



# OAS

---

More rights for more people

**ORGANIZATION OF AMERICAN STATES**

**FOREIGN VISITORS' MISSION**

**LOCAL AND FEDERAL ELECTIONS**

**MEXICO**

**JUNE 6, 2021**

**FINAL REPORT**

## TABLE OF CONTENTS

<b>I.</b>	<b>REPORT TO THE PERMANENT COUNCIL.....</b>	<b>3</b>
<b>A.</b>	<b>BACKGROUND.....</b>	<b>3</b>
<b>B.</b>	<b>PRE-ELECTORAL STAGE.....</b>	<b>5</b>
<b>C.</b>	<b>ELECTION DAY.....</b>	<b>11</b>
<b>D.</b>	<b>POST-ELECTORAL STAGE .....</b>	<b>14</b>
<b>E.</b>	<b>OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS BY TOPIC.....</b>	<b>18</b>
<b>F.</b>	<b>ACKNOWLEDGMENTS.....</b>	<b>47</b>
<b>II.</b>	<b>ANNEXES (Available in Spanish only).....</b>	<b>48</b>
<b>1)</b>	<b>ORGANIZACIÓN ELECTORAL.....</b>	<b>48</b>
<b>2)</b>	<b>TECNOLOGÍA ELECTORAL .....</b>	<b>66</b>
<b>3)</b>	<b>PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES .....</b>	<b>88</b>
<b>4)</b>	<b>PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES.....</b>	<b>115</b>
<b>5)</b>	<b>VOTO EN EL EXTRANJERO.....</b>	<b>133</b>
<b>6)</b>	<b>JUSTICIA ELECTORAL.....</b>	<b>146</b>
<b>7)</b>	<b>FINANCIAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL.....</b>	<b>175</b>
<b>8)</b>	<b>LIBERTAD DE EXPRESIÓN, MEDIOS Y REDES SOCIALES .....</b>	<b>184</b>
<b>9)</b>	<b>VIOLENCIA Y SEGURIDAD ELECTORAL.....</b>	<b>198</b>
<b>III.</b>	<b>DENUNCIAS .....</b>	<b>211</b>
<b>IV.</b>	<b>LISTA DE LA MVE/OEA.....</b>	<b>213</b>

## **I. REPORT TO THE PERMANENT COUNCIL<sup>1</sup>**

### **A. BACKGROUND**

On June 6, 2021, more than 93 million Mexicans were called to the polls to elect more than 21,300 officials to fill the following and other positions: 500 seats in the Chamber of Deputies, 15 governorships, 30 local congresses, and numerous local offices at the city council, municipal board, and ancillary position level. The large number of elective offices to be filled, the voter registration list (which increased by almost 5.5 million with respect to the 2018 concurrent elections<sup>2</sup>), the infrastructure deployed (which included the installation of approximately 163,000 polling stations), and the significant number of polling station officials (1,464,822), made this election the largest in the history of Mexico.

The General Secretariat of the Organization of American States (OAS) received, by formal note dated October 7, 2020, an invitation from the National Electoral Institute (INE) to deploy a Foreign Visitors' Mission (MVE/OAS)<sup>3</sup> to observe the Federal and Local Elections held on June 6, 2021.

On October 14, 2020, the General Secretariat accepted INE's invitation and instructed the Department for Electoral Cooperation and Observation (DECO) of the Secretariat for Strengthening Democracy (SSD) to initiate the corresponding preparations and seek external funding.

The Agreement on Privileges and Immunities between the Government of the United Mexican States and the General Secretariat of the OAS was signed on May 24, 2021. Likewise, Annex I of the Framework Cooperation Agreement signed by the General Secretariat and INE in 2016 stipulates the guarantees provided for the Mission and its access to information. These two documents constituted the regulatory framework for this Foreign Visitors' Mission.

