vigencia de 2 años. Esta unidad tiene como objetivo realizar acciones de investigación-aplicación y difusión-sensibilización para fomentar que la participación política de mujeres y hombres se realice con igualdad, paridad, no discriminación y libre de violencia política.

Asimismo, en 2014 se creó el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, una iniciativa conjunta del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Nacional Electoral (INE). Esta entidad se encarga de coordinar acciones encaminadas a promover la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones en el ámbito público en México, desde un enfoque de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. FEPADE no dispone de ninguna estructura que aborde de manera específica la igualdad de género.

Equidad de género en las mesas de votación

Los datos recabados por la Misión el día de la elección muestran que las mujeres fueron mayoría en las mesas, tanto en las presidencias (aunque no con una mayoría significativa) como en los cargos titulares (donde la brecha sí es relevante). Entre los suplentes el porcentaje de hombres fue ligeramente superior.

Tabla 7. Distribución por sexo de la presidencia, titulares y suplentes en las mesas de votación observadas, México, proceso electoral 2017-2018

EN EL MOMENTO DE LA APERTURA				
	Hombres	Mujeres	Solo hombres	Solo mujeres
Presidencia	47%	53%	n/a	n/a
Titulares	43%	57%	2%	16%
Suplentes	52%	48%	7%	12%

Fuente: elaboración propia

Equidad de género en la fiscalización de la votación

La tabla 5 muestra que el número de mujeres que fungieron como representantes de los partidos en las mesas observadas fue superior al número de hombres. Destaca igualmente, que en el momento del cierre en el 33% de las mesas quedaron solamente mujeres ocupando este rol de fiscalización.

Tabla 8. Distribución por sexo entre los representantes de los partidos políticos en las mesas de votación observadas, México, proceso electoral 2017-2018

EN EL MOMENTO DE LA APERTURA			
Hombres	Mujeres	Solo hombres	Solo mujeres
37%	63%	0%	0%
ALREDEDOR DE LAS 12 pm (400 casillas observadas)			
38%	62%	5%	12%
EN EL CIERRE (676 casillas observadas)			
37%	63%	0%	33%

Fuente: elaboración propia

c. Competitividad en las Elecciones desde la Perspectiva de Género

Candidaturas

En relación con las candidaturas en el nivel federal se destaca lo siguiente:

- Los candidatos a la Presidencia del país fueron hombres en su totalidad, luego de que la candidata independiente Margarita Zavala declinara su candidatura el 16 de mayo.

- Con respecto a la elección al Congreso de la Unión, las candidaturas registradas en 2018 tanto a la Cámara de Diputados como al Senado de la República muestran el cumplimiento cabal de la norma paritaria. De hecho, se registró un número ligeramente mayor de mujeres propietarias de fórmulas de mayoría relativa, y el número de mujeres y hombres en candidaturas a representación proporcional fue el mismo.
- Para la Cámara de Diputados las mujeres propietarias de las fórmulas representaron el 50,3% y para el Senado representaron el 50,4%. En los dos casos, el número de mujeres es ligeramente superior al número de hombres. También para las dos Cámaras el número de mujeres suplentes es ligeramente superior al de los hombres.
- Entre quienes postularon candidaturas independientes a la cámara baja se observó un mayor número de hombres que de mujeres. Para el Senado, hubo paridad en el registro de candidaturas independientes, pero la participación femenina en las primeras fórmulas fue minoritaria.
- En los distritos federales con 60% o más de población indígena se registraron 43 fórmulas (propietario/a y suplente) por partidos políticos y/o coaliciones y una fórmula independiente. De éstas, 21 fueron mujeres y 23, hombres.
- Para la elección para gubernatura o jefatura de gobierno en las 9 entidades, los partidos políticos realizaron 46 registros, de los cuales 10 correspondieron a mujeres (21,74%) y 36 a hombres (78,26%).

En relación a las candidaturas a nivel local (972 diputaciones locales, 585 MR y 387 RP) se destaca lo siguiente:

- Para las diputaciones de MR se registraron 3.734 candidaturas, de las cuales 1.893 eran de mujeres (50,70%) y 1.841 de hombres (49,30%).
- Para las diputaciones de RP se registraron 2.713 candidaturas, de las cuales 1.371 correspondieron a mujeres (50,53%) y 1.342 a hombres (49,47%).
- En 25 entidades se renovaron los órganos de gobierno municipales y alcaldías (en total 15,088 cargos). Se registraron 68,107 postulaciones para contender por Ayuntamientos, Alcaldías, Concejalías y Juntas Municipales, así como sindicaturas y regidurías, de las cuales 34.249 correspondieron a mujeres (50,29%) y 33.858 correspondieron a hombres (49,71%).
- Se registraron 9.480 planillas en 25 entidades en las que se elegirán presidencias municipales y alcaldías (CDMX), de las cuales 4,771 (50,33%) son de candidatas a presidentas municipales y alcaldesas; y 4.709 (49,67%) son hombres.

Equidad de género en los partidos u organizaciones políticas

La normativa mexicana señala que los partidos deben incluir en sus documentos básicos la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres. De los nueve partidos con representación en el Congreso (PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, PANAL, Movimiento Ciudadano, MORENA y Encuentro Social), 6 incluyen objetivos o principios específicos de igualdad de género y no discriminación por sexo y 3 de ellos se refieren específicamente a la paridad para la integración de los órganos. No aluden a estos principios los estatutos del PT, PVEM y PES. La Tabla siguiente muestra los artículos estatutarios que hacen referencia a la igualdad de género y la paridad, según el caso.

Tabla 9. Disposiciones estatutarias de los partidos políticos mexicanos relacionados con la igualdad de género y la paridad, 2018

Partido Político	Norma estatutaria relacionada con la igualdad y paridad de género
PRD	<p>Artículo 8. El Partido garantizará la paridad de género vertical y horizontal, tanto en los órganos de dirección en todos sus niveles, así como en sus Comisiones dependientes del Comité Ejecutivo Nacional, órganos autónomos y en todas las candidaturas de elección popular, garantizando en todos los casos la citada paridad.</p> <p>Artículo 101. El Secretariado Nacional se integrará por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La Presidencia Nacional. b) La Secretaría General. c) Derogado. d) Quince Secretarías. <p>Para la integración de dicho Secretariado siempre se respetará la paridad de género.</p>
PAN	<p>Artículo 53. Impulsar permanentemente acciones afirmativas para garantizar la equidad de género en todos los ámbitos del partido.</p>
PRI	<p>Artículo 37. Los cargos de dirigencia de los comités Nacional, estatales, municipales y delegacionales, no incluirán una proporción mayor al 50% de militantes de un mismo sexo.</p>
Movimiento Ciudadano	<p>Artículo 5. Se deberá alcanzar una participación numérica paritaria de mujeres y hombres en los órganos de dirección nacional y estatales y de control nacional: Secretarías, administración, asesoramiento, comisiones y demás instancias de Movimiento Ciudadano.</p>
Nueva Alianza	<p>Artículo 24 y 29. Para el desarrollo de sus trabajos, la Convención Nacional será presidida por una Mesa Directiva conformada por un mínimo de siete y un máximo de quince integrantes, garantizando la equidad de género.</p> <p>El Consejo Nacional es la autoridad máxima de Nueva Alianza entre cada Convención y se conforma por los siguientes integrantes:</p> <p>VI. Los Coordinadores Nacionales de los Movimientos de Mujeres y Jóvenes de Nueva Alianza y una representación del diez% de sus dirigentes en las entidades;</p> <p>(...)</p> <p>En la integración del Consejo Nacional se impulsará la equidad de género, excepto en los procesos democráticos de elección que se realicen mediante votación secreta. En todo caso, en su integración procurará conservarse una porcentualidad de tal manera que ningún género exceda el 60% del total.</p>
MORENA	<p>Artículo 7. Todos los órganos de dirección de MORENA se buscará garantizar la equidad de la representación, tanto en términos de género, como de edad, origen étnico, actividad, condiciones económicas, sociales y de procedencia (regional,</p>

	estatal, municipal, comunitaria), así como la diversidad y pluralidad que caracterizan al pueblo de México.
--	---

Fuente: INE. Estatutos y documentos básicos de los partidos políticos disponible en <http://actores-politicos.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/>

De acuerdo a la información disponible en el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México¹⁶⁰, el Partido de Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México se han dotado de Protocolos de Atención de la Violencia Política en razón de género.

Datos oficiales proporcionados por el INE a la Misión indican que a 1 de julio de 2018 las mujeres participan en promedio 44,90% en los órganos directivos nacionales de los partidos políticos mexicanos. Los datos desagregados en la Tabla 10 muestran una representación de género equilibrada en casi todos los partidos, con la excepción de MORENA que cuenta únicamente con un 20% de mujeres en el órgano directivo nacional y de Nueva Alianza, que con un 31,67% de mujeres. Esto a pesar de que estos dos partidos han regulado en sus estatutos la equidad de género en sus órganos de dirección.

Tabla 10. Conformación de los CEN de los partidos políticos desagregados por sexo, México, 2017

PARTIDO POLÍTICO	% de mujeres
PRD	52%
PVEM	46,2%
PMC	44,4%
PRI	39,1%
NA	33,3%
PAN	22,2%
PT	16,5%
PES	15,8%
MORENA	10,5%

Fuente: Proyecto ATENEA

La siguiente Tabla muestra que, hasta la fecha de elaboración de este informe, de 9 partidos políticos mexicanos, dos de ellos (MORENA y el PRI) eran liderados por una mujer en el cargo de la presidencia.

¹⁶⁰ Información disponible en <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/violencia-politica/#Sentencias en materia de Violencia Poltica en contra de las mujeres - TEPIF>

Tabla 11. Sexo de la persona que ocupa la Presidencia de partidos políticos en México, 2018

Partido Político	Nombre	Cargo	Sexo
PAN	Damián Cepeda	Presidente	Hombre
PRI	Claudia Ruiz Massieu Salinas	Presidente	Mujer
PRD	Manuel Granados	Presidente	Hombre
PT	Alberto Anaya	Presidente	Hombre
PVEM	Carlos Alberto Puente	Presidente	Hombre
MC	Dante Delgado	Presidente	Hombre
NA	Luis Castro	Presidente	Hombre
MORENA	Yeidckol Polevnsky	Presidente	Mujer
ES	Hugo Eric Flores	Presidente	Hombre

Fuente: Elaboración propia con información tomada de distintos medios públicos.

Casi todos los partidos cuentan con unidades de género en su interior, con la excepción del PT. Solamente las unidades de género del PRI y el PRD tienen la atribución, establecida en su estatuto respectivo, de incidir en los procesos de selección de las candidaturas¹⁶¹.

El informe de la MVE para las elecciones federales de 2012 en México afirmó que “el mayor desafío que obstaculiza la elección de mujeres se encuentra al interior de los partidos”. En la Misión de 2015 se observó que “los Comités Ejecutivos Nacionales de los principales partidos continúan con una participación predominantemente masculina, particularmente en los puestos de más poder. En todos los casos la Presidencia está ocupada por un varón”. Los datos del año 2018 muestran un avance sustantivo en la representación de las mujeres en los órganos directivos de la mayoría de partidos políticos. Sin embargo, sigue pendiente en México lograr una mayor igualdad de mujeres y hombres en el cargo de la presidencia de los partidos políticos.

El sistema de financiamiento político

En cuanto al acceso al financiamiento, datos del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México indican que en el ámbito federal los recursos otorgados para gastos de campaña se distribuyeron de forma equitativa entre mujeres (49%) de los recursos y hombres (51%). Sin embargo, en el ámbito local el reparto de los fondos presentó una importante brecha de género: el 62,27% de los recursos lo ingresaron los hombres y el 37,73%, las mujeres.

-Sobre el gasto ordinario etiquetado para la promoción del liderazgo político de las mujeres al interior de los partidos.

¹⁶¹ ATENEA (2017): La democracia paritaria en México: Avances y desafíos. ONU Mujeres. México

En 2014, en el marco de la reforma paritaria, se aumentó al 3% el porcentaje del financiamiento público ordinario que los partidos deben destinar a la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.¹⁶² Sin embargo, en entrevista con personal del INE la Misión fue informada de que la tarea del instituto consiste en verificar que el fondo etiquetado recibido por el partido político haya sido ejecutado, pero no se realiza una fiscalización cualitativa del gasto. Los entrevistados comunicaron a la Misión que el INE ya se encuentra trabajando para poder realizar este tipo de evaluación en futuros procesos. Por otra parte, se ha elaborado un protocolo de buenas prácticas que debe servir para orientar mejor el gasto de los partidos en este rubro.

d. Cargos Públicos Electivos desde la Perspectiva de Género

Análisis de los resultados electorales

-Cámara de Diputados

Los resultados muestran que la Cámara de Diputados estará conformada por un 48,2% de mujeres y un 51,8% de hombres, resultado que está muy próximo a la paridad. Los datos de la Tabla 1 indican que por el principio de mayoría relativa se ha registrado la mayor diferencia entre hombres electos (157) y mujeres electas (143).

Tabla 12. Composición por sexo de la Cámara de Diputados según el principio de representación, México, Proceso electoral 2017-2018

Principio de representación	Mujeres		Hombres		Total	
Mayoría relativa	143	47,7%	157	52,3%	300	60,0%
Mayoría proporcional	98	49,0%	102	51,0%	200	40,0%
TOTAL	241	48,2%	259	51,8%	500	100,0%

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

La participación femenina en la cámara baja ha crecido respecto a 2015. De 213 diputadas (42,6%) diputadas electas en los comicios anteriores, se llegó a 241 (48,2%) en este proceso.

Tabla 13. Conformación de la Cámara de Diputados desagregado por sexo, México, 2003-2018

Legislatura	Mujeres	Hombres	Porcentaje de Mujeres
2003-2006	115	385	23%
2006-2009	114	386	22,8%
2009-2012	185	315	37%
2015-2018	213	287	42,6%
2018-2021	241	259	48,2%

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

-Senado

¹⁶² Artículo 51, inciso a, fracción V, 2014).

