

## **Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA felicita a México por la exitosa celebración de las elecciones más grandes complejas de su historia**

3 de julio de 2018

La Misión de Visitantes Extranjeros de la Organización de los Estados Americanos (MVE/OEA) desplegada en México para observar las elecciones federales y locales del 1 de julio felicita al pueblo mexicano por la exitosa celebración de las elecciones más grandes y complejas de su historia, al tiempo de saludar la participación de la ciudadanía, que acudió a las urnas en forma masiva para elegir más de 18.000 cargos. Ello, sin perjuicio de lamentar y condenar cinco muertes en episodios aislados de violencia ocurridos el día de la elección y el contexto de violencia nacional en el que se celebró el proceso electoral.

La Misión felicita al Presidente electo Andrés Manuel López Obrador por su victoria en las elecciones del domingo y saluda el espíritu democrático de los demás candidatos que aceptaron tempranamente la voluntad expresada por los mexicanos y mexicanas en las urnas. Asimismo, la Misión desea reconocer el arduo trabajo de las autoridades electorales para hacer frente al reto de organizar este proceso y asegurar su exitoso desarrollo.

Encabezada por el 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. 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.

Luego de realizar una visita preliminar a mediados de mayo, la delegación se instaló en el país el 21 de junio. Los días previos a la elección, los integrantes de la Misión mantuvieron reuniones a nivel federal y local, con autoridades electorales y de gobierno, partidos políticos, candidatos y sociedad civil para conocer los aspectos técnicos que rodean al proceso electoral y las impresiones de los distintos actores sobre los comicios.

Durante el período de campaña, el Instituto Nacional Electoral (INE) organizó tres debates temáticos entre aspirantes a la Presidencia<sup>1</sup>, que capturaron una importante atención pública<sup>2</sup>. La Misión felicita a la autoridad electoral por sus esfuerzos en promover el intercambio de propuestas y por impulsar el voto informado de la ciudadanía a través de la transmisión de estos debates por diferentes medios de comunicación y redes sociales.

No obstante, la Misión constató que la campaña se caracterizó por un discurso ofensivo por parte de contendientes políticos. Sobre este aspecto, desde su visita preliminar, la Misión recibió varias quejas, entre ellas, la del entonces candidato Ricardo Anaya, relacionada a la publicación de un video y

<sup>1</sup> Los debates tuvieron lugar el 22 de abril, 20 de mayo y 12 de junio, respectivamente.

<sup>2</sup> 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://centralectorale.ine.mx/2018/04/23/primer-debate-presidencial-alcanza-11-4-millones-de-personas-en-television/>

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 PGR<sup>3</sup>. Adicionalmente, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que existió “infracción consistente en el uso parcial de recursos públicos para afectar la equidad de la contienda electoral” contra funcionarios de la PGR<sup>4</sup>. Esta medida fue apelada y a la fecha de la publicación de este informe, está pendiente de resolución.

La MVE/OEA constató también 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 noticias falsas y combatir la desinformación ciudadana a través de campañas por distintos medios de comunicación y redes sociales.

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.

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 escrutadores 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

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> SRE-PSC-61/2018. Resolución de Sala Regional Especializada de 12 de abril de 2018.

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 visuales<sup>5</sup>. 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, a las que concurrieron un gran número de electores, generando largas filas y provocando que las boletas se terminaran en varias ciudades del país 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 las casillas especiales.

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 de violencia, incluidos el hurto y destrucción de boletas, balceras y peleas en los alrededores de las casillas de votación, así como amenazas a representantes de partido y funcionarios de casilla. La Misión tuvo conocimiento de que cinco personas fueron asesinadas en Michoacán, Chiapas, Guerrero y Puebla en incidentes posiblemente relacionados a la elección<sup>6</sup>. De acuerdo a datos del INE, la votación tuvo que ser suspendida en 13 casillas por robo y/o destrucción de materiales electorales, y el escrutinio y cómputo en dos<sup>7</sup> por robo y/o destrucción de la documentación electoral. La Misión lamenta la pérdida de vidas humanas y condena, en forma enérgica la violencia registrada en el contexto de la elección.