On this occasion, the Chief of Mission appointed by the OAS Secretary General was the Argentine lawyer Santiago Canton, former Executive Secretary and former Rapporteur for Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights and current Director of the Peter D. Bell Rule of Law Program of the Inter-American Dialogue.

The Mission was comprised of 36 members<sup>4</sup> from 16 nationalities<sup>5</sup>. It included specialists on issues relevant to the electoral process: electoral organization and technology, political-electoral financing, political participation of women, political participation of indigenous persons and afro

---

<sup>1</sup> A summary of this report was read out by the Head of Mission, Santiago A. Canton, to the Permanent Council of the OAS at its regular meeting held December 7, 2022. The official version of this report is Spanish.

<sup>2</sup> National Electoral Institute, (2021). *Voter Registration and Electoral Roll Statistics. Federal Electoral Procedures Court 2021*. [http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/11/DatosAbiertos-derfe-pdln\\_edms\\_sexo\\_PEF2021\\_Nal\\_Ext.xlsx](http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/11/DatosAbiertos-derfe-pdln_edms_sexo_PEF2021_Nal_Ext.xlsx)

<sup>3</sup> The Foreign Visitors' Mission concept, contemplated under Mexican law in paragraph 2 of Article 44 of the General Law of Electoral Institutions and Procedures, provides for the same functions, privileges, and immunities as those established in Article 24 of the Inter-American Democratic Charter for OAS Electoral Observation Missions.

<sup>4</sup> 19 men and 17 women.

<sup>5</sup> Argentina, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, France, Guatemala, Haiti, Paraguay, Peru, Spain, United States, and Venezuela.

descendants, electoral justice, and voting abroad, as well as access to the media, the use of social networks, and freedom of expression.

In view of the global health context and restrictions on mobility, the OAS/FVM implemented a mixed work modality (in person and virtual), as OAS missions have been doing since the start of the pandemic. All the members of the Mission who traveled to Mexico from abroad were tested for COVID-19 to confirm they did not have the virus prior to their arrival in the country. Likewise, to protect the specialists, observers, and stakeholders with whom the Mission met, a variety of measures were implemented, including the use of personal protective equipment, social distancing, and surface disinfecting.

In its efforts to support member states in their willingness to strengthen their democratic institutions, the Organization of American States has deployed five Foreign Visitors' Missions to Mexico since 2009, including the one deployed in 2021.

The electoral process ratified how important the institutional strength, professionalism, and experience of its autonomous and independent electoral authorities are for Mexican democracy. Over the last 30 years, the now-defunct Federal Electoral Institute (IFE) and the current National Electoral Institute (INE) have organized 23 federal elections and, in conjunction with local electoral management bodies (known as local public bodies, LPBs), 271 local elections. It was specifically this institutional strength that facilitated holding the largest elections in Mexico's history, particularly considering it took place in the context of a pandemic.

This electoral process also saw significant progress on inclusion, with a variety of affirmative actions and measures aimed at guaranteeing the full and free participation of all persons. At the same time, however, it revealed the deep polarization that exists in Mexico, which hinders the management of agreements essential for democratic coexistence and peaceful conflict resolution.

In addition, the OAS/FVM found that the main threat to the electoral process was the high level of violence, including the murder of candidates, pre-candidates, public officials, campaign teams, as well as their family members. The levels of violence registered during the 2020-2021 electoral process in Mexico establish it as one of the most violent electoral cycles in the recent history of the region. As stated by the OAS Mission in 2018, the OAS/FVM reiterates its deepest concern over the extreme violence overshadowing the election of authorities in Mexico and strongly rejects all forms of physical or psychological aggression that occurred in connection with the elections and that sought to tarnish and/or inhibit the exercise of citizen political participation in some states in the country. Although the violence was focused on certain areas, the Mission expresses deep consternation at the brutality of the events and their impact on society.

The OAS/FVM presented a [Preliminary Report](#) on Tuesday, June 8, 2021, with its main findings and recommendations. The present document constitutes the Mission's Final Report, which complements the previous one, provides greater detail on the various aspects observed, and presents its recommendations in greater depth with a view to continuing to contribute to the improvement of the Mexican electoral system.