En el actual proceso electoral se ha implementado por primera vez el principio de paridad para la renovación del Senado y los resultados muestran que la nueva cámara alta estará conformada por un 49,22% de mujeres y por el 50,70% de hombres

Tabla 14. Composición por sexo del Senado según el principio de representación, México, Proceso electoral 2017-2018

Principio de representación	Mujeres		Hombres		Total	
Mayoría relativa	46	47,92%	50	52,08%	96	75%
Mayoría proporcional	17	53,13%	15	46,87%	32	25%
TOTAL	63	49,22%	65	50,78%	128	100%

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

La presencia femenina en el Senado tras la elección de 2018 se ha incrementado sustantivamente. Mientras que en las elecciones de 2012 resultaron electas 42 mujeres, la nueva legislatura contará con 63 senadoras.

Tabla 15. Conformación del Senado desagregado por sexo, México, 2003-2018

Legislatura	Mujeres	Hombres	Porcentaje de Mujeres
2000-2006	20	108	15,63%
2006-2012	22	106	17,19%
2012-2018	42	86	32,82%
2018-2024	63	65	49,22%

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

-Gubernaturas

Los resultados de las elecciones correspondientes a las gubernaturas indican que cuando no hay exigencia de paridad la desigualdad de género permanece. Así han resultado electas 2 mujeres gobernadoras frente a 7 hombres.

Tabla 16. Resultados preliminares de la elección a Gubernaturas, desagregadas por sexo, México, Proceso electoral 2017-2018

No.	Entidad Federativa	Mujeres	Hombres
1	Chiapas	0	1
2	Ciudad de México	1	0
3	Guanajuato	0	1
4	Jalisco	0	1
5	Morelos	0	1
6	Puebla	1	0
7	Tabasco	0	1
8	Veracruz	0	1
9	Yucatán	0	1
TOTAL		2	7
PORCENTAJE		22,22%	77,78%

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

-Congresos de las Entidades Federativas

Los Congresos Locales de las Entidades Federativas se integran bajo un modelo semejante al Poder Legislativo Federal, de forma que las diputaciones de los Estados se eligen bajo los principios de Mayoría Relativa y Representación Proporcional. Los resultados muestran, por primera vez en la historia del país, un promedio cercano a la paridad con el 49,26% de mujeres electas y el 50.74% de hombres electos. Los porcentajes inferiores de mujeres electas se han registrado en Jalisco (39,47%), Durango (40%) y Michoacán (40%). Por el otro lado, se destaca que en 10 entidades federativas el porcentaje de mujeres electas rebasa el 50%. Los casos más notables son el de Morelos (70% de mujeres electas) y el de Tlaxcala (60% de mujeres electas). Con respecto a la elección anterior, datos proporcionados por el INE muestran que de las 27 entidades federativas, en 17 se ha incrementado el número de mujeres electas.

Tabla 17. Resultados de la elección a los Congresos de las Entidades Federativas, desagregadas por sexo, México, Proceso electoral 2017-2018

Estado	Mujeres MR	Hombres MR	Mujeres RP	Hombres RP	Total Mujeres	Total Hombres	% Total Mujeres	% Total Hombres
Estado de México	22	23	14 ¹⁶³	16	36	39	48,00%	52,00%
Ciudad de México	16	17	17	16	33	33	50,00%	50,00%
Oaxaca	12	13	11	6	23	19	54,76%	45,24%
Nuevo León	12	14	9	7	21	21	50,00%	50,00%
Puebla	13	13	7	8	20	21	48,78%	51,22%
Sinaloa	10	14	9	7	19	21	47,50%	52,50%
Tabasco	11	10	7	7	18	17	51,43%	48,57%
Guerrero	10	18	8	10	18	28	39,13%	60,87%
Michoacán	9	15	7	9	16	24	40,00%	60,00%
Tlaxcala	7	8	8	2	15	10	60,00%	40,00%
Zacatecas	5	13	10	2	15	15	50,00%	50,00%
Veracruz	15	15	Sin asignar		15	15	50,00%	50,00%
Sonora	10	11	5	7	15	18	45,45%	54,55%
Jalisco	7	13	8	10	15	23	39,47%	60,53%
Morelos	6	6	8	0	14	6	70,00%	30,00%
Colima	7	9	7	2	14	11	56,00%	44,00%
Chiapas	13	11	Sin asignar		13	11	54,17%	45,83%

¹⁶³ El Estado de México por resolución del Tribunal Electoral del Estado de México modificó la asignación de Diputaciones de RP que le habían correspondido a Morena, hasta este momento se siguen considerando que no haya sufrido alteración en cuanto al género.

Estado	Mujeres MR	Hombres MR	Mujeres RP	Hombres RP	Total Mujeres	Total Hombres	% Total Mujeres	% Total Hombres
Querétaro	8	7	5	5	13	12	52,00%	48,00%
Aguascalientes	9	9	4	5	13	14	48,15%	51,85%
Baja California Sur	7	9	5	0	12	9	57,14%	42,86%
Chihuahua	12	10	Sin asignar		12	10	54,55%	45,45%
Yucatán	7	8	5	5	12	13	48,00%	52,00%
San Luis Potosí	7	8	5	7	12	15	44,44%	55,56%
Guanajuato	11	11	Sin asignar		11	11	50,00%	50,00%
Durango	6	9	5	5	11	14	44,00%	56,00%
Hidalgo	10	8	Sin asignar		10	8	55,56%	44,44%
Campeche	9	12	Sin asignar		9	12	42,86%	57,14%
Total	271	314	164	136	435	450	49,15%	50,85%

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

-Presidencias Municipales

Los resultados de las elecciones municipales muestran una disparidad de género significativa: tras los comicios, sólo 27,45% de las presidencias de los municipios serán ocupadas por mujeres. Estos datos indican que las medidas adoptadas en los Estados para garantizar la paridad de género no han resultado muy eficaces.

La Misión observó que los resultados de las elecciones municipales no guardan una relación directa con el marco regulatorio. Es decir, en las entidades en que la paridad no se ha regulado, el porcentaje de mujeres electas fue similar al promedio.

Los resultados indican dos fenómenos importantes. En primer lugar, en 6 estados el número de mujeres electas a las Presidencias Municipales ha sido inferior al número de electas en el proceso anterior. No obstante esto, en 13 estados el número de mujeres que accederán a dicho cargo ha sido superior a los resultados de la anterior elección.

Tabla 18. Presidencias Municipales desagregadas por Entidad Federativa y Género, México, Proceso Electoral 2017-2018

No.	Entidad Federativa	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total
1	Baja California Sur	2	40,00%	3	60,00%	5
2	Campeche	3	27,27%	8	72,73%	11
3	Chiapas ¹⁶⁴	33	27,73 %	86	72,27%	111

¹⁶⁴ En 2 Municipios no hubo elecciones y en 11 más se declaró la nulidad de la elección.

No.	Entidad Federativa	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total
4	Chihuahua	25	37,31%	42	62,69%	67
5	Ciudad de México ¹⁶⁵	4	25,00%	12	75,00%	16
6	Coahuila	14	36,84%	24	63,16%	38
7	Colima	2	20,00%	8	80,00%	10
8	Estado de México ¹⁶⁶	39	31,45%	85	68,55%	124
9	Guerrero	16	20,00%	64	80,00%	80
10	Guanajuato	13	28,26%	33	71,74%	46
11	Jalisco	30	24,00%	95	76,00%	125
12	Michoacán	24	21,43%	88	78,57%	112
13	Morelos	5	15,15%	28	84,85%	32
14	Nuevo León	9	17,65%	42	82,35%	50
15	Oaxaca ¹⁶⁷	52	34,44%	99	65,56%	151
16	Puebla ¹⁶⁸	45	21,30%	171	78,70%	216
17	Querétaro	6	33,33%	12	66,67%	18
18	Quintana Roo	4	36,36%	7	63,64%	11
19	San Luis Potosí	16	27,59%	42	72,41%	58
20	Sinaloa	6	33,33%	12	66,67%	18
21	Sonora	26	36,11%	46	63,89%	72
22	Tabasco	7	41,18%	10	58,82%	17
23	Tamaulipas	17	39,53%	26	60,47%	43
24	Yucatán	27	25,96%	77	74,04%	104 ¹⁶⁹
25	Zacatecas	15	25,86%	43	74,14%	58
TOTAL		440	27,45%	1163	72,55%	1603

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

Violencia contra las mujeres en la vida política

En México, de la misma forma que ocurre en otros países de la región, la violencia política por razones de género continúa amenazando a las candidatas. La paridad ha traído un número inédito de mujeres electas lo que representa un desafío a la política como espacio de dominación masculina. La gravedad de esta violencia también radica en que su impacto va más allá del caso individual, pues comunica a la sociedad que las mujeres no deberían participar en la política. En ese

¹⁶⁵ Se considera a la Ciudad de México que no tiene propiamente Presidencias Municipales, sino, Alcaldías.

¹⁶⁶ El Municipio de Tonanitla presenta empate entre dos candidaturas en los resultados electorales

¹⁶⁷ Los Municipios de San Juan Ihualtepec y San Dionisio del Mar no realizaron elecciones (2 Municipios sin elecciones)

¹⁶⁸ En el Municipio de Tianguismanalco no llegaron los paquetes electorales (1 Municipios sin resultados)

¹⁶⁹ Los Municipios de Sanahcat y Xocchel no realizaron cómputos por incidencias con los paquetes electorales (2 Municipios sin elecciones)

sentido, la OEA ha afirmado que esta violencia es un desafío principal para la democracia¹⁷⁰ y que su eliminación es condición de paridad¹⁷¹.

En las elecciones de 2015, la OEA ya había identificado esta problemática. Tres años más tarde, la Misión observó que en 29 entidades federativas se han aprobado reformas a distintas leyes locales para avanzar en la violencia contra las mujeres en la vida política. Asimismo, las instituciones federales electorales han desarrollado políticas para abordar esta problemática. En este sentido, es particularmente relevante la Jurisprudencia 48/2016, que obliga a que, cuando se alegue violencia política por razones de género, las autoridades electorales deban realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y al debido proceso. Adicionalmente, la tesis X/2017¹⁷² establece que cuando exista violencia política de género, el Tribunal Electoral debe dictar y solicitar medidas de protección y que éstas pueden mantenerse hasta en tanto lo requiera la víctima o concluya el cargo para el que ha sido nombrada.

Por otra parte, distintas instituciones¹⁷³ adoptaron en 2016 (y actualizaron en 2017), el *Protocolo para Atender la Violencia Política en contra de las Mujeres*, que ha tenido un papel importante a efectos de clarificar lo que debe entenderse por violencia política en razón de género. Si bien el desarrollo del este instrumento constituye un avance, las instituciones firmantes advirtieron a la misión sobre la persistencia de problemas de coordinación entre los actores involucrados en su implementación.

Asimismo, el INE ha publicado en el marco del proceso electoral la “Guía para presentar una queja o denuncia sobre violencia política contra las mujeres”. Este tipo de herramientas son de gran utilidad, pues uno de los problemas reportados en las entrevistas es que un gran número de denuncias no llegan a considerarse por defectos de forma en su presentación.

-Acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia política en razón de género

En las entrevistas realizadas en el marco de la Misión los actores se refieren a un sub-registro de denuncias, problema muy característico en el ámbito de la violencia contra las mujeres. Las entrevistadas han señalado que esto se explica, en parte, porque existe una “naturalización” del problema, pero también que detrás de este sub-registro se encuentra el miedo a denunciar por los costes políticos y personales asociados a ello.

Las instituciones reportaron a la Misión información sobre el acceso a la justicia de las mujeres en situación de violencia, que se recogen a continuación porque podrán servir para el ejercicio comparativo en futuros procesos electorales.

De 2016 a 2018, el TEPJF ha emitido un total de 95 sentencias relacionadas con la violencia política en razón de género. De estas, 25 fueron declaradas fundadas; 14 fundadas en parte; 35 infundadas; 4 sobreeséidas y 17 desechadas. Resalta el hecho que en 2018 se dobla el número de resoluciones que declaran fundada la denuncia con respecto a 2017. Las tablas a continuación muestran los datos desagregados del número de casos tratados y el sentido de la sentencias.

¹⁷⁰ Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, adoptada por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belém do Pará de la OEA, 2016. Página 13. Disponible en <http://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>

¹⁷¹ Op. Cit., página 16.

¹⁷² Disponible en: <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=X/2017&tpoBusqueda=S&sWord=X/2017>

¹⁷³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, Instituto Nacional de las Mujeres, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Tabla 19. Sentencias emitidas por el TEPJF relacionadas con la violencia política en razón de género

Sentido	AÑO RESOLUCIÓN			TOTAL
	2016	2017	2018	
Fundado	7	6	12	25
Fundado en parte	6	4	4	14
Infundado	8	17	10	35
Sobreseimiento	0	2	2	4
Desechamiento	5	4	8	17
TOTAL	26	33	36	95

Fuente: información proporcionada por el TEPJF

Por su parte, al 26 de junio de 2018 FEPADE reportó haber iniciado 6 carpetas de investigación relacionadas con la violencia política de género, entre el 1 de septiembre de 2017 y el 29 de junio de 2018. No se ha resuelto a la fecha ninguna de las denuncias. En las de Chihuahua, Guanajuato y Nayarit se ha declarado incompetente, en la denuncia de Puebla y en una de Ciudad de México indican que están en trámite, y en otra de la capital se determina “abstención de investigar”. Según el tipo de denuncia:

- 2 denuncias por delito de: “Obstaculizar el desarrollo de las votaciones, el escrutinio y cómputo, o el ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; introducir o sustraer de las urnas boletas electorales, o bien, introducir boletas falsas; solicitar declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto.
- 3 denuncias por delito de “Realizar algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado
- 1 realizar funciones electorales que no le hayan sido encomendadas

Por último, el INE indica que ha recibido 33 asuntos relacionados con la violencia política. En respuesta a esta situación el Instituto ha adoptado una serie de medidas:

- Se ha ordenado evitar la difusión de promocionales de partidos políticos, en usos de sus prerrogativas constitucionales, en radio y televisión.
- Se ha ordenado, en *tutela preventiva*, retirar publicaciones en redes sociales, cuyo contenido fue considerado constitutivo de violencia política en razón de género.
- Como garantía de no repetición, se conminó al sujeto denunciado a adoptar las medidas necesarias, idóneas y eficaces, para que toda la publicación que difunda a través de los medios electrónicos, se ajuste puntualmente al marco constitucional y legal en materia electoral.
- Se ha vinculado a los desarrolladores de las plataformas digitales para tales efectos.