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 vigente<sup>8</sup>. 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, 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”.

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Información proporcionada por fuentes oficiales al 2 de julio de 2018. Estos casos están bajo investigación.

<sup>7</sup> Reporte del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) del INE, al corte de las 20:00 horas del 1 de julio.

<sup>8</sup> 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.

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.

Las autoridades electorales ya 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 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.

## HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

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:

### - **Violencia electoral**<sup>9</sup>

El 2017 fue el año más violento en dos décadas en México<sup>10</sup>, 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 electoral<sup>11</sup>. Entre estos, los candidatos y precandidatos conforman el grupo más numeroso (46)<sup>12</sup>, 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)<sup>13</sup>. Estas cifras sitúan a este proceso electoral como uno de los más violentos de la región en los últimos años.

De acuerdo con múltiples actores entrevistados por la Misión, el número de asesinatos y amenazas dirigidas a actores políticos ocurridos durante el período electoral, sugiere la existencia de motivaciones políticas. Asimismo, esos entrevistados manifestaron a la Misión que el origen de la violencia que afecta a este proceso electoral está altamente relacionado a redes de delincuencia organizada, que operan a través de comandos armados y sicarios.

La campaña se ha visto 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 consecuencias de amenazas, algunos aspirantes

---

<sup>9</sup> 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".

<sup>10</sup> 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/HDSECEXTRV\\_062017.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_062017.pdf) e Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2017 [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2017\\_122017.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2017_122017.pdf).

<sup>11</sup> Información desde el 8 de septiembre de 2017 al 29 de junio de 2018.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

decidieron dejar la contienda. Sumado a esto, la Misión tomó conocimiento de episodios de violencia política de género, dirigida a limitar la participación de candidatas.

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, 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.

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 electoral, la Misión espera que las autoridades de seguridad 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, reforzar los mecanismos de protección para los distintos actores políticos y representantes de la sociedad civil en período electoral.

#### - **Organización Electoral**

##### Criterios para la Clasificación de Votos

El pasado 7 de junio de 2018, el INE dio a conocer un acuerdo mediante el cual determinó que las boletas que incluyeran una mención clara a algún candidato, ya fuera a través de apodos o apelativos fuera de recuadro, serían computadas como votos válidos<sup>14</sup>. Por otra parte, el Instituto consideró los votos destinados a la candidata renunciante, Margarita Zavala como “apoyos a candidatos no registrados”, decisión que fue revertida por el TEPFJ. El 18 de junio<sup>15</sup>, la Sala Superior del Tribunal resolvió que estos votos debían registrarse como nulos.

Estos cambios en los criterios para la clasificación de los votos se introdujeron con poca anticipación a la jornada electoral, cuando ya prácticamente había concluido la capacitación de los funcionarios de casilla. 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.

##### Casillas de votación

**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

---

<sup>14</sup> Acuerdo INE/CG515/2018. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-160/2018 y acumulados).

<sup>15</sup> SUP-RAP-151/2018.

iluminación suficiente, algo especialmente notable 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 espacios como aulas y recintos escolares para instalar las casillas.

**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.

**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 instalan<sup>16</sup>, 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 especiales<sup>17</sup>, lo que ocasionó que muchas personas no pudieran votar.

La Misión recomienda implementar mayores mecanismos de control sobre quienes votan en las casillas especiales para asegurar que solamente sufraguen las personas que verdaderamente están en tránsito y no se abuse de esta modalidad de votación. Asimismo, se podría valorar la posibilidad de aumentar el número de casillas especiales o permitir que cuenten con más boletas.

#### - **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 acelerar el proceso de transmisión de resultados, este mecanismo permite disminuir la logística asociada al traslado de las actas hasta los Centros de Acopio y Transmisión de Datos.