## B. PRE-ELECTORAL STAGE

The Mission began its work on May 10 with a series of virtual meetings with the objective of gathering the impressions of the various stakeholders on the current electoral process. At this time, the Mission met virtually with government representatives, as well as with the President and Councilors of the National Electoral Institute (INE by its Spanish acronym), the President of the Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF by its Spanish acronym), the Special Prosecutor for Electoral Offenses (FEDE by its Spanish acronym) and leaders of eight national political parties.

On May 26, 2021, the Mission expressed "its deep concern over the incidents of violence that have occurred in different parts of the country in the context of the electoral process and regrets the loss of human life" and made a call for "all political sectors to eradicate violent speech and aggressive rhetoric as resources of political competition."<sup>6</sup>

During the pre-electoral stage, the Mission witnessed a climate of political tension and confrontational and polarizing rhetoric, which included the questioning of electoral institutions. In particular, the OAS/FVM observed with concern instances of direct and individualized accusations against the authorities of the National Electoral Institute, with allegations by high-level public officials and partisan figures, including the head of the Executive Branch, of electoral fraud.<sup>7</sup>

In this regard, the Mission urged that "all political and social actors behave responsibly and channel their claims, particularly those related to possible irregularities, through the institutional channels established by Mexican law."<sup>8</sup> Finally, it stated the importance of "guaranteeing the autonomy and independence of the electoral and judicial authorities, so that they can carry out their functions without direct or indirect pressure."<sup>9</sup>

The Mission arrived in the country on May 26 and had a presence in 18 Federal entities: Mexico City, the State of Mexico, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, and Zacatecas.

During the pre-electoral stage, the Mission met with electoral and government authorities; leaders of the 10 national political parties; civil society representatives; and representatives from the media, academia, and the international community. These meetings provided the OAS/FVM team with valuable insight into the technical aspects of the electoral process and enabled it to garner impressions from the different actors on the political context surrounding the elections.

### – ***Significant progress for this electoral process***

---

<sup>6</sup> Organization of American States *OAS Electoral Mission Begins Deployment for June 6 Elections in Mexico*. C-056/21, May 26, 2021, [https://www.oas.org/en/media\\_center/press\\_release.asp?sCodigo=E-056/21](https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-056/21)

<sup>7</sup> Andrés Manuel López Obrador. (2021, April 14), *Morning press conference from the National Palace. President AMLO*. [Video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=hj3RkYIIKds&list=PLRnlRGar-296KTSVL0R6MEbpwJzD8ppA&index=197>

<sup>8</sup> Organization of American States *OAS Electoral Mission Begins Deployment for June 6 Elections in Mexico*. C-056/21, 26 de mayo de 2021, [par.https://www.oas.org/en/media\\_center/press\\_release.asp?sCodigo=E-056/21](https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-056/21)

<sup>9</sup> *Ibid.*

For this election, progress was made on implementing affirmative action measures aimed at broadening the exercise of political rights. The Mission recognizes the adoption of legislation to combat gender-based political violence and extend the principle of gender parity to all State agencies and branches of government. It likewise recognizes the expansion of affirmative action to enhance the political participation of indigenous peoples and the adoption of affirmative action measures for Afro-Mexican persons, persons with disabilities, sexually diverse persons, and migrants. These decisions are in line with Inter-American standards<sup>10</sup>, in the sense of guaranteeing that the political participation rights of all persons be ensured in such that they have an effective right to elect and/or be elected to government and legislative offices. In this same regard, the OAS/FVM welcomes the pilot project to enable persons in pretrial detention to vote, an initiative that is to be implemented in all penitentiaries for the 2024 elections. These measures denote a political-electoral system that has made decisive progress down the path toward inclusion.

Another innovation in the electoral process was the addition of voting via the Internet as one of the options for Mexicans living abroad, an option chosen by two thirds of the registered list of voters abroad.<sup>11</sup> Electronic voting machine pilot projects were also implemented in Coahuila and Jalisco.