En cuanto a los datos a nivel local, el INE reportó a la Misión que 20 OPLs reportaron haber recibido denuncias de violencia política contra las mujeres. En la mayoría de las entidades federativas se registró un solo caso, con excepción de Oaxaca (6 denuncias) Chihuahua (4 denuncias), y Ciudad de México (2 denuncias).

Hallazgos y recomendaciones

- **Violencia contra las mujeres en la vida política:** En México la violencia política por razones de género continúa amenazando a las candidatas. Se sugiere aprobar las reformas legislativas que permitan la prevención, atención, sanción y erradicación de esta problemática. La nueva legislación deberá encaminarse a tipificar la violencia política por razón de género, establecer claramente las competencias de cada uno de los organismos involucrados en su tratamiento, priorizar las medidas de prevención, señalar mandatos apropiados para los partidos políticos e incorporar las sanciones correspondientes, así como las medidas de reparación y no repetición.
- **Paridad en el nivel local:** Los resultados de los comicios revelan la existencia de una marcada asimetría de género en el acceso a los cargos de elección popular de nivel municipal. Se sugiere adoptar las medidas necesarias para asegurar la aplicación efectiva de la paridad horizontal en las elecciones municipales con vistas a lograr un acceso igualitario de mujeres y hombres a las alcaldías y presidencias municipales.
- **Partidos políticos:** La participación femenina en los órganos directivos de los partidos continúa siendo minoritaria. Se recomienda promover la aplicación de medidas para lograr el acceso real y efectivo de las mujeres a los cargos de decisión de las estructuras partidarias internas. Asimismo, se sugiere exhortar a los partidos políticos a rechazar todo tipo de discriminación y violencia contra las mujeres en la política y a promover todas las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar esta violencia.
- **Financiamiento:** La Misión observó que en el ámbito local el reparto del financiamiento público presenta una importante brecha de género. Se recomienda adoptar los mecanismos necesarios para asegurar que los recursos públicos otorgados para estas campañas se distribuyan de forma igualitaria entre hombres y mujeres.
- La Misión recomienda reforzar las medidas para asegurar que, tal como está previsto en la ley, los partidos políticos destinen el 3% del financiamiento público ordinario a la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, según lo previsto en la ley, particularmente en el nivel local donde se han observado mayores desafíos tanto para el cumplimiento de la normativa como para la ejecución del gasto.

5) **VIOLENCIA ELECTORAL**¹⁷⁴

Introducción

Las elecciones del 2018 se organizaron en un contexto marcado por elevados niveles de violencia criminal. En los meses previos a los comicios se registró un incremento de la violencia electoral, que afectó especialmente a los candidatos locales. Aunque los estimados varían, al menos 100 actores políticos fueron asesinados entre septiembre 2017 y julio 2018. Las elecciones de México se presentaron como unos de los ciclos electorales más violentos en la historia reciente de toda la región.

Violencia en campaña

I) Asesinatos políticos

El 2017 fue el año más violento en dos décadas en México. Luego de una reducción gradual en los niveles de violencia criminal entre 2011 y 2014, el patrón se revirtió en los últimos años con un aumento significativo en el número de asesinatos.¹⁷⁵

En este contexto, las elecciones de México se perfilaron como excepcionalmente violentas. Según datos proporcionados a la Misión por fuentes oficiales, hasta el 29 de junio, 103 actores políticos fueron asesinados en 25 Estados desde el inicio de la campaña electoral¹⁷⁶. Entre estos, los candidatos y precandidatos conforman el grupo más numeroso (46)¹⁷⁷, seguido por funcionarios municipales (21), ex funcionarios municipales (22), funcionarios de partido (6), ex legisladores (4), funcionarios de órganos autónomos (2), legisladores (1) y ex aspirantes a cargos de elección popular en procesos anteriores (1)¹⁷⁸. Sumado a esto, siete periodistas¹⁷⁹ también fueron asesinados durante el proceso electoral.

Los asesinatos se concentraron en zonas rurales del país, fundamentales para las operaciones de las redes delictivas. La mayoría de los homicidios ocurrió en la región del Pacífico, con Oaxaca, Guerrero y Puebla como los estados más violentos.¹⁸⁰ En Oaxaca, varios casos de violencia estuvieron dirigidos específicamente a los miembros de la comunidad indígena.

La Misión tomó nota del tránsito desde la violencia postelectoral observada en procesos anteriores, hacia la violencia preelectoral. Se reconoce, por otra parte, el desafío de distinguir estos asesinatos de las formas "ordinarias" de violencia criminal.

II) Intimidación y violencia política en razón de género

¹⁷⁴ A los efectos de esta Misión de Observación, la violencia electoral se define como "cualquier forma de intimidación o violencia física dirigida contra las partes interesadas en el proceso electoral, su interrupción, o causar daños a los materiales destinados a afectar un proceso electoral o influir en el resultado."

¹⁷⁵ En 2017 se alcanzaron los 25000 homicidios. Fuente: Secretaria de Gobernación, *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017* (Ciudad de México: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018), http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXT_RV_052018.pdf

¹⁷⁶ Información desde el 8 de septiembre de 2017 al 29 de junio de 2018.

¹⁷⁷ Este tipo de homicidio fue registrado en 14 entidades: Guerrero, Puebla, Estado de México, Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, San Luis Potosí, Veracruz, Michoacán, Baja California, Coahuila, Colima, Quintana Roo y Oaxaca.

¹⁷⁸ Del universo de 44 candidatos o precandidatos asesinados, 28 contendían por cargos municipales. Estas cifras revelan que la espiral de violencia afectó especialmente a los candidatos locales.

¹⁷⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicados de Prensa n°: R156/17; R5/18; R28/18; R115/18; R125/18; Y R149/18.

¹⁸⁰ Etelekt, *Séptimo informe de violencia política en México 2018*, 6.

La intimidación¹⁸¹ de candidatos por teléfono, SMS, y redes sociales ha sido característica de este proceso electoral. En este contexto, de acuerdo con fuentes periodísticas aproximadamente 5.700¹⁸² candidatos habrían retirado su postulación alegando preocupaciones por su seguridad personal. Se registraron también casos de propaganda calumniosa, retórica provocativa y ataques personales. Noventa y cuatro (94) de las quejas recibidas por el INE (poco más del 20%) estuvieron relacionadas con la difamación.¹⁸³

Asimismo, en México, como en otros países de la región, la violencia política por razones de género continúa amenazando a las candidatas. Si bien tanto el INE como FEPADE recibieron un bajo número de quejas relacionadas con esta problemática (13 y 35 denuncias, respectivamente) debe tenerse en cuenta que el sub-registro de denuncias es un problema muy característico en el ámbito de la violencia contra las mujeres. Las entrevistadas han señalado que esto se explica, en parte, por el miedo a denunciar y los costes políticos y personales que las víctimas deben afrontar al hacerlo.

III) Ataques contra la institucionalidad electoral

La Misión tomó nota del robo de 24 paquetes electorales durante el período preelectoral en Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tlaxcala. Para garantizar que las boletas robadas no se utilizarán durante las elecciones, el INE las volvió a imprimir con su sello en la parte posterior, y solicitó a los representantes de los partidos políticos y a los candidatos independientes que firmaran cada boleta durante la instalación de la mesa.

Asimismo, en los días previos a los comicios, el INE confirmó que varias casillas en Michoacán, Oaxaca y Chiapas no podrían abrirse oficialmente por rechazo de las poblaciones indígenas. En algunas localidades de estos estados, las comunidades originarias bloquearon la entrada de funcionarios del INE en señal de protesta por lo que ellos entendían era una violación de sus derechos a la libre autodeterminación. Frente a esta situación, la autoridad electoral resolvió cancelar las mesas de votación e instalar casillas especiales en lugares aledaños.

Durante la jornada electoral, aproximadamente 5.000 boletas fueron robadas o quemadas en CDMX y en tres estados adicionales. En Iztapalapa, un barrio de CDMX, algunos hombres armados robaron al jefe de la casilla y se llevaron sus documentos. En Puebla, FEPADE confirmó que habían recuperado casi 8,800 boletas que habían sido robadas en dos casillas.

Estos incidentes de robo o destrucción del material electoral, o el riesgo identificado de violencia causaron la cancelación del proceso de votación en 32 casillas, según información publicada por el INE. La mayoría de las cancelaciones ocurrieron en Puebla (21), seguidas por Ciudad de México (3), Oaxaca (2), Sonora (2), Querétaro (2), Hidalgo (1) y Chiapas (1).¹⁸⁴ En CDMX, 2 casillas especiales suspendieron la votación ante el comportamiento agresivo de personas presentes.

Por otro lado, el escrutinio y cómputo de votos se canceló en 34 casillas, debido al riesgo de violencia, o al robo o destrucción de la documentación electoral. La mayoría de estos incidentes ocurrieron en Sonora (10), seguido de Michoacán (8), Chiapas (5), Oaxaca (4), Guerrero (3), Sinaloa

¹⁸¹ Esta forma de violencia política constituye aproximadamente el 36% de las instancias informadas. Etellekt, septimo reporte, 9.

¹⁸² <http://www.elcomercio.com/actualidad/mexico-candidatos-renuncia-elecciones-asesinados.html>

¹⁸³ Instituto Nacional Electoral, "Numeralia: Proceso Electoral 2017-2018," 8 de julio de 2018, <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/Numeralia01072018-SIJE08072018p.pdf>, page 53.

¹⁸⁴ Instituto Nacional Electoral, *Numeralia*.

(2) y Chihuahua (2).¹⁸⁵ Además, 936 casillas suspendieron temporalmente su voto, debido a que los incidentes se resolvieron por lo que la votación se reanudó y concluyó con normalidad.¹⁸⁶

Prevención de violencia electoral

La Secretaría de Gobernación informó a la MVE/OEA sobre medidas tomadas para reforzar las condiciones de seguridad durante el proceso electoral. Con el objeto de brindar protección física a los candidatos presidenciales, el Estado Mayor Presidencial (EMP) y la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) diseñaron en forma conjunta el "Protocolo de protección personal para los candidatos de la República 2018". El EMP trabajó en colaboración con la Policía Federal para determinar el nivel de riesgo o amenaza existente en las diferentes entidades federales a la que los candidatos viajaron en campaña y se encargó de coordinar los operativos de seguridad. La protección de candidatos locales durante el período de campaña quedó en manos de las policías locales.

A pesar de los esfuerzos de las autoridades, diversos actores manifestaron a la Misión su preocupación por las condiciones en que se llevó adelante la campaña. De acuerdo con los testimonios recibidos, la falta de garantías de seguridad fue especialmente crítica a nivel municipal, debido a las mayores limitaciones de las policías estatales y a la reducida confianza que éstas despiertan en los actores políticos.

En los días previos a las elecciones, las autoridades de seguridad del estado (federal) desplegaron operativos de vigilancia en todo el país. Las Fuerzas Armadas (soldados, pilotos y marinos) trasladaron y resguardaron el material electoral. El Ejército custodió los materiales de votación en el centro de impresión y en la mayoría de las bodegas de las juntas distritales. Para cubrir aquellas áreas donde el Ejército no estuvo presente, el INE solicitó el apoyo de la Policía Federal.

Los arreglos de seguridad en el día de las elecciones variaron. En la mayoría de los estados, no hubo presencia permanente de la policía cerca de los centros de votación. Sin embargo, se organizó una mayor vigilancia en las secciones de las carreteras, puestos de peaje y otros lugares estratégicos. Por lo general, a los oficiales de seguridad no se les permitió ingresar a las casillas de votación, a menos que el Presidente de la casilla solicitara asistencia. Integrantes de la Misión de la OEA desplegados en varios estados, incluida la Ciudad de México, reportaron haber observado que policías desarmados estuvieron presente cerca o en algunas ocasiones dentro de los centros de votación.

Durante la jornada electoral

La jornada electoral procedió en una forma tranquila en la mayor parte del país y la ciudadanía pudo acudir a las urnas en forma masiva. Sin embargo, en algunas localidades se registraron confrontaciones entre los militantes de los partidos opositores, cancelación de varias casillas y robo de varias miles de boletas. La Misión conoció que entre 5 y 7 personas murieron en Michoacán, Chiapas, Guerrero y Puebla en incidentes posiblemente relacionados con las elecciones.¹⁸⁷ La situación de seguridad fue particularmente delicada en Puebla: según fuentes públicas, el Instituto Nacional Electoral (INE) interpuso 23 denuncias penales por la violencia vivida en este estado.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Información proporcionada por fuentes oficiales el 2 de julio de 2018. Estos casos están bajo investigación.

¹⁸⁸ Hernandez, Gabriela, "Junta Local del INE presenta 23 denuncias por violencia electoral en Puebla," 12 de julio 2018: <https://www.proceso.com.mx/542782/junta-local-del-ine-presenta-23-denuncias-por-violencia-electoral-en-puebla>

La MVE/OEA reprueba firmemente cualquier tipo de agresión física o psicológica en el marco de un proceso electoral; la violencia no tiene lugar en la democracia. A la vez de lamentar los asesinatos que ocurrieron en el transcurso del proceso, la Misión espera que las autoridades aúnen esfuerzos para que estos hechos se esclarezcan y se sancione a los responsables.

Hallazgos y Recomendaciones

- La Misión recomienda establecer un marco legal más sólido, con protocolos más efectivos para abordar diversos tipos de violencia política y violencia electoral
- Se sugiere establecer mecanismos de protección más fuertes para los candidatos locales, los activistas políticos, los periodistas y los representantes de la sociedad civil.
- La Misión alienta a los partidos políticos y sus candidatos a centrar sus campañas en sus propuestas programáticas y evitar ataques personales y declaraciones provocadoras que no contribuyan a la tranquilidad del proceso electoral.

6) PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

Introducción

México es el país de América con mayor cantidad de población indígena y mayor cantidad de lenguas originarias habladas en su territorio: 68 lenguas y 364 variantes dialectales registradas.

De acuerdo con la información publicada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas¹⁸⁹, 25.694.928 mexicanos se auto adscriben como indígenas, lo que representa el 21,5% de la población total (119.530.753). De éstos el 51,3% son mujeres y el 48,7% son hombres.¹⁹⁰

La distribución de los pueblos indígenas en el país no es homogénea sino que existen zonas donde la concentración es mucho más alta que en otras. El siguiente mapa nos da cuenta de la distribución geográfica mencionada, siendo las zonas de color rojo, aquellas donde por lo menos el 40% de la población pertenece a alguno de los pueblos indígenas de México.