Si bien la Misión saluda la implementación 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 cómputo, llenado de actas, y traslado de la paquetería electoral. La Misión recomienda que para mejorar el funcionamiento de este sistema en futuros procesos electorales, se insista en la importancia del sistema “PREP Casilla” en la capacitación de los asistentes electorales e, inclusive, se considere delegar esta función en otra figura para no sobrecargar al asistente electoral.

---

<sup>16</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 258.

<sup>17</sup> De acuerdo a información proporcionada por el INE.

### 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.

### - **Órganos Públicos Locales**

#### Homologación

En la reforma político-electoral de 2014 el nuevo Instituto Nacional Electoral asume 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 federales<sup>18</sup>.

#### 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.

#### Voto en el exterior

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. Según la información recibida del INE, un total de 181.256 ciudadanos se registraron para votar desde el extranjero. Los datos preliminares indican que de ese total, fueron recibidos aproximadamente 54%. El número de ciudadanos oriundos de la Ciudad de México que se registraron para votar en el exterior representó el 21% del total de esta población. 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 a nivel nacional se ha superado con creces el número de votos recibidos desde el extranjero respecto a elecciones anteriores, la Misión invita a una reflexión sobre los numerosos procedimientos que son necesarios para ejercer el sufragio desde el exterior en vista a identificar áreas de mejora.

---

<sup>18</sup> 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%.

#### - **Participación política de la mujer**

La incorporación en 2014 de la paridad en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>19</sup> 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 preliminares de la elección indican un incremento significativo de la presencia de mujeres en la composición del nuevo Congreso. En la Cámara de Diputados un 49,2% de las curules estarán ocupadas por mujeres. En el Senado será un 50,78%. 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%. A la espera de datos definitivos de esta elección, todo indica que México se situará 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 preliminares 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.

Ello pone en evidencia que las condiciones de la competencia electoral son todavía desiguales y que las mujeres continúan enfrentando desafíos por razones de género. Entre los factores que afectan a la participación política de las mujeres se destacan la resistencia interna de los partidos políticos, la desigualdad en la cobertura de los medios y las mayores dificultades para el acceso a financiamiento. Estos problemas se agravan a nivel local.

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

---

<sup>19</sup> Artículo 41, Base I.



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.

### **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 25'694,928<sup>20</sup>, lo que representa el 21,5% de su población total (51,3% son mujeres, y el 48,7% hombres)<sup>21</sup>.

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 electorales<sup>22</sup>, 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.

En relación con el clima de violencia que afectó al proceso electoral, la Misión notó que los datos sobre los incidentes 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 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.

#### **- Registro de 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 independientes<sup>23</sup>, siempre que cuenten con el apoyo ciudadano requerido en determinados ámbitos geográficos<sup>24</sup>. 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

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Acuerdo INE/CG508/2017.

<sup>22</sup> <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/274/2017>

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 357-371.

candidato independiente. Adicionalmente, se deberá recolectar dentro del plazo establecido, el porcentaje necesario de apoyos ciudadanos acorde al puesto al que aspira<sup>25</sup>.

Para este proceso electoral, el INE estableció un Acuerdo con los lineamientos de verificación de los apoyos ciudadanos<sup>26</sup>, que permite a los aspirantes solicitar audiencias para verificar los apoyos validados y rechazados así como solicitar confirmar su validez hasta el cierre de la etapa de recolección de apoyos. 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 procesos de validación, automáticos y manuales, para determinar la validez del apoyo<sup>27</sup>. Por su lado, 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 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 cobra 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 candidaturas independientes a la presidencia fueron los de Jaime Rodríguez Calderón<sup>28</sup> y Armando Ríos Pitter, mismas que 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.