#### – ***Formula for assigning seats***

On March 19, 2021, the General Council of the INE established the mechanism for applying the formula of seat assignment using the principle of proportional representation in the Chamber of Deputies,<sup>12</sup> with the objective of making effective the constitutional principle establishing that no political party can have a number of seats in the chamber (by relative majority and proportional representation) that exceeds its percentage of the national vote by eight percentage points.<sup>13</sup> For these purposes, the INE established that the "effective affiliation" of each candidate winning by the principle of relative majority would be verified, with their party being assigned the electoral victory. Should they have no "effective affiliation," the victory would be counted based on the coalition to strike the best balance between votes and seats obtained. Should the candidate have stood for reelection without "effective affiliation," the victory would be counted for the party of the parliamentary coalition under which their candidacy was registered. This decision was appealed by the Partido Encuentro Solidario (PES), the Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), and the Partido Acción Nacional (PAN). It was upheld by the Upper Chamber of the TEPJF toward the end of April<sup>14</sup> on the grounds that its aim was to protect "legislative plurality" and set limits and parameters to prevent overrepresentation limits from being

---

<sup>10</sup> Inter-American Commission on Human Rights, (2018 , December 7). *Advances and Challenges towards the Recognition of the Rights of LGBTI Persons in the Americas*. OEA/Ser.L/V/II.170. Doc. 184, <https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/lgbti-recognitionrights2019.pdf>

<sup>11</sup> National Electoral Institute, (2021 , August 5). *Numbers related to Electoral Processes 2020-2021*. <https://portal.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/>

<sup>12</sup> National Electoral Institute, *INE issues rules to avoid partisan over-representation in the Chamber of Deputies*. No. 131. (March 19, 2021) <https://centraleeleitoral.ine.mx/2021/03/19/el-ine-emite-reglas-para-evitar-la-sobrerrepresentacion-partidista-en-la-camara-de-diputadas-y-diputados/>

<sup>13</sup> Article 54 of the Constitution of the United Mexican States.

<sup>14</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. File SUP-RAP-68/2021 and joined files (*acumulados*). (April 27, 2021) [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf)

skirted.<sup>15</sup> Several actors expressed to the Mission their disagreement with this decision at the time it was handed down.

– ***Equity during the campaign***

A significant portion of the discussion prior to the election amongst political actors, the government, and civil society revolved around the constitutional provisions related to the impartiality of the use of public funding, equity during the campaign, and limits on government advertising,<sup>16</sup> in light of allegations that public servants were not complying with these regulations.

The Mission learned that during the electoral process, the INE received 190 complaints alleging violation of Article 134 of the Constitution.<sup>17</sup> Administrative and judicial electoral authorities handled multiple procedures brought against public officials-including the head of the Executive Branch-over actions taken and declarations made during the electoral process. The OAS/FVM confirmed that, in the exercise of their competencies, the administrative and judicial authorities issued numerous orders, resolutions, and standards regarding this issue, denying or granting injunctions and, as necessary, determining whether or not a violation had been committed.

– ***Cancellation of candidacies***

A relevant issue in this electoral process was the cancellation of candidacies on dates close to the elections, for reasons that included acts of gender-based political violence and failure to submit the report on pre-campaign income and expenses.

During the pre-electoral stage, even before the formal registration of candidacies, some pre-candidacies were canceled for failure to submit pre-campaign income and expenditure reports, including two for governorships (Guerrero and Michoacán).