Gráfico 1: Localidades Indígenas por Entidad Federativa, México 2010



Fuente: Diario Oficial de la Federación. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 – Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5343116

En México existe, además, una numerosa población afrodescendiente. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹⁹¹, 1,38 millones de mexicanos se autodefinen como parte de este colectivo. De éstos, 49% son hombres y 51% son mujeres. La población afro se

¹⁸⁹ Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, elaborado sobre la base de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

¹⁹⁰ INE/CG508/2017, Consejo General del Instituto Nacional Electoral de México.

¹⁹¹ Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI.

concentra en mayor número en los estados de México, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Ciudad de México, Nuevo León y Jalisco¹⁹².

Marco Jurídico

Marco normativo Internacional

En los últimos treinta años se ha registrado un notable avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Uno de los instrumentos internacionales más importantes en la materia es el Convenio 169 de la OIT. Aprobado por México en 1990, este documento reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas y Tribales a gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación¹⁹³.

Como respuesta a la situación vulnerable de estas poblaciones, el Convenio establece la necesidad de adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medioambiente de estos pueblos. Asimismo, establece que tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos indígenas.

Los derechos políticos y de participación constituyen la piedra angular del Convenio núm. 169 sobre la cual se basan todas sus disposiciones. El Convenio exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan, no únicamente con proyectos de desarrollo específicos, sino con cuestiones más amplias de gobernanza, y la participación en la vida pública.

Otro instrumento central en el sistema internacional es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en el año 2007 con el voto favorable de México. Desde su entrada en vigencia, la declaración ha tenido un gran peso ético y normativo al formar parte del *jus cogens* y ser incluida en los mecanismos de control del sistema universal.¹⁹⁴

Más reciente, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁹⁵, aprobada por la Asamblea General de la OEA en el mes de junio de 2016, también reconoce y protege los derechos indígenas. En la sección cuarta (Artículo XXI) de este documento se establecen el derecho a la autonomía o al autogobierno:

- 1. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.*
- 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen*

¹⁹² Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México. (2015) Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

¹⁹³ La declaración es uno de los instrumentos que se utiliza examen periódico universal iniciado en el año 2008 y por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU.

¹⁹⁴ En relación al tema tratado aquí, cabe tomar en cuenta el siguiente texto de la Declaración: *Artículo 5* Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

¹⁹⁵ AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.

Asimismo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁹⁶, en su artículo 1, numeral 4, señala que “las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no se considerarán como medidas de discriminación.”

Marco Jurídico nacional

El texto constitucional mexicano reconoce ampliamente los tratados de derechos humanos ratificados por el país. Así lo expresa el Artículo 1o:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

En 2001, como resultado de la movilización de los pueblos indígenas demandando la legislación de los “Acuerdos de San Andrés”-negociados en 1996 entre el Gobierno y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)- se reformaron los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución mexicana. Desde entonces, el texto constitucional reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural¹⁹⁷.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados¹⁹⁸.
- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos¹⁹⁹.

De lo anterior, se desprende que las poblaciones indígenas pueden elegir a sus propias autoridades y ejercer sus formas de gobierno. Por otra parte, al formar parte del Estado mexicano, estas poblaciones pueden participar y ser representantes en las elecciones a cargos populares con base a la legislación electoral vigente.

Ello significa que, en la práctica, los derechos político-electorales de los indígenas en México se ejercen en dos ámbitos:

¹⁹⁶ Firmado por México el 1 de Noviembre de 1966 y ratificado el 20 de febrero de 1975.

¹⁹⁷ Artículo 2. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹⁸ Ibidem

¹⁹⁹ Ibidem

1. Externo. Son las elecciones federales (para Presidente de la República, diputados federales y senadores), en donde votan y son votados a través del sistema de partidos, al igual que en las elecciones locales (Gobernadores, Jefe de Gobierno y diputados locales).

2. Interno. Son las elecciones municipales, que se pueden realizar tanto por el sistema de normas tradicionales indígenas como por el sistema de partidos. Esto depende del reconocimiento en la legislación estatal, de la forma de elección o de la que el pueblo o comunidad haya elegido.

Elecciones federales y locales 2018

La cuestión indígena en la campaña

En un hecho sin precedente, el 28 de mayo de 2017, el Congreso Nacional Indígena (con representantes de 58 pueblos e igual número de lenguas de 32 estados de México) y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, integraron el Concejo Indígena de Gobierno (CIG) y resolvieron contender por la presidencia de México apoyando la postulación no partidaria de María de Jesús Patricio Martínez (Marichuy). Ésta, sin embargo, no alcanzó los apoyos necesarios para ser registrada como candidata independiente.

Si bien no hubo personas indígenas entre las principales candidaturas a la presidencia, la Misión recibió información de que en algunos partidos incorporaron a sus equipos expertos en la temática. La Misión observó, sin embargo, que la cuestión indígena tuvo escaso lugar en el debate público y en las propuestas de campaña. La mayoría de las plataformas partidarias sólo referían a las poblaciones indígenas como grupos vulnerables (Coalición Todos por México -TPM: PRI-PVEM-NA) o como población pauperizada a la que es preciso rescatar de la pobreza y el atraso (Coalición Por México al Frente -PMF: PRD-PAN-MC). Más allá de estas alusiones, la Misión no conoció propuestas concretas de acciones legislativas ni políticas públicas específicas para abordar la cuestión indígena.

Participación de los pueblos indígenas como electores

La experiencia regional muestra que, por lo general, las personas afrodescendientes e indígenas enfrentan mayores obstáculos para acceder a la credencialización y a la inscripción en los registros electorales, ya sea por la dificultad de trasladarse a realizar los trámites correspondientes, por los costos en que se debe incurrir para obtener los documentos para votar o por otras razones de tipo culturales, legales y administrativas. En México, puesto que el padrón electoral no incluye la variable étnica, no es posible conocer si existe un sub registro de estas poblaciones.

Por otra parte, la Misión tomó conocimiento de que, en algunas comunidades indígenas rurales, existen dificultades para acceder a los centros de votación, ya sea por la distancia entre las casillas y la comunidad, por falta de transporte o por los altos costos asociados al traslado. De acuerdo con testimonios recabados por la MVE, esta situación afecta particularmente a las mujeres indígenas, quienes muchas veces se ven impedidas de asistir a votar por la necesidad de permanecer al cuidado de la vivienda y los niños.

En el marco del proceso electoral, no se constataron programas o políticas específicas de las autoridades electorales u otra entidad estatal para la promoción de la participación política de los pueblos indígenas o afrodescendientes. Asimismo, el día de la jornada electoral, se observó que ni en las boletas ni en la cartelería oficial se utilizó alguno de los idiomas indígenas existentes en México, ni siquiera en lugares donde la gran mayoría de la población no habla el español como primer idioma.

Participación de las personas indígenas como candidatos y candidatas

Es un hecho notorio que la participación de los pueblos indígenas en el Congreso ha sido históricamente baja. Aunque el 21.5% de la población total se auto adscribe como perteneciente a este colectivo, lo cierto es que, en la LXII legislatura (2012-2015), de un total de 500 curules, solamente 14 (2,8%) fueron ocupadas por personas indígenas; de las cuales sólo 4 eran mujeres (0.8%). La reducida participación de estas poblaciones en el legislativo se debe, entre otros factores, a que los partidos políticos tienden a excluirlas de las candidaturas.

De cara al proceso electoral 2018, el Instituto Nacional Electoral estableció que para las elecciones de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos deberían postular fórmulas integradas por personas que se auto adscriban como indígenas en, al menos, 12 de los 28 Distritos electorales con 40% o más de población indígena. Además, 6 de esos doce postulantes deberían ser mujeres²⁰⁰.

A los efectos de controlar el cumplimiento de las acciones afirmativas, el artículo Vigésimo quinto del Acuerdo establece que:

“En caso de que algún partido político o coalición no cumpla con la acción afirmativa indígena (...) se realizará un sorteo entre las fórmulas registradas por el partido político o coalición en Distritos electorales con población indígena en los que no haya realizado la postulación de fórmulas integradas por personas indígenas, para determinar cuáles de ellas perderán su candidatura, en el número de Distritos en los que haya incumplido con dicha acción afirmativa.

El acuerdo del INE fue impugnado por los partidos del Trabajo (PT), Encuentro Social (PES) y Verde Ecologista de México (PVEM), así como por diversos ciudadanos, quienes cuestionaron- entre otros puntos- la insuficiencia de las medidas previstas a favor de las comunidades indígenas. Al analizar el caso, la sala superior del TEPJF concluyó que el diseño específico de la medida no resultaba el más adecuado para cumplir plenamente su finalidad y acelerar la participación de las personas indígenas.

En consecuencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó el acuerdo del INE para garantizar que los partidos políticos postulen candidatas y candidatos indígenas en 13 distritos²⁰¹ en los que existe una concentración indígena que supera el 60% de la población total²⁰². Estos son:

Estado	Distritos
Chiapas	Palenque Bochil Ocosingo San Cristóbal de las Casas Las Margaritas
Oaxaca	Teotitlán de Flores Magón Tlacolula de Matamoros
Yucatán	Valladolid

²⁰⁰ Acuerdo INE/CG508/2017 disponible en: <https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1021/INE-CG508-2017-Proyecto-DI>

²⁰¹ SUP-RAP/726/2017. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0726-2017.pdf

²⁰² Los partidos deben asegurarse, además, que de las candidaturas presentadas en estos 13 distritos no haya más de 7 de alguno de los dos géneros.

	Ticul
Guerrero	Tlapa de Comonfort
Hidalgo	Huejutla de Reyes
San Luis Potosí	Tamazunchale
Veracruz	Tantoyuca

Para garantizar el cumplimiento de la medida, en los distritos indígenas los partidos políticos quedaron obligados a presentar una constancia que acreditara el vínculo del candidato postulado con la comunidad a la que decía pertenecer.²⁰³

De acuerdo a datos facilitados por el INE, se registraron 43 fórmulas (propietario/a y suplente) por partidos políticos y/o coaliciones en los distritos federales indígenas con 60% o más de población indígena y una fórmula independiente. De este universo (sumando los registros por coaliciones, partidos políticos y registros independientes), 21 mujeres son propietarias y 23 son hombres. De acuerdo con los resultados oficiales, en la Cámara de Diputados las mujeres indígenas obtuvieron 3 curules y los hombres, 10²⁰⁴.

Sin perjuicio de que la medida de acción afirmativa pueda ser perfeccionada a futuro, la Misión valora los esfuerzos realizados por las autoridades electorales por aumentar la participación política de los pueblos indígenas.

Seguridad para los pueblos indígenas.

El 2017 fue el año más violento en dos décadas en México²⁰⁵, generando un clima de inseguridad para la celebración de las elecciones del 2018. Según datos proporcionados a la Misión por fuentes oficiales, hasta el 29 de junio, 103 actores políticos fueron asesinados en 25 Estados desde el inicio de la campaña electoral²⁰⁶.

A pesar de que esta espiral de violencia afectó también a candidatos y líderes comunitarios indígenas, la Misión observó que los datos sobre los incidentes reportados por las autoridades mexicanas no incluyeron la variable étnica de las víctimas. Dado que las minorías suelen estar especialmente expuestas a esta problemática, conocer el impacto que tiene la violencia sobre los candidatos indígenas en específico ayudaría a proteger el ejercicio de sus derechos políticos.

Hallazgos y recomendaciones

-Puesto que el padrón electoral no incluye la variable étnica, no es posible conocer si existe un sub registro de las poblaciones indígenas o afrodescendientes. Se sugiere incorporar a la lista electores

²⁰³ “Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado/a; participando en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena; o ser persona representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones, entre otros” según se han definido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el expediente SUP-RAP-726/2017.

²⁰⁴ Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2018/09/26/primera-vez-la-historia-mexico-la-camara-diputados-tendra-13-representantes-indigenas/>

²⁰⁵ De acuerdo a datos publicados por la Secretaría de Gobernación. Ver cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017

http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXT RV_062017.pdf e Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2017

http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2017_122017.pdf.

²⁰⁶ Información desde el 8 de septiembre de 2017 al 29 de junio de 2018

información sobre el origen étnico de las personas. Ello permitirá diseñar y ejecutar políticas y acciones específicas para favorecer el registro y la participación electoral de los pueblos ancestrales.

- Con el fin de facilitar el ejercicio del voto en futuras elecciones, la Misión recomienda aumentar la información, material técnico y papelería electoral en lenguas originarias. Asimismo, se sugiere que, al momento de seleccionar los funcionarios de casillas en los distritos de mayoría indígena, se garantice que al menos uno de ellos tenga conocimiento de los idiomas de las comunidades originarias, lo cual facilitaría la interacción con los votantes.

- Por disposición de las autoridades electorales, en la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos debieron presentar candidaturas indígenas en los trece distritos uninominales en los que este colectivo supera el 60% de la población. La Misión valora esta medida e invita a las autoridades mexicanas explorar nuevos mecanismos para aumentar la participación política de los pueblos indígenas. En este mismo espíritu, se resalta la necesidad de fomentar una mayor inclusión de las poblaciones afro descendientes, sector que no ha sido beneficiado, hasta ahora, por la acción afirmativa.

7) CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Introducción

Con la reforma electoral del año 2012, en México, se comenzó a admitir que ciudadanos puedan postular a cargos de elección popular sin el respaldo de un partido u otra organización política. A esta figura se denomina “candidatura independiente”. El Proceso Electoral Federal 2017-2018 fue el primero realizado tras dicha reforma en que se aplicó las candidaturas independientes para la elección de Presidente de la República.

Los temas que han sido prioritariamente objeto de análisis sobre esta materia han sido, por un lado, lo relativo al procedimiento de registro y acreditación de dichas candidaturas, incluyendo algunos casos que fueron particularmente objeto de debate en dicho proceso electoral. Asimismo, este apartado analiza las reglas de campaña que rigen para este tipo de candidatos/as, en comparación con las relativas a los partidos y demás organizaciones políticas.

Marco legal

El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, modificada en julio de 2012, establece como derecho del ciudadano el poder ser votado, lo que implica que la atribución de solicitar el registro de candidaturas ante la autoridad corresponde a los partidos políticos, pero también, para lo relevante a esta materia, a “los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente”, en la medida en que cumplan los requisitos.

En el desarrollo legal, se establece que deben contar con el apoyo ciudadano suficiente en determinados ámbitos geográficos, además de otros requisitos exigidos para su formalización (como constituir una asociación o abrir una cuenta en una institución bancaria, entre otros)²⁰⁷.