Diversos actores manifestaron a la Misión su preocupación sobre la diferencia de criterio entre ambos casos y la incertidumbre que generó la decisión de permitir el registro de una de las candidaturas sin la certeza del cumplimiento de los requisitos constitucional y legalmente establecidos para las candidaturas independientes. Según información recibida del INE, el tiempo adicional requerido para la verificación de los apoyos del candidato hubiera sido de aproximadamente 22 horas<sup>29</sup>. La Misión considera que el permitir un plazo adicional para la verificación de los apoyos de ambos candidatos hubiera generado mayor certeza y evitado los cuestionamientos en relación a la legitimidad de esta candidatura independiente. Por otro lado, la Misión recomienda la regulación expresa del procedimiento y los plazos de revisión, incluyendo la posible verificación de cualquier inconsistencia encontrada. Esta información debería estar disponible a través de la página Web y la aplicación móvil.

---

<sup>25</sup> El porcentaje de apoyos requeridos varía según el cargo. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 371.

<sup>26</sup> Acuerdo INE/CG387/2017.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018.

<sup>29</sup> De acuerdo a representantes de la Unidad de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.

Adicionalmente, la Misión estima que puede evaluarse la implementación de mecanismos mediante los cuales los ciudadanos puedan verificar si algún aspirante ha empleado su apoyo a través de un portal Web u otra herramienta de fácil acceso, y no solamente mediante solicitudes de acceso a información pública, que, por lo demás, fueron poco empleadas en este proceso electoral<sup>30</sup>.

#### - **Comunicación Política**

Con el fin de favorecer la equidad en los procesos electorales, se diseñó un modelo de comunicación política que garantiza a los partidos políticos y candidatos independientes espacios en radio y televisión para la promoción de sus propuestas. Al mismo tiempo, la normativa<sup>31</sup> 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.

A la luz de los estándares interamericanos<sup>32</sup> 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”<sup>33</sup> 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.

#### - **Financiamiento Político Electoral**

En México existe un modelo mixto de financiamiento político, en el que se combinan fuentes de origen público y privado<sup>34</sup>. En lo que respecta al 2018, el financiamiento público directo a nivel federal ascendió a 6 mil 800 millones de pesos, equivalente a 350 millones de dólares<sup>35</sup>. 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 fiscal<sup>36</sup>. En el ejercicio de su labor de fiscalización, el INE dispone de una sofisticada aplicación informática denominada Sistema Integral de Fiscalización, herramienta a través de la cual los partidos están obligados a registrar sus

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Artículo 41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>32</sup> 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.)

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Ley General de Partidos Políticos: Título Quinto.

<sup>35</sup> Instituto Nacional Electoral, Unidad de Fiscalización.

<sup>36</sup> Constitución Política: artículo 41.

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. La Misión valora positivamente este ejercicio de transparencia y sus efectos para la promoción del voto informado.

En lo relativo al régimen de sanciones, la legislación<sup>37</sup> 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. Además, 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 dio lugar a una cantidad aproximada de 30 mil informes a dictaminar<sup>38</sup>. 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.

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 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. 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 y 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 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 electoral<sup>39</sup>. Sin embargo, en 2017 el INE reformó el Reglamento de Fiscalización para prohibir su uso<sup>40</sup>. Al juzgar la medida, el Tribunal Electoral del Poder

---

<sup>37</sup> 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).

<sup>38</sup> Información suministrada por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE el 26 de junio de 2018.

<sup>39</sup> SUP-RAP-388/2017 y acumulados.

<sup>40</sup> "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

Judicial de la Federación consideró que el Instituto había excedido sus competencias y dejó sin efecto la modificación<sup>41</sup>.

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”<sup>42</sup>, la Misión considera necesaria una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas, ya que es posible que la ciudadanía las perciba como un beneficio a cambio de su voto.

- **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.

---

entrega de un bien o servicio, así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio” (Acuerdo INE/CG409/2017).

<sup>41</sup> SUP-RAP-623/2017 y acumulados.

<sup>42</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 209, numeral 5.