Current law establishes that the responsible body within the party must submit the pre-campaign income and expenses report no later than seven days after the internal elections or the holding of the party assembly. It also provides that, if it is not presented, the candidacy cannot be legally registered, despite having been selected in the internal elections or in the respective assembly.<sup>18</sup> As can be seen from the above, application of the regulations means that, if the respective report is not submitted, a candidacy can either not be registered or it is canceled. In the gubernatorial races of Guerrero and Michoacán, the cancellation of pre-candidacies was announced by the administrative authority and subsequently confirmed by the judicial authority.<sup>19</sup> The regulations do not expressly establish degrees in which the sanctions applied, nor do they allow a period of

---

<sup>15</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. *The TEPJF confirms the agreement for the allocation of plurinominal seats in the Chamber of Deputies*. Upper Chamber 73/2021, April 27, 2021, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4116/0>

<sup>16</sup> Articles 41 and 134 of the Constitution of the United Mexican States.

<sup>17</sup> Electoral Complaints Technical Unit (UTCE) of the National Electoral Institute (INE). Statistics. Federal Electoral Process 2020-2021. Complaints and Suits. Updated through June 3, 2021.

<sup>18</sup> General Law of Electoral Institutions and Procedures. Article 229.

<sup>19</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. *The TEPJF confirms the cancellation of the candidacies of Félix Salgado Macedonio and Raúl Morón*. Upper Chamber 72/2021, April 27, 2021, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/0 93>.

time in which to correct the omission.

– ***Electoral violence and the security of the process***

According to information published by the Department of Security and Citizen Protection (SSPC),<sup>20</sup> between March 4 and May 21, there were 398 cases of candidates who were the victims of violence (226 men and 172 women). This figure includes 13 homicides,<sup>21</sup> 101 victims of assault, and 187 victims of threats.<sup>22</sup> Other sources of information and monitoring carried out by private organizations estimate that between September 2020 and the end of May or the beginning of June 2021, between 33 and 36 candidates or pre-candidates were murdered. According to one of the sources consulted, these murders targeted 22 pre-candidates and 14 people formally registered as candidates.<sup>23</sup> Finally, there were 14 reported homicides of family members of candidates,<sup>24</sup> as well as between 51 and 59 politicians, including current and former public officials, party leaders, and campaign staff.<sup>25</sup> The figures reported by the SSPC and other sources agree that the candidates for municipal offices accounted for the majority of the victims of threats and murders.

With regard to geographical distribution, on May 21, the SSPC reported that 53.76% of the reports of incidents of violence were concentrated in seven Federal entities: Oaxaca, San Luis Potosí, Jalisco, State of Mexico, Veracruz, Tamaulipas, and Guerrero.<sup>26</sup> Although there is divergence between the official data and the data reported by consultants, there is general agreement in that the state of Veracruz is where a majority of violent incidents take place. According to private monitoring, 97 municipalities and 22 states had documented cases of electoral violence during the months prior to the elections.<sup>27</sup>

The violence impacted all political parties, although the parties most affected were MORENA, the Partido Revolucionario Institucional (PRI), the Partido Acción Nacional (PAN), and the Partido de la Revolución Democrática (PRD), respectively.<sup>28</sup> The Mission received expressions of concern

---

<sup>20</sup> Official figures published by Rosa Icela Rodríguez, Secretary of Security and Citizen Protection during the morning press conference of the President of the Republic of May 21, 2021. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=GV3l8tUP8pl>

<sup>21</sup> The figures reported by the SSPC (Secretariat of Security and Citizen Protection) do not break down the homicides by gender.

<sup>22</sup> The data compile information from March 4 to May 21. The SSPC also reports that there were 44 cases of "no confirmation of a risk or the request was withdrawn," 11 temporary deprivations of liberty, and 42 cases were classified as "other."

<sup>23</sup> Etellekt. (2021, June 21). *Seventh Report on Political Violence in Mexico 2021*.

<https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etelekt.html>

<sup>24</sup> DataInt [@DataIntMx]. (2021, June 3). *Political and campaign Violence*. [Image] [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/DataIntMx/status/1400455760933388294>

<sup>25</sup> According to data from Etellekt and Integralia.