Procedimiento de registro de candidaturas independientes

Según la normativa mexicana vigente, en el ámbito federal, para postular una candidatura independiente se requiere lo siguiente²⁰⁸:

- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) convoca a la ciudadanía interesada señalando los cargos, requisitos, documentación y plazos requeridos²⁰⁹.
- Los/as interesados/as deben efectuar, por escrito, una manifestación de intención ante el INE, para registrarse como candidatos/as independientes. Para ello, debe presentar distinta documentación, que incluye la que acredite la constitución de la asociación civil, el alta ante el Sistema de Administración Tributaria y la cuenta bancaria a nombre de la asociación²¹⁰.

²⁰⁷ Para el ámbito federal, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 3 (numeral 1, literal c), 7 (numeral 3), 357-437. Los Estados establecen su propia normativa sobre la materia.

²⁰⁸ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 357-371.

²⁰⁹ El 8 de septiembre de 2017, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo por el que emitió la Convocatoria para el Registro de Candidaturas Independientes a la Presidencia de la República, Senadurías o Diputaciones Federales para el Proceso Electoral Federal 2017-2018 (Acuerdo INE/CG426/2017). En este se establece, entre otros temas, el número exacto de apoyos que se requiere a los aspirantes para que puedan postular de manera independiente. En el caso de los aspirantes a ser candidatos a Presidente de la República, equivale a 866,593 firmas.

²¹⁰ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 383.

- Frente a ello, el INE emite una constancia y asume la condición de aspirante a candidato independiente.
- Con dicha condición, puede comenzar a recabar el apoyo ciudadano²¹¹, dentro del plazo legal establecido²¹².
- Si se consigue el apoyo ciudadano requerido, el INE registra al candidato independiente, con los derechos, deberes y prerrogativas que le reconoce la ley.

Para efectos de la regulación de esta materia, el INE emitió una serie de reglas o lineamientos y efectuó una modificación en ellos, que fueron convalidados, en su emisión y modificación, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme al detalle siguiente:

Lineamientos	Acuerdo INE	Detalle
“Lineamientos para la Verificación del Porcentaje de Apoyo Ciudadano que se requiere para el Registro de Candidaturas Independientes a Cargos Federales de Elección Popular para el Proceso Electoral Federal 2017-2018”	Acuerdo INE/CG387/2017 (27 agosto 2017)	Establecen, entre otras materias, que el recojo de apoyos se efectúa a través de una aplicación móvil además de una página web cuyo acceso se habilitaría a los aspirantes
“Lineamientos para la aplicación del régimen de excepción en la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular”	Acuerdo INE/CG454/2017 (5 octubre 2017)	

²¹¹ El porcentaje de apoyos requeridos varía según el cargo (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 371):

- Presidente de la República: 1% de la lista nominal y estar integrada por electores de por lo menos 17 entidades federativas que sumen al menos el 1% de la lista nominal en cada una de ellas.
- Fórmulas de senadores de mayoría relativa: 2% de la lista nominal de la entidad federativa y estar integrada por electores de por lo menos de la mitad de los distritos electorales que sumen al menos el 1% en cada una de ellas.
- Fórmulas de diputados de mayoría relativa: 2% de la lista nominal del distrito electoral y estar integrada por electores de por lo menos de la mitad de los distritos electorales que sumen al menos el 1% en cada una de ellas.

²¹² 120 días para el cargo de Presidente de la República, 90 días para el cargo de Senador de la República, 60 días para el cargo de Diputado. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 369, numeral 3) permite que el CG INE realice ajustes en los plazos. En este proceso electoral, se les otorgó 7 días adicionales.

<p>Modificación de ambos lineamientos</p>	<p>Acuerdo INE/CG514/2017 (8 noviembre 2017)</p>	<p>Además de la precisión de los municipios en que se permitiría la excepcionalidad del recojo manual de los apoyos, se estableció un plazo adicional de siete días para el recojo de apoyos ciudadanos.</p> <p>En el caso de las candidaturas a la Presidencia, ello implicó que el nuevo plazo máximo para dicha recolección fue el 19 febrero de 2018.</p>
---	--	---

Procedimiento para recabar apoyos ciudadanos

Para el proceso electoral 2017-2018, la Misión constató que el procedimiento para recabar apoyos fue el siguiente²¹³:

1. Los aspirantes a una candidatura independiente solicitaban dar de alta a sus auxiliares (personas que se encargan de recoger los apoyos) al INE.
2. Una vez dados de alta por el INE, los auxiliares recogían los apoyos a través de la aplicación móvil. Se requería la firma del/la ciudadano/a, así como una foto del anverso y reverso de la credencial de elector. Con ello, la aplicación móvil debía captar los datos del/la ciudadano/a (aunque se permitía hacer correcciones sobre la materia). De manera optativa, en caso de contar con el consentimiento del/la ciudadano/a, era posible tomar y subir una foto suya a la aplicación móvil. Lo último era utilizado como mecanismo adicional para facilitar la labor de verificación.
3. Los auxiliares remitían los apoyos recogidos al INE. Una vez enviados, los datos eran borrados del equipo que efectuó la remisión. En este aspecto, la Misión observó que no existía un mecanismo para verificar cuáles apoyos se remitieron y si fueron validados o no.
4. El INE verificaba que los datos de la persona se encontraran en la lista nominal de electores y que se contara con un documento de soporte válido.
5. Si la persona no se encontraba en la lista nominal o no tenía un documento de soporte válido, se procedía a la verificación en mesas de control (a cargo del INE). En ese ámbito, se admitían y rechazaban apoyos por el personal del INE.
6. Mientras se efectuaba el recojo de apoyos, los aspirantes, vía el portal web, podían verificar los respaldos con los que contaban y si habían sido validados o no. El portal Web clasificaba los apoyos en distintas categorías, entre las que se destacan: 1) apoyos ciudadanos en la lista nominal; 2) duplicados mismo aspirante; 3) bajas; y 4) con inconsistencias.
7. Los aspirantes podían requerir al INE una audiencia para verificar cada apoyo y si habían sido rechazados o validados. Tenían la posibilidad, asimismo, de solicitar que los apoyos rechazados les fueran admitidos.

²¹³ Cfr. Acuerdo INE/CG387/2017, “por el que se emiten los Lineamientos para la Verificación del Porcentaje de Apoyo Ciudadano que se requiere para el Registro de Candidaturas Independientes a Cargos Federales de Elección Popular para el Proceso Electoral Federal 2017-2018”,

8. Según la ley y los lineamientos aprobados, no se consideraba como apoyos válidos, aquellos que tenían las siguientes características :
 - Nombres con datos falsos o erróneos;
 - No se incluyeron las copias de la credencial para votar vigente;
 - El/la ciudadano/a no tenía su domicilio en la demarcación territorial para la que se postulaba el aspirante;
 - El/la ciudadano/a había sido dado de baja de la lista nominal;
 - Si existía más de una manifestación a favor de una misma persona aspirante, por el/la mismo/a ciudadano/a solo se computaba una, y
 - Si existía más de una manifestación (del mismo ciudadano/a) favor de más de una persona aspirante, sólo se computaba la primera manifestación presentada.
9. Pese a no encontrarse expresamente señalado en la ley o los lineamientos, los apoyos fueron sometidos a una nueva revisión, a través de una muestra, para verificar la cantidad de válidos o inválidos que se tuviera. Se señaló que en caso la cantidad de inválidos fuera mucho mayor que los válidos, se procedería a una revisión total de los apoyos (incluso aquellos inicialmente validados por encontrarse en la lista nominal). En el caso de las candidaturas presidenciales, todas fueron sometidas a la nueva revisión total.
10. El INE informó la cantidad de apoyos con los que contaba el/la aspirante. Posteriormente, otorgaba un plazo de 5 días para que se cuestione cualquier apoyo invalidado.
11. Luego de esta etapa final, el INE emitió una decisión con la cantidad de apoyos finales que obtuvo el/la aspirante. En los casos en que se acreditó que el aspirante llegó al mínimo correspondiente, se registró la candidatura independiente.

La MVE saluda que el INE haya empleado mecanismos tecnológicos y de automatización en el marco de sus diversos procedimientos, especialmente si con ello se lograba facilitar la participación ciudadana (para el recojo de apoyos) y, en los casos que eran posible, hacer más eficiente el rol de los organismos electorales (al verificar estos apoyos o firmas). Sin embargo, la MVE observó que el aplicativo para capturar apoyos a los candidatos independientes no estaba diseñado para diferenciar entre credenciales de elector originales y fotocopias.

En relación específicamente con la verificación de firmas o apoyos, se reconoce la competencia del INE de solo validar de manera definitiva las firmas que efectivamente correspondan a ciudadanos/as que hayan brindado realmente su apoyo a un aspirante (en la lista nominal y con su credencial de elector). Sin embargo, se considera que, por los lineamientos aprobados y el modo en que inicialmente se presentaron los estados de los apoyos en la página web, se podía generar la percepción a los aspirantes de que los “apoyos ciudadanos en lista nominal” correspondían a los apoyos con los que ya contaba de manera definitiva y que solo los que tuvieran otras observaciones (como “duplicados mismo aspirante”, “bajas” o “con inconsistencias”) eran los que se encontraban en revisión.

Verificación de apoyos ciudadanos

De acuerdo a las entrevistas mantenidas por la Misión, los usuarios del portal Web tenían la percepción de que la categoría “*apoyos ciudadanos en lista nominal*” correspondía a los apoyos que ya tenían validez definitiva y que únicamente aquellos categorizados como duplicados, bajas, o con inconsistencias eran rechazados y/o se encontraban bajo revisión. Esta circunstancia podría haber generado alguna duda en los aspirantes sobre la situación real de su avance en la recolección de

apoyos y, sobre todo, del esfuerzo y exigencia pendiente. Lo anterior cobró relevancia dado que, como resultado de una revisión realizada por el INE posterior al cierre de la etapa de recepción de apoyos, existieron casos en que apoyos que inicialmente eran entendidos como válidos fueron rechazados.

Varias solicitudes de candidaturas independientes no cumplieron en primer término la cantidad de apoyos requeridos. Dos casos particularmente relevantes, por tratarse de aspirantes a la presidencia fueron los de Jaime Rodríguez Calderón²¹⁴ y Armando Ríos Pitter. Ambas fueron rechazadas por el INE y posteriormente impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Para el primer caso, el Tribunal determinó incluir al candidato en la papeleta, mientras que para el segundo, se concedió una extensión de 10 días de plazo para la revisión de apoyos.

La Misión observó que el caso de Rodríguez Calderón generó un amplio debate público. Con 4 votos a favor y 3 en contra, el Tribunal resolvió avalar la candidatura. Los magistrados que votaron a favor argumentaron que se había violado el derecho a audiencia de Rodríguez Calderón, alegando que el INE no había permitido la revisión de la totalidad de los apoyos invalidados. Al respecto, puede leerse en el fallo: “si bien el aspirante pudo presenciar las verificaciones que en cada una se realizaba de los apoyos ciudadanos registrados, lo cierto es que el desarrollo de las audiencias no implicó una actividad exhaustiva, detallada y completa del sistema creado al efecto, ni acredita que el quejoso estuvo en aptitud de revisar la totalidad de los apoyos, ni saber las causas legales en las que se declaró que cada uno de estos presentaba inconsistencia”²¹⁵.

Además, quienes fallaron en mayoría argumentaron que, dado que un alto número de apoyos²¹⁶ desestimados preliminarmente fueron subsanados, era razonable presumir que con la revisión de la totalidad de apoyos invalidados, Rodríguez Calderón hubiese alcanzado el porcentaje necesario para cumplir con el umbral legal. Finalmente, desde esta posición se consideró que para garantizar una reparación integral del derecho afectado (el derecho a ser votado) era necesario permitirle a Calderón participar plenamente del proceso electoral desde el inicio de la campaña.

En contraposición, el voto en minoría consideró que sí se garantizó el derecho de audiencia durante el proceso de verificación de los apoyos ciudadanos, pero que el aspirante decidió no ejercerlo de manera exhaustiva en una de las fases establecidas. Sostuvieron, además, que no hubo obstáculos que impidieran que la garantía de audiencia se ejerciera de manera adecuada, pues el mecanismo de verificación implementado por el INE permitió que los aspirantes conocieran los motivos de la descalificación de las manifestaciones de apoyo y expusieran argumentos para solicitar su rectificación. Por último, los magistrados argumentaron que, para garantizar equidad de condiciones de participación a todos los aspirantes o postulantes en el proceso electoral era necesario verificar plenamente el cumplimiento de los requisitos por parte de todos los contendientes. En este sentido, estimaron incorrecta la decisión de ordenar el registro de la candidatura de Rodríguez Calderón, pues, aun cuando efectivamente se hubiera violado la garantía de audiencia, para cumplir el deber de reparar de manera íntegra la situación del afectado bastaba con otorgarle un plazo adicional para la verificación de las firmas pendientes de revisión²¹⁷.

²¹⁴ SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018.

²¹⁵ *Ibidem*

²¹⁶ Según la sentencia SUP/JDC/0183/2018: “Dentro de las inconsistencias que sí pudo revisar el actor conjuntamente con la autoridad administrativa electoral (780,398), es posible advertir que existió un número de validación de apoyos que ascendió a 62,730, lo que equivale a un porcentaje subsanado alto de las inconsistencias detectadas correspondiente a 8.04%.”

²¹⁷ Según la unidad de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, la capacidad de revisión promedio en garantía de audiencia era de 120,960 apoyos en una jornada de 14 horas²¹⁷. En ese contexto, la Misión considera que el permitir un plazo adicional para la verificación de los respaldos de ambos candidatos hubiera generado mayor certeza y evitado los

Hallazgos y recomendaciones

- La Misión considera importante que los procedimientos que permiten el ejercicio de un derecho ciudadano, como es el de participar en una elección, tengan etapas claras y previamente definidas, que permitan a quienes aspiran a postular tener certeza respecto de los requisitos establecidos y de las actuaciones para su verificación. En ese sentido, recomienda al INE regular previamente cada una de las etapas del proceso de revisión, incluyendo la posibilidad de una revisión integral y permanente de los apoyos, según las etapas que se prevea, lo que incluya verificar cualquier posible inconsistencia encontrada, así como los mecanismos de monitoreo y garantías de audiencia de los aspirantes, las que deberían poder realizarse de manera presencial ante el INE, pero también a través de la página web y la aplicación móvil.
- La Misión fue informada que, a través de solicitudes de acceso a información pública, los ciudadanos tuvieron la posibilidad de verificar si se habían utilizados sus datos para registrar su apoyo a algún aspirante sin su consentimiento. No obstante, el INE informó este tipo de solicitudes fueron poco empleadas²¹⁸. Con el propósito de promover la transparencia, la Misión recomienda implementar nuevas herramientas para acceder a esta información, como un portal Web de consulta ciudadana que a su vez garantice la protección de datos personales.
- Por otro lado, la MVE observó que el aplicativo para capturar apoyos a los candidatos independientes no estaba diseñado para diferenciar entre credenciales de elector originales y fotocopias. La Misión recomienda incorporar a esta plataforma algoritmos de verificación que permitan detectar de forma automática los documentos no originales, a fin de evitar que los auxiliares que utilizan el aplicativo registren ciudadanos que en verdad no han prestado su apoyo a ningún candidato.

cuestionamientos en relación al registro de la candidatura de Rodríguez Calderón. Por otro lado, la Misión recomienda al INE la regulación expresa del procedimiento y los plazos de revisión, incluyendo la posible verificación de cualquier inconsistencia encontrada, información que debería estar disponible a través de la página Web y la aplicación móvil.

²¹⁸ Según la información remitida por el INE, solo se recibieron 22 solicitudes de información en las que se requería conocer si los datos personales de estos ciudadanos (tales como firma, credencial para votar, OCR, etc.) aparecían como apoyos ciudadanos emitidos a favor de algún aspirante a una candidatura independiente.

8) IUSTICIA ELECTORAL

Introducción

La Justicia Electoral comprende los mecanismos de solución de controversias que se generan en las diferentes etapas del proceso electoral, desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados, lo que incluye lo relativo al padrón electoral, la inscripción de organizaciones políticas, la inscripción o registro de candidaturas, la impugnación de resultados, los pedidos de nulidad, así como los recursos y procedimientos frente a temas específicos como propaganda electoral, financiamiento, uso de medios de comunicación, entre otros.

En México, las funciones de solución de controversias en materia electoral recaen en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que se organiza en tribunales locales, Salas Regionales y la Sala Superior, que forma parte de la estructura del Poder Judicial.

En México, existe un importante desarrollo y consolidación del rol de los tribunales electorales en materia de resolución de disputas electorales. Debido a ello, la ley regula una pluralidad de recursos e instancias que habilitan al cuestionamiento e impugnación de la mayor parte de decisiones en el marco del proceso electoral. Estos medios de impugnación tienen objetos y ámbitos claramente determinados y responden a la especialidad que ha configurado la justicia electoral en dicho país.

Sistema político y Marco legal

El marco normativo se encuentra en los dispositivos siguientes:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- c) Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- d) Ley General de Partidos Políticos
- e) Ley General en Materia de Delitos Electorales
- f) Reglamento de Elecciones

- Sistema Político

En relación con la forma de Estado, México es un Estado federal, conformado por 31 Estados autónomos y la ciudad de México.

Se reconoce el voto como un derecho y una obligación. Es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Adicionalmente, se establece como derecho de los ciudadanos y obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular²¹⁹.

Se reconoce como ciudadanos, y por tanto con los derechos a votar y ser votados, a los varones y mujeres con calidad de mexicanos que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir²²⁰. Para el ejercicio de este derecho se exige, además, que estén inscritos en el Registro Federal de Electores y cuenten con una credencial para votar²²¹.

²¹⁹ Constitución Política: artículo 41, numeral III, apartado D; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 7, numerales 1 y 2.

²²⁰ Constitución Política: artículos 34 y 35.

²²¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 9.

También se establece como derecho el poder ser votado para todos los puestos y cargos de representación con las calidades en la ley, y solicitar su registro independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos de la ley²²².

En México, el Estado se estructura en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En el caso de los Poderes Ejecutivos de la Unión, los Estados y la ciudad de México recaen en el Presidente de la República, los gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, respectivamente. Estos son nombrados por seis (6) años y no pueden reelegirse.

Para el Poder Legislativo, los Estados federales tienen una sola Cámara, mientras que el Congreso de la Unión, se conforma de la siguiente manera:

Congreso de la Unión	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cámara de Diputados (500 miembros). ▪ 300 elegidos por el principio de mayoría relativa. ▪ 200 elegidos por el principio de representación proporcional. ▪ Se renueva cada 3 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Senadores (128 miembros) • 64 se eligen por el principio de mayoría relativa (una fórmula de 2 candidatos por cada entidad federativa). • 32 asignados a la primera minoría (1 para el partido que obtuvo el segundo lugar en la elección de cada entidad) • 32 elegidos por el principio de representación proporcional • Se renueva cada 6 años.

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE)²²³

Sistema de impartición de justicia y de organización electoral

Respecto del Poder Judicial, cada Estado es liderado por un Tribunal Superior de Justicia. En el ámbito federal, está encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación e integrado por los Tribunales Colegiados y los Juzgados de Circuito. Además, en lo relativo a la materia electoral, se encuentra dentro de este poder del Estado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En materia electoral, las máximas autoridades federales son el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Funciona en forma permanente con una Sala Superior, cinco Salas Regionales y una Sala Especializada. Sus sesiones son públicas. La Sala Superior está conformada por siete magistrados electorales, los

²²² Constitución Política: Artículo 35, numeral II; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 7, numeral 3.

²²³ http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/

cuales son propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, por un periodo de nueve años. El Presidente es elegido entre sus miembros por un periodo de cuatro años²²⁴.

El TEPJF resuelve en forma definitiva e inatacable impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, la elección de Presidente de la República²²⁵, impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad federal electoral, impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades competentes en las entidades federativas que “puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones” (que deben interponerse dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha para la instalación de los órganos o toma de posesión de funcionarios), impugnación de actos o resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica, conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores, la determinación e imposición de sanciones por el INE a partidos o agrupaciones políticas, personas físicas o morales (nacionales o extranjeras) que infrinjan la ley, asuntos de violaciones sobre propaganda política y electoral o actos anticipados de campaña y precampaña, además de lo adicional que establezca la ley²²⁶.

El Instituto Nacional Electoral (INE) es, conjuntamente con los organismos públicos locales, la autoridad encargada de organizar las elecciones²²⁷. Se trata de un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. Su sede central se ubica en ciudad de México (distrito federal), pero para ejercer funciones en todo el territorio nacional cuenta con 32 delegaciones (una en cada entidad federativa) y 300 subdelegaciones (en cada distrito electoral uninominal)²²⁸. En los Estados, cada delegación está conformada por: la junta local ejecutiva y juntas distritales ejecutivas, el vocal ejecutivo y el consejo local o consejo distrital (de manera temporal, durante el proceso electoral federal)²²⁹.

El INE tiene como órgano superior de dirección al Consejo General, integrado por un consejero Presidente y diez consejeros electorales. Adicionalmente, concurren, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo²³⁰, los representantes de los partidos políticos²³¹ y un Secretario Ejecutivo²³². El consejero Presidente y los consejeros electorales permanecen en el cargo por nueve años, no pueden ser reelectos y se renuevan de forma escalonada. Se eligen con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de conformidad con el

²²⁴ Constitución Política: artículo 99.

²²⁵ Se resuelve en única instancia por la Sala Superior, la que también realiza el cómputo final, una vez resueltas todas las impugnaciones (declaración de validez de la elección y declaración de Presidente electo a quien hubiera obtenido el mayor número de votos).

²²⁶ Constitución Política: artículo 99.

²²⁷ Constitución: artículo 41; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 29-80 (INE) y 98- 104 (organismos públicos locales).

²²⁸ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 33.

²²⁹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 61.

²³⁰ Uno por cada grupo parlamentario con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Solo uno por grupo parlamentario, aunque integren las dos Cámaras. Pueden designar hasta dos suplentes por cada propietario (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 36, numeral 4).

²³¹ Los partidos políticos nacionales (con registro vigente). Pueden designar un suplente y pueden sustituirlos en cualquier momento, dando aviso oportuno al Consejero presidente (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 36, numeral 9).

²³² Constitución Política: artículo 41.

procedimiento establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³³.

Entre las funciones del INE, se encuentra la capacitación electoral; fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos; resolver en última instancia el otorgamiento del registro a los partidos políticos nacionales, los escrutinios y cómputos de las elecciones federales, la “geografía electoral” (determinar los distritos electorales y circunscripciones plurinominales), el padrón y la lista de electores; registrar candidaturas (incluida las de la Presidencia de la República y las de los senadores y diputados por representación proporcional); administrar, como única autoridad, el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas para partidos políticos y candidatos independientes; también entregar los recursos que les corresponden a las organizaciones políticas como parte del financiamiento público²³⁴. Adicionalmente, tiene la potestad para imponer medidas cautelares que impliquen, entre otros temas, suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión²³⁵.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es el organismo permanente de la Procuraduría General de la República que tiene competencia respecto de los delitos electorales federales, en el marco de la Ley General en materia de Delitos Electorales²³⁶. Cuenta con autonomía técnica, por lo cual sus actuaciones no están sujetas a aprobación, revisión o corrección de ninguna instancia jurídica de la Procuraduría General de la República.

Características específicas de la Justicia Electoral

I) Tribunal Independiente e Imparcial

Integración: La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está integrada por magistrados elegidos por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuestas de la Corte Suprema de la Nación, por un periodo de nueve (9) años, en la medida en que cumplan los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²³⁷:

- a) ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- b) tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- c) poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- d) haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;
- e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y
- f) no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento. Se señala, además, que los nombramientos de los Ministros

²³³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 36, numeral 6.

²³⁴ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 32 y 160.

²³⁵ Constitución Política: artículo 41, Base III, apartado D; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 32, 44 y 160.

²³⁶ Ley de 3 de mayo de 2014, con última reforma publicada el 19 de enero de 2018.

²³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 95.

deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica. Se establece un mecanismo similar de elección para las salas regionales y la sala especializada.

Adicionalmente, se requiere cumplir con los requisitos siguientes²³⁸:

- a) contar con Credencial para Votar con fotografía;
- b) acreditar conocimientos en derecho electoral;
- c) no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- d) no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y
- e) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

En ese sentido, lo que se privilegia para la selección de los miembros de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la propuesta de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la votación de la Cámara de Senadores, en el marco de cumplimiento de los requisitos antes enumerados. No se establece expresamente la exigencia de una carrera profesional determinada ni algún tipo de medida de promoción de la equidad de género al interior de dicho tribunal electoral.

- *Autonomía*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación goza de autonomía económica, financiera y administrativa. El Tribunal propone su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación²³⁹. En ese sentido, una vez aprobado, tiene un presupuesto propio, que puede administrar y gestionar.

En relación con una eventual especialización (a “modo de carrera administrativa de los funcionarios electorales”), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene una regulación que se remite a la del Poder Judicial y las reglas especiales y excepciones por ley²⁴⁰.

- *Garantías para el ejercicio de la jurisdicción*

Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los integrantes del Consejo General del INE se mantienen en sus cargos por un período de nueve años, el cual no puede ser extendido. Estos funcionarios gozan de estabilidad en el cargo y cuentan con las garantías necesarias para su pleno ejercicio.

Ahora bien, para efectos de la elección de los actuales magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Misión fue informada de que en un primer momento (previo a su selección), se había determinado que la renovación escalonada establecida por la Constitución generaba que sus mandatos (iniciados el 4 de noviembre de 2016) concluyan, en dos casos, el 31 de octubre de 2019; otro dos, el 31 de octubre de 2022; finalmente, los tres restantes, el 31 de octubre de 2025. Estos periodos fueron predeterminados en las disposiciones transitorias de

²³⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 212.

²³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

²⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, último párrafo; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 240 y siguientes.

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y estaban en rigor al momento de la selección de los nuevos magistrados, el 20 de octubre de 2016²⁴¹.

Sin embargo, el 27 de octubre de 2016, luego de haberse producido la selección de magistrados, la Cámara de Senadores modificó dicha disposición transitoria para establecer que los dos primeros concluyan su mandato siete años posteriores al nombramiento (31 de octubre de 2023); dos más a los ocho años (31 de octubre de 2024) y, los tres restantes a los nueve años (31 de octubre de 2025).

La Misión recibió información respecto a la modificación de los periodos de los miembros del Tribunal posteriormente a su elección y escuchó algunos cuestionamientos a esta medida, especialmente desde sectores académicos. Sin embargo, a la fecha, hay claridad respecto al vencimiento de los periodos, lo que genera las condiciones para el ejercicio de la jurisdicción por los magistrados del TEPJF²⁴².

- *Responsabilidad*

La Constitución alude a la posibilidad de imponer sanciones de índole administrativo, penal (en caso de actos de corrupción) y también de juicio político (que pueden derivar, en este último caso, en destitución e inhabilitación)²⁴³ contra funcionarios públicos, incluyendo jueces electorales.

Adicionalmente, la Constitución Política reconoce una serie de garantías en el marco de los procesos penales (tales como la presunción de inocencia o la posibilidad de ejercer el derecho de defensa)²⁴⁴, las cuales podrían ser susceptibles de extenderse a los procedimientos de carácter sancionador.

II. Carácter de las decisiones del Tribunal Electoral

En México, no hay una disposición constitucional ni legal que establezca que las decisiones de la Sala Superior del TEPJF, como máximo tribunal electoral, no pueden ser revisadas. La ley contempla la posibilidad de denunciar la supuesta contradicción de criterios sobre la constitucionalidad de un acto o resolución, que debe ser resuelta por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No se alude expresamente a otro posible supuesto de revisión²⁴⁵. Incluso en el ámbito de los procesos constitucionales, salvo por el control de la constitucionalidad de normas electorales²⁴⁶, el modo de regulación excluye expresamente la materia electoral²⁴⁷.

La Misión observó que el Tribunal tiene la capacidad de inaplicar normas consideradas como contrarias a la Constitución y a la Convención Americana de Derechos Humanos. Al respecto, la Misión recibió información del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de que la Sala Superior inaplicó normas en 177 casos sometidos a su conocimiento entre febrero y mayo 2018.

III) Acceso a la jurisdicción

- *Objeto de impugnación*

²⁴¹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo cuarto en disposiciones transitorias.