<sup>26</sup> Department of Security and Citizen Protection, Government of Mexico (April 30, 2021). Report by Secretary Rosa Icela Rodríguez following up on the Strategy for Protection in the Context of Elections. Available at: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/informe-de-la-secretaria-rosa-icela-rodriguez-sobre-el-seguimiento-a-la-estrategia-de-proteccion-en-contexto-electoral>

<sup>27</sup> According to data published by Lantia Intelligence. Political - Electoral Funding. May 2021

<sup>28</sup> According to data published by Etellekt, Integralia, and DataInt.



from all political parties regarding the context of political-electoral violence in which the election was taking place, particularly due to the role of organized crime.

The manifestations of violence, however, were not limited to physical attacks. Data from civil society<sup>29</sup> indicate that during the pre-electoral phase, "more than 85 reports of sexist, violent, and exclusionary communication" were reported, along with "gender-based political threats and violence against women in multiple entities [...] from the media, candidates, parties, and legislators."<sup>30</sup>

The Mission also received information on aggressions against members of the media, including murders, physical attacks, threats, stigmatization, and disparaging of journalists and media outlets. According to information collected by civil society organizations,<sup>31</sup> as of June 5, 32 cases of aggressions against journalists had been documented during the electoral period.<sup>32</sup> The most common incidents included acts of intimidation and harassment, physical attacks, and threats, with Guanajuato, Puebla, Coahuila, and Jalisco, respectively, being the states where most aggressions were documented.

Lastly, cases were documented in which the violence also affected the safety of electoral personnel. The Mission specifically condemns the murder on June 5 of an INE official in Tlaxcala while he was transporting electoral material.<sup>33</sup> Likewise, during the pre-electoral phase, the Mission learned of the theft of 19,000 ballots from the offices of the Institute on Elections and Citizen Participation (IEPC) in Chiapas, in the municipality of Siltepec, and of the decision by the IEPC to re-print the stolen ballots. In the municipality of Aguililla, in Michoacan, the arrival of electoral material for setting up the polling stations was blocked, and therefore the elections could not take place.

Regarding the measures to combat electoral violence, starting in March, the SSPC began implementing an initiative called the "Strategy for Protection in the Context of Elections." According to official sources, this is the first election in which the federal government has a protection strategy for candidates. However, according to several actors consulted by this Mission, in view of the gravity of the situation, the violence prevention plan should have been launched earlier. According to private sources,<sup>34</sup> as of the launch of the government's strategy on March 4-205 political-electoral aggressions had already taken place, including the murder of 14 pre-candidates and candidates, 41 politicians, and 71 officials without political affiliation or aspirations.<sup>35</sup>

---

<sup>29</sup> Organization called *La Observatoria Ciudadana Todas Mx*.

<sup>30</sup> *La Observatoria Ciudadana Todas Mx*. (June 1, 2011). Press conference. Available at: [https://www.facebook.com/watch/live/?v=230833185132427&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=230833185132427&ref=watch_permalink)

<sup>31</sup> Red "Rompe el Miedo." [Overcome the Fear Network] Available at: <https://articulo19.org/tag/red-rompe-el-miedo/>

<sup>32</sup> Miravete, I. (2021, June 5). Guaranteeing and respecting human rights during Election Day is indispensable for democracy. *Animal Político* <https://www.animalpolitico.com/altoparlante/garantizar-y-respetar-derechos-humanos-durante-la-jornada-electoral-es-indispensable-para-la-democracia/>

<sup>33</sup> Available at <http://www.cvr.hn/assets/Documentos-PDF/Informes-Finales/hallazgos-y-recomendaciones-low.pdf>.

<sup>34</sup> Data provided by consultant Etellekt.

<sup>35</sup> Since September 7, 2020, the start date of the electoral process.

In its Preliminary Report, the Mission stated that, given the importance of elections for sustaining and strengthening democracy, it is essential that, once the current electoral process is over, the government, political parties, and civil society immediately initiate a dialogue conducive to putting an end to political violence.

The OAS/FVM reiterates that there is no place for violence in a democracy. It therefore underscores how important it is for acts of electoral violence of any kind to be analyzed and investigated by the competent authorities and that they do not go unpunished.

– ***Preparations for the election***

The OAS/FVM recognizes the effort made by the INE and the local public bodies (LPBs) to organize the largest electoral process in the history of the country, in the context of a pandemic and budget cuts. As part of this effort, the INE issued a series of protocols and biosafety orders<sup>36</sup> and set up a health advisory group for making decisions based on the criteria of experts in epidemiology. The measures adopted included performing PCR and antigen tests on service providers and INE staff,<sup>37</sup> as well as making changes to voting centers including distancing measures, biosafety kits, requiring masks, and giving voters the option of using their own pens.

The Mission welcomes the fact that the process to organize the vote benefited from local experience during 2020 and from the international good practices and recommendations contained in the "Guide to Organizing Elections in Times of Pandemic," issued by the OAS. Along with this, the Mission celebrates the high rate of acceptance among citizens to serve as polling station officials. In spite of the pandemic, the INE was able to contact and train almost 1.5 million citizens in the run-up to election day.<sup>38</sup>

On Sunday, May 30, the OAS/FVM observed the third and final test run, confirming that as of 5:30 p.m., the INE had been able to process 151,879 tally sheets, close to 93% of the national total. The Mission also assisted in testing the Preliminary Electoral Results Program (PREP) system on June 1, 2, 3, and 4. During the tests, the Mission was able to observe the processes of digitalizing the tally sheets and consolidating, tabulating, and publishing the preliminary electoral results.

Lastly, OAS observers witnessed the act of the destruction of 600 unused ballots that had been prepared for the vote by Mexicans living abroad, as well as of 42 vote-by-mail packages that had been sent abroad but could not be delivered. The Mission confirmed that this act was witnessed by political party representatives.

---

<sup>36</sup> The documents adopted include, for example, the "General protocol on sanitary attention and health protection for holding the sessions of the Local Councils of the National Electoral Institute for the 2020-2021 Concurrent Electoral Process in light of the COVID-19 pandemic;" the "Specific protocol for electoral supervisors, trainers, and electoral assistants in the activities involved in forming polling station tables and providing electoral training during the electoral period 2019-2020, in the framework of the health emergency caused by COVID-19 (the coronavirus);" the Electoral Campaign Health and Safety Protocol;" and Order INE/CG324/2021.

<sup>37</sup> Available at <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/118035>.

<sup>38</sup> Data provided to the Mission by the National Electoral Institute (INE).

### C. ELECTION DAY

On election day, OAS observers were present in 18 Federal entities from the setting up and opening of the polling stations to the vote count and transmission of the results.

At the start of election day, the Mission was able to confirm delays in opening and setting up the polling stations, causing lines to form outside voting centers. However, people waited patiently to be able to exercise their right to vote. The OAS/FVM observed that, in general, late opening was caused by delays in setting up the polling stations and by the absence of the officials and their alternates. Nevertheless, note was taken of the official announcement<sup>39</sup> by the INE Council President, Lorenzo Córdova, who reported at midday that 81.3% of the country's planned polling stations were open.<sup>40</sup> At the conclusion of the election, the INE announced that a total of 99.73% of the country's polling stations had succeeded in opening.<sup>41</sup>

At the centers it visited, the Mission was able to observe a significant presence of party representatives and assistant electoral trainers from the INE and local organizations. The OAS/FVM takes this opportunity to congratulate Mexicans on the civil and democratic commitment they showed by serving as electoral officials that made it possible to hold these elections during the pandemic. The Mission also highlights the high rate of participation by political party representatives<sup>42</sup> and extensive presence of national observers and foreign visitors.<sup>43</sup>

All the voting centers visited by the Mission had the materials necessary to hold the election. Additionally, as confirmed by the OAS/FVM during its 2018 deployment, it was observed that the polling station officials encountered difficulties when they had to detach the ballots from the booklets along the perforated line, having to use scissors or a ruler to cut the ballots out to prevent them from tearing. In some cases, voters were erroneously given ballots with the numbered part of the booklet.

The observers also reported that the spaces were occasionally not large enough, causing crowding, especially in voting centers with many polling stations, where it was also found that there was some confusion among voters as to the location of their polling place.

---

<sup>39</sup> National Electoral Institute . (2021 , June 6). First National Chain Message. [Video] YouTube [https://www.youtube.com/watch?v=EVS\\_1Nxx43Q](https://www.youtube.com/watch?v=EVS_1Nxx43Q)

<sup>40</sup>INE México [@INEMexico]. (2021 , June 6). [Video] [Twitter]. Twitter: <https://twitter.com/inemexico/status/1401593538937344008?s=12>

<sup>41</sup> National Electoral Institute . (2021 , June 6). INE's Presiding Director offers second message to citizens regarding the closing of polling places. [Video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=yfcu8FQQvLY>

<sup>42</sup> According to INE, 2,887,443 political party representatives were registered. National Electoral Institute, (2021 , May 26). *End of deadline for registration of polling place representatives for political parties and independent candidacies*. <https://centralectorale.ine.mx/2021/05/26/termina-el-plazo-para-registro-de-representantes-de-casilla-de-partidos-politicos-y-candidaturas-independientes/>

<sup>43</sup> According to INE, more than 19,000 national observers and 559 foreign visitors from 45 countries were registered for this election. National Electoral Institute, (2021 , June 3). *Pronouncement by the Board of Directors (Consejo General) on the eve of Election Day*. <https://centralectorale.ine.mx/2021/06/03/pronunciamiento-del-consejo-general-en-vispera-de-la-jornada-electoral/>

As regards measures for preventing the transmission of COVID-19, the Mission observed with satisfaction the execution of the biosafety protocol<sup>44</sup> by the INE and the implementation of sanitary measures at the polling stations on election day. Aside from several isolated cases-like outside the special polling stations-the FVM observed that citizens complied with social distancing, the use of facemasks, and hand sanitizing when entering the facilities, as well as when exiting. All the voting centers visited were found to have the sanitary supplies necessary to guarantee the safety of polling station members and of voters.

The Mission also welcomes the accessibility measures adopted to facilitate voting by persons with disabilities. At the facilities where they were present, the OAS observers reported ballot boxes offering Braille, as well as ramps to provide accessibility to voters with disabilities. The Mission noted, however, that preferential treatment was not always given to older adults, pregnant women, or people with a disability. Additionally, the *canceles*<sup>45</sup> for persons with disabilities were placed on high tables, which was uncomfortable for people using wheelchairs. Likewise, in some cases, the location of these *canceles* did not fully guarantee the secrecy of the vote.

The Mission was able to learn about incidents on election day from the information generated by INE's Election Day Information System (SIJE).<sup>46</sup> On Election Day, 6,604 incidents were reported. The Mission took note of serious violent incidents in the state of Chiapas<sup>47</sup> and learned of the atrocious violent event in the city of Tijuana.<sup>48</sup> With respect to the above, the Mission expresses its deep dismay at the brutality displayed in those incidents and their impact on society.

Of the total number of incidents, 128 resulted in the definitive suspension of voting due to the risk of violence and/or acts of violence at the polling station,<sup>49</sup> as well as the theft and/or destruction of electoral documents or materials,<sup>50</sup> among other causes.<sup>51</sup> Voting was temporarily suspended in 1,427 polling stations due to incidents that were resolved, so that voting resumed and concluded normally.<sup>52</sup> The SIJE (Election Day Information System) also reported that, at the

---

<sup>44</sup> National Electoral Institute, (2021, February). *Protocol for health care and health protection, for the operation of the single ballot boxes on Election Day*.

<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo-JornadaElectoral-PEFyC20-21.pdf>

<sup>45</sup> Space where citizens cast their votes. Used as a synonym for partition or divider.