²⁴² La selección se produjo el 20 de octubre de 2016; mientras que la modificación se aprobó el 27 de octubre de 2016, con 68 votos a favor y 17 en contra, y determinó que cuatro de los siete magistrados de la Sala Superior del TEPJF, amplíen su periodo de duración en el ejercicio de su cargo.

²⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 109 y 110.

²⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20.

²⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

²⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 105 y 107.

²⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

En México, existe un importante desarrollo y consolidación del rol de los organismos electorales en materia de resolución de disputas electorales. Debido a ello, la ley regula una pluralidad de recursos e instancias que habilitan al cuestionamiento e impugnación de la mayor parte de decisiones en el marco del proceso electoral. Estos medios de impugnación tienen objetos y ámbitos claramente determinados y responden a la especialidad que ha configurado la justicia electoral en dicho país. En general, según la información acopiada por la Misión, los actores políticos acuden a cada uno de ellos sin mayor dificultad y resaltan su eficacia para enfrentar una diversidad de asuntos.

Según información recibida por la Misión, en el marco de este proceso electoral, el TEPFJ recibió 14,937 asuntos, entre los años 2016 y 2018, vinculados especialmente a resultados electorales (36%); registros de coaliciones, candidatos o partidos (18%) y procedimientos sancionadores (15%); candidaturas independientes (7%), procesos internos de partidos políticos (7%) y otros (17%)²⁴⁸. En el caso de las causas recibidas por la Sala Superior, el promedio de resolución es de 10,4 días²⁴⁹.

A pesar de que la Misión recibió comentarios sobre la percepción de actores políticos y académicos de que existen discrepancias estructurales en los criterios del INE y el TEPFJ, recibió información que indica que alrededor del 70% de decisiones del INE²⁵⁰ son confirmadas por el Tribunal. Es decir, en general, ambos organismos coinciden en sus criterios. Adicionalmente, se ha podido constatar que los más importantes pronunciamientos emitidos en esta elección por el Instituto buscan seguir los criterios previos establecidos en resoluciones del Tribunal (en este u otros procesos electorales), aún cuando en algunos casos sus decisiones difieren al interpretar o aplicar la normativa vigente.

Recursos materia de impugnación: Los temas que son materia de impugnación se derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en el ámbito legal, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tabla 1. Recursos de Impugnación vinculados con el proceso electoral

	¿Contra decisiones de qué organismo?	¿Contra qué decisiones? (principales)	Plazo
Recurso de apelación	Consejo General INE		4 días
Juicio de inconformidad	Resultados en actas de cómputo por nulidad o error aritmético, determinaciones sobre otorgamiento de constancias (a cargo de CG INE)	Declaración de validez y resultados de cómputos distritales, de entidades federativas y de Presidente de la República	4 días

²⁴⁸ Información brindada por el TEPFJ, actualizada al 31 de agosto de 2018.

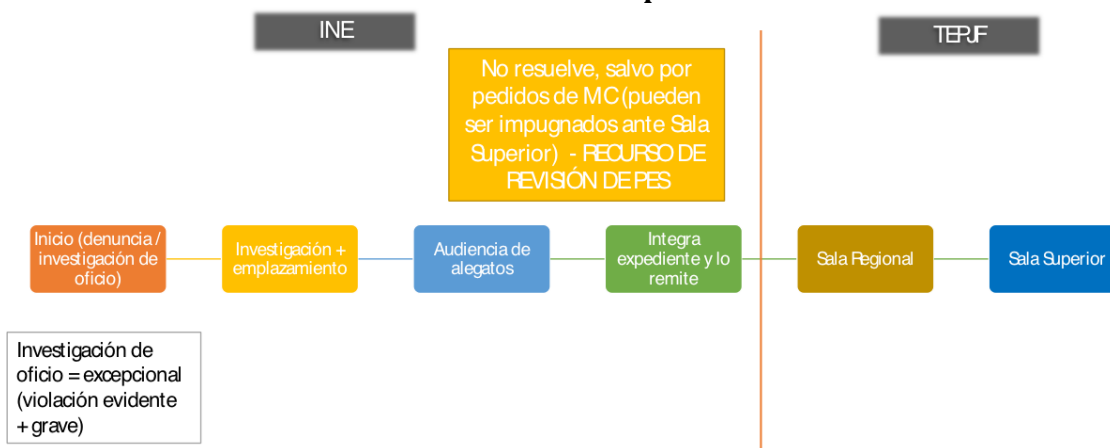
²⁴⁹ Información brindada por el TEPFJ, que comprende el periodo entre el 1 de enero y el 12 de septiembre de 2018.

²⁵⁰ Según información brindada por el TEPFJ, actualizada al 31 de agosto de 2018, la Sala Superior confirmó el 69% de los acuerdos y resoluciones del Consejo General del INE.

Recurso de reconsideración	Salas Regionales (por organizaciones políticas o candidaturas)	Si afectado resultados o contravención a norma constitucional	3 días
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	INE (por ciudadanos)	Ciudadanos: violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para participar en los asuntos políticos, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.	4 días
Juicio de revisión constitucional-electoral	Actos o resoluciones sobre elecciones de Gobernador y Jefe de Gobierno de Ciudad de México, o de elecciones de autoridades municipales, diputados locales, Asamblea Legislativa y titulares de órganos político administrativos en Ciudad de México.	Si definitivas + contravención a norma constitucional + determinante en resultados + posible reparación + agotado recursos	4 días
Recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador	Sala Regional Especializada y Sala Superior TEPJF	Resoluciones	3 días
	INE y Sala Superior TEPJF	Medidas cautelares	48 horas

Fuente: elaboración propia

Gráfico 1: Procedimiento Especial Sancionador



Fuente: elaboración propia con información recabada en terreno

- *Legitimación*

En México, los principales sujetos que presentan impugnaciones a los diferentes actos en el marco del proceso electoral son las organizaciones políticas. Sin embargo, también se permite que la ciudadanía pueda impugnar, especialmente en el marco del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, o también para generar algún tipo de recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador.

- *Requisitos formales*

En general, se ha constatado que los requisitos exigidos para acudir al órgano jurisdiccional electoral (referidos a la admisibilidad de la petición) son bastante generales para todo pedido ante instancias judiciales o administrativas y no generan limitaciones irrazonables al pleno ejercicio del derecho antes mencionado.

- *Requisitos económicos:*

La Misión no recibió reclamos respecto a que las tasas, finanzas, cauciones o exigencias económicas para iniciar controversias o presentar recursos sean irrazonables o generen un obstáculo insuperable.

IV. Derecho a recurso efectivo: proceso justo, efectivo e impugnación de resultados:

-*Plazos*

En general, los recursos o medios impugnatorios existentes en México tienen plazos previstos para su presentación que oscilan entre los dos (2), tres (3) o cuatro (4) días, considerando la totalidad de días como hábiles²⁵¹. La Misión no ha recibido reclamos respecto a que puedan constituir plazos irrazonables para efectos de la presentación de cualquier tipo de pedido, recurso o medio impugnatorio.

-*Bilateralidad*

La Misión observó que se habilita la participación de los partidos políticos y los ciudadanos afectados en las controversias o frente a los recursos presentados, lo que permite el ejercicio de su derecho de defensa.

²⁵¹ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 7.

-Preclusión

Según lo observado en este proceso electoral, cada etapa tiene una conclusión y no pueden ser revertidas a instancias previas (registro de partidos, padrón electoral, candidaturas, campaña, resultados numéricos) si no fueron presentados los cuestionamientos, impugnaciones o recursos en su oportunidad.

-Prueba

Del análisis efectuado en el marco de la Misión, se observó que la legislación electoral no incorpora reglas que prevean expresamente el modo en que se valora la prueba (privilegiando algunos medios probatorios o valorando todos de manera global y razonada) ni tampoco qué medios de prueba pueden o no ser admitidos. Sin embargo, las resoluciones revisadas analizan de manera bastante detallada los medios probatorios presentados y admitidos, como sustento de la decisión finalmente adoptada.

-Notificaciones

La legislación electoral²⁵² establece reglas específicas de notificación a las partes, entre las que se puede destacar lo siguiente:

- Las notificaciones surten efecto el mismo día en que se practiquen.
- Durante los procesos electorales, los actos, resoluciones o sentencias del INE y el TEPJF pueden ser notificadas en cualquier día y hora.
- La notificación puede efectuarse de manera personal, por estrados (lugares públicos en oficinas de órganos de INE y TEPJF para que sean colocadas las copias de los escritos de impugnación, así como de los autos, acuerdos, resoluciones y sentencias que emitan para notificación y publicidad), por oficio, correo certificado o telegrama.
- Es posible efectuar la notificación de manera electrónica de las resoluciones siempre que las partes hayan solicitado y manifestado de manera expresa su voluntad de ser notificados por esa vía.
- En caso el partido político haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales.
- No se requiere de notificación personal cuando los actos o resoluciones que deben hacerse públicos en el Diario Oficial o en los diarios o periódicos de circulación nacional o local, en lugares públicos o por la fijación de cédulas en los estrados de los órganos del INE o las Salas del TEPJF.

La Misión no recibió cuestionamientos respecto a las reglas establecidas para las notificaciones.

-Publicidad

La página web institucional del TEPJF publica la totalidad de las decisiones y la normativa aplicables al proceso electoral y también transmite en vivo las audiencias y sesiones en las que conocen los asuntos materia de su competencia (que también se difunden a través de sus cuentas oficiales en redes sociales. Al 31 de agosto de 2018, el TEPJF había resuelto 13,728 asuntos, de los cuales, 3,005 correspondían a la Sala Superior, órgano máximo de dicho tribunal electoral²⁵³. La mayor parte de dichos pronunciamientos están vinculados al proceso electoral y han derivado en el debate de diversas materias relevantes para la elección.

²⁵² Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 9, 26-30.

²⁵³ Información brindada por el TEPJF, actualizada al 31 de agosto de 2018.

-Fundamentación

La Misión constató que, de la revisión global revisada, las decisiones que emite el TEPJF y las resoluciones del INE cuentan con sustento que se referencia al marco legal vigente, su aplicación al caso concreto y se brindan razones para la decisión finalmente adoptada.

-Recursos

En general, la mayor parte de controversias son decididas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

-Gestión de la actividad jurisdiccional

La Misión desea resaltar que, en el marco de este proceso electoral, tuvo acceso a la totalidad de las resoluciones en línea, así como a las audiencias públicas tanto del INE como del TEPJF.

-No discriminación de actores en el proceso

La Misión no constató ninguna medida de discriminación en la ley o en su aplicación por los funcionarios o autoridades electorales en el marco del proceso electoral. Incluso el TEPJF ha emitido decisiones la plena protección de los derechos de las mujeres²⁵⁴ y de la población indígena²⁵⁵. Además, es oportuno destacar la existencia de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF, órgano encargado de prestar gratuitamente servicios de defensa y asesoría electoral a favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que los integren²⁵⁶.

Hallazgos y recomendaciones

- La justicia electoral mexicana es una de las que emite mayor cantidad de pronunciamientos en el marco de los procesos electorales, debido a que casi todos los actos de los organismos electorales pueden ser revisados e impugnados (incluso los lineamientos) y en todas las etapas del proceso electoral (previo, durante o posterior a la elección). En ese sentido, la Misión reitera la recomendación realizada en 2015 que destaca la necesidad de que se “propicien revisiones a la legislación, de manera de que no se generen incentivos a la excesiva litigiosidad”.

²⁵⁴ Cfr., entre otras, SUP-REC-7/2018 y SUP-JDC-304/2018 (esta segunda para protección de personas trans).

²⁵⁵ SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

²⁵⁶ <http://sitios.te.gob.mx/Defensoria/inside/textos/6>

Anexo Justicia Electoral - Medios impugnatorios en México (detalle)

Medio impugnatorio	Finalidad	Supuestos que lo habilitan	Sustento normativo (Ley General del Sistema de medios de impugnación en materia electoral)
Recurso de apelación	Garantizar constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de autoridad federal electoral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre 2 procesos electorales federales y en etapa de preparación de un proceso electoral, impugnación de resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, los actos o resoluciones de los órganos del INE que no sean impugnables por recurso de revisión y que causen perjuicio al partido político o agrupación política con registro con interés jurídico. ▪ En etapa de resultados y declaraciones de validez de elecciones de un proceso electoral, impugnación contra las resoluciones de recurso de revisión vinculadas con esta etapa. 	40
Juicio de inconformidad	Garantizar constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de autoridad federal electoral	Durante el proceso electoral federal y exclusivamente en etapa de resultados y declaraciones de validez, impugnación contra las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones del Presidente, senadores y diputados (incluye la nulidad de elecciones, los resultados en actas de cómputo por error aritmético y, en el caso de la elección presidencial, la declaración de validez de las elecciones y el otorgamiento de constancias).	49-50

<p>Recurso de reconsideración</p>	<p>Garantizar constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de autoridad federal electoral</p>	<p>Impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en: (a) juicios de inconformidad contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional realizadas por el Consejo General del INE, siempre que se cumplan los presupuestos y requisitos de la ley, y (b) demás medios de impugnación de competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.</p>	<p>61-63</p>
<p>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano</p>		<p>El ciudadano por sí mismo, en forma individual o a través de sus representantes legales, por presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para participar en los asuntos políticos, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.</p> <p>También, para quien tenga interés jurídico, para impugnar los actos y resoluciones que se considere afectan indebidamente su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.</p>	<p>79</p>

<p>Juicio de revisión constitucional-electoral</p>	<p>Garantizar constitucionalidad y legalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan en ellos.</p>	<p>Impugnación contra actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan en ellos, siempre y cuando se cumplan requisitos: (a) sean definitivos y firmes, (b) violen algún precepto constitucional, (c) la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, (d) la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, (e) la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, (f) se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir estos actos o resoluciones.</p>	<p>86</p>
<p>Recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador</p>	<p>Impugnar resoluciones y sentencias emitidas en procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de autoridad federal electoral y del TEPJF</p>	<p>Impugnación contra: (a) las sentencias de la Sala Regional Especializada del TEPJF, (b) las medidas cautelares que emita el INE (que incluye suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión), (c) el acuerdo de desechamiento de una denuncia por el INE.</p> <p>Es competente la Sala Superior del TEPJF.</p>	<p>109</p>

DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA MISIÓN

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
1	Ciudad de México (carta enviada al Secretario General)	12 de marzo de 2018	Investigación penal contra candidato a la Presidencia	Ricardo Anaya	<p>Informa que existe una carpeta en la PGR abierta por lavado de dinero, en la cual dentro de los probables responsables se encuentra Ricardo Anaya.</p> <p>Alega que Anaya pretende utilizar su condición de candidato para evadir rendición de cuentas.</p>
2	Ciudad de México	19 de marzo de 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Uso indebido de Recursos Públicos; - Persecución y abuso de poder 	Presidencia de la República y el PRI	<p>Alega uso ilegal y faccioso de la PGR que se encuentra directamente bajo el mando del Presidente de la República para intentar sacar de la boleta a Ricardo Anaya.</p> <p>Mencionan que el Presidente y el partido político PRI tienen la intención de inventar un caso y de generar una campaña de desprestigio en contra de Anaya.</p> <p>Añaden que el INE expresó claramente que la intervención de la PGR donde difundió un video de Anaya y su equipo legal en las instalaciones de la PGR vulneró la equidad de la contienda.</p>

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
3	Ciudad de México	28 de junio de 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento de normatividad electoral relativa a la entrega por parte de Encuestadoras de criterios metodológicos que respaldan resultados. - Gastos ilegales de Campaña 	Ricardo Anaya/ Coalición por México al Frente	<p>Desde enero se han publicado en diversos medios 14 encuestas atribuidas a la Encuestadora Massive Caller, empresa contratada por Ricardo Anaya, que, según el PRI, no entregó a tiempo y forma los criterios metodológicos que respaldan sus resultados.</p> <p>Argumentan que la empresa ha sido omisa en informar con la científicidad y tecnicidad exigida por la normativa ilegal y que al no informar oportunamente, y al publicar las encuestas en diversos medios de comunicación sin los criterios establecidos en el artículo 136 numeral 7 del Reglamento de Elecciones, hace que la encuesta no cumpla con el objeto partidista y se convierta en un ejercicio propagandístico. En virtud de lo anterior, el gasto erogado por concepto de encuestas a la empresa Massive Caller tiene por objeto posicionar indebidamente a un candidato, razón por la cual el gasto no puede considerarse que tiene objeto partidista u por tanto carece de legalidad.</p>

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
4	Ciudad de México	28 de Junio de 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Violación al principio de imparcialidad, neutralidad de los servidores públicos - Usos indebido de recursos públicos 	Gobierno del Estado de Durango, Gobernadores del Estado de Durango y su Coordinador de Comunicación Social	Publicación y difusión por el canal oficial de YouTube del Gobierno del Estado de Durango de tres videos que contienen mensajes propagandísticos a favor de Ricardo Anaya.
5	Ciudad de México	30 de junio	Uso indebido de recursos públicos	Secretaría de Relaciones Exteriores	Denuncia que el candidato Ricardo Anaya Cortés fue objeto de difamación por parte de del diario El Universal, el cual utilizó información confidencial y reservada proveniente de instancias públicas, como lo es la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que fue ilegalmente revelada y posteriormente modificada artificialmente "con el único objeto de impactar y mermar el crecimiento de la candidatura de Ricardo Anaya".

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
6	Ciudad de México	30 de junio	<ul style="list-style-type: none"> - Uso indebido de recursos públicos con el objeto de afectar la contienda electoral - Violación de los principios de imparcialidad y neutralidad 	Procuraduría General de la República	Denuncia que la PGR ha utilizado recursos a su cargo para atacar e impactar la candidatura de la colación Por México al Frente, Ricardo Anaya, al publicar una videograbación de sus instalaciones correspondiente a la visita del candidato a efecto de solicitar información sobre la existencia de denuncia en su contra, tergiversando su contenido con el objeto de mostrar al candidato como un delincuente ante la opinión pública.
7	Chiapas	1 de julio de 2018	Coacción de votos	Programa "Prospera"	Denuncia que tres personas del programa Prospera están coaccionando electores a las afueras del centro. No se sabe de qué partido son. Se denuncia y se solicitó que se retiren del centro.
8	Chiapas (Tapachula)	1 de julio de 2018	Compra de votos	PRI	Denuncia la presencia de una persona, presuntamente del PRI, que rodea la escuela para comprar votos.

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
9	Ciudad de México	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	La casilla especial del hospital Dr. Manuel G de la Ciudad de México no permite el acceso a votar. En la página del INE, no especifica que solo es para pacientes y trabajadores.
10	Ensenada	1 de julio de 2018	Irregularidades en el padrón electoral	INE	En dos casillas se repiten los apellidos de las personas, por lo que hacen doble fila. INE está al tanto, pero no hace nada.
11	Lagos de Moreno, Sección 1736, Casilla Especial 2	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que en la casilla especial se le niega votar a ella y a su esposo a diputados federales. Señala que a muchas otras personas se les está denegando también el mismo derecho.
12	Condesa	1 de julio		Presidente casilla 4568	Presidente de casilla expulsó a representante de MORENA, por supuestamente hacer proselitismo dentro de la casilla
13	Escuela Miguel Hidalgo, San Miguel de Allende, Guanajuato	1 de julio de 2018	Irregularidades en casilla de votos	Integrantes de la Casilla 7 Sección 0145	Un señor sin identificación estaba prácticamente dirigiendo la casilla y dando instrucciones al Presidente. Representante de otro partido pidió que se retire y no fue así.

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
14	Poliforum, Leon Guanajuato	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que al llegar a la casilla le informaron que ya no había boletas para emitir el voto. Se quería impedir el voto de los ciudadanos. Querían cerrar a las 4pm.
15	Poliforum, Leon	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Únicamente 750 boletas. Esperó desde la 1pm a las 5pm. Boletas insuficientes.
16	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	No se permitió votar en casilla especial. Tiene necesidad de votar en casilla especial por ser de otro Estado.
17	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se le permitió ejercer el derecho a voto en casilla especial.
18	Solidaridad, Casilla Especial 01093 Estación Autobuses	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Después de cuatro horas bajo el sol se enteró que se habían acabado las boletas. Argumenta que Quintana Roo radica el mayor número de personas "flotantes" y el Estado debe saberlo. Se violó su derecho a voto. Denuncia fraude electoral por escasez de boletas.

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
19	Playa del Carmen, Quintana Roo 0109 - Casilla Especial de Solidaridad	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Estado de mayor afluencia de personas de todos los Estados. Les quitaron el derecho de votar. No hay suficientes boletas para votar. Esperó por más de 5 horas hasta que le dijeron que ya no había más boletas. Cientos de mexicanos a los que se les está "robando" el voto.
20	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Llegó a votar a las 12:30 y las boletas y las boletas ya se habían acabado. Querían cerrar la casilla. No le permitieron votar.
21	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se permitió su derecho al voto sin explicación
22	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se le permitió ejercer el derecho a voto. El INE no pudo dar una solución al problema.
23	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se le permitió ejercer el derecho a voto.

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
24	Poliforum, Guanajuato	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	No se le permitió ejercer su voto.
25	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se le permitió ejercer el derecho a voto porque no contaban con boletas
26	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se le permitió votar argumentando el término de boletas.
27	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	No se le permitió votar porque se acabaron las boletas.
28	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que le negaron su derecho a voto y "no se demostró la existencia de boletas".
29	Ensenada Colonia Lázaro Cárdenas Sección 0161	1 de julio	Boletas limitadas Largo tiempo de espera	INE	5 horas esperando en la fila. Se encontraba a 30 personas antes de poder pasar. Son necesarias más casillas. Boletas limitadas.

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
30	Ensenada Colonia Lázaro Cárdenas Sección 0161	1 de julio	Largo tiempo de espera	INE	Critica sistema de votación en el que debe esperar más de 5 horas para votar.
31	Ensenada Colonia Lázaro Cárdenas Sección 0161	1 de julio	Largo tiempo de espera	INE	Lleva 6 horas esperando para votar, aproximadamente 50 personas adelante.
32	Ensenada Nuevo Mexicali Sección 0192	1 de julio	Coacción de votos	PRD	Denuncia que el Sr. David Perez, quien alega viene del PRD, estaba afuera de las casillas electorales con listados de gente. Cuando las personas llegaban, los dirigía a las casillas y se aseguraba que hubieran votado, metiéndose en las casillas. Se hizo una denuncia con policía municipal, que tomó registro y solicitó que se fuera.
33	Escuela Primera Ramón Lopez Velarde	1 de julio	Compra de votos	Partido de Acción Nacional (PAN)	Denuncia que hay mujeres incitando a votantes a votar por el Partido Acción Nacional (PAN). Apuntan los nombres en las libretas para posteriormente ofrecer alguna cantidad monetaria.
34	Heroica Ciudad de Tlaxiaco Casilla 2368 Contigua 1	1 de julio	Disturbio en casilla	Partido Verde Ecologista / Alianza	Personas vinieron a escandalizar la casilla

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
35	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	1 de julio	Proselitismo	INE	Denuncia que durante aproximadamente 20-30 minutos había una lona pegada en la entrada con los emblemas de partidos políticos que incidía en el voto por el partido PSD, Morena y por Iván Montes.
36	Chiapas	1 de julio	Irregularidades en casilla	Funcionario directivo de Casilla INE	Funcionario directivo en la entrada del salón dejó entrar a un varón joven rápidamente aún cuando hay gente que tiene casi dos horas en fila esperando para votar. Quejas de los ciudadanos.
37	Matatenatito	1 de Julio	Encuestas electorales	Comisario	Se opusieron a las encuestas.
38	Ciudad de México	30 de Junio	Diversos temas	Diversas autoridades	<ul style="list-style-type: none"> - Violencia política. - Campañas y debates con “mentiras, engaños, infundios, agresiones directas, verdades a medias y frases fuera de contexto, sin consecuencia para quienes los emiten y difunden”. - Práctica extendida e impune de compra de votos. Rol de observadores. - Uso de tarjetas de dinero. - Decisiones sobre efectos jurídicos de ex candidata presidencial. - Falta de presentación oportuna de gastos de campaña para fiscalización. - INE y OPLs. - Sustitución de

					funcionarios de casilla.
--	--	--	--	--	--------------------------

INTEGRANTES DE LA MISIÓN

NOMBRE	PAIS	POSICIÓN	GÉNERO
Leonel Fernández	República Dominicana	Jefe de Misión	M
Brenda Santamaría	Argentina	Directora DECO a.i. / Subjefa de Misión	F
Daniel Tovar	Venezuela	Coordinador General	M
Yerutí Méndez	Paraguay	Coordinadora de Metodologías	F
Martín Ferreiro	Argentina	Coordinador de Metodologías	M
Clara González	Estados Unidos	Oficial de Prensa	F
Jordi Barrat	España	Especialista en Organización Electoral	M
Alfredo Soler	República Dominicana	Especialista en Tecnología Electoral	M
Ana Neyra	Perú	Especialista en Justicia Electoral	F
Ronald Chacón	Costa Rica	Especialista en Financiamiento Político- Electoral	M
Marta Martínez	España	Especialista en Género	F
Jonas Claes	Bélgica	Especialista en Seguridad Electoral	M
Ricardo Chángala	Uruguay	Especialista en Participación de Pueblos Indígenas	M
Adriana Parcerisa	Paraguay	Enlace IECM	F
Antonio Delgado	Estados Unidos	Oficial de Seguridad	M
Claudio Miguel Brilloni	Argentina	Oficial de Seguridad	M
Esther Rodríguez	Estados Unidos	Oficial Financiero	F
David Rosero	Ecuador	Oficial Logístico	M
Daniela Zacharias	Argentina	Especialista Estadística	F
Ana Juárez	Guatemala	Oficial Legal	F

Annia Valdéz	República Dominicana	Asesora Jefe de Misión	M
Aníbal Quiñonez	Honduras	Representante SG/OEA	M
COORDINADORES			
Matthias Jaeger	Alemania	Coordinador Regional	M
Louise Santos	Brasil	Coordinadora Regional	F
Camila Cuevas	Bolivia	Coordinadora Regional	F
Lina Marcela Vega	Colombia	Coordinadora Regional	F
Elvira Oyanguren	Chile	Coordinadora Regional	F
Iván Rebolledo	Estados Unidos	Coordinador Regional	M
Martin Huenneke	Estados Unidos	Coordinador Regional	M
Efraín Pérez	España	Coordinador Regional	M
Selma Tijerino	Nicaragua	Coordinadora Regional	F
Mical Rodríguez	Paraguay	Coordinadora Regional	F
Claudia Rojas	Perú	Coordinadora Regional	F
Luis Jimenez	Perú	Coordinador Regional	M
Cledy Gutierrez	Perú	Coordinadora Regional	F
Isabel Barahona	El Salvador	Coordinadora Regional	F
Monica Giambonini	Suiza	Coordinadora Regional	F
Hans-Jürg PFAFF	Suiza	Coordinador Regional	M
Melene Glynn	Trinidad y Tobago	Coordinadora Regional	F
Juan Raúl Ferreira	Uruguay	Coordinador Regional	M
OBSERVADORES			
Sebastián López Calendino	Argentina	Observador	M
Jessica Lobos	Argentina	Observadora	F
Pablo Pérez Paladino	Argentina	Observador	M
Alexander Vega	Colombia	Observador	M
Andrea Acosta	Colombia	Observadora	F
Maria Antonia Montes	Colombia	Observadora	F
Juan Eugenio Hernández	Estados Unidos	Observador	M
Juan Pablo Pozo	Ecuador	Observador	M
María José De la Fuente	España	Observadora	F
Javier Ullán	España	Observador	M

Pablo Desportes	España	Observador	M
Milagros Crespo	España	Observadora	F
Guillaume Long	Francia	Observador	M
Isabelle Ryckebusch	Francia	Observadora	F
Nathanael Concepción	República Dominicana	Observador	M
Michel Bosshard	Suiza	Observador	M
Natascia Zullino	Suiza	Observadora	F
Max Oser	Suiza	Observador	M
Attilio Perna	Italia	Observador	M
Walter Galmarini	Italia	Observador	M
Florenca Grignoli	Uruguay	Observadora	F
Oriana Vielma	Venezuela	Observadora	F
ASESORES			
Juan Sosa Cruz	República Dominicana	Asesor Jefe de Misión	M
Daysi Ventura	República Dominicana	Asesora Jefe de Misión	F
Edward Mathews	República Dominicana	Seguridad Jefe de Misión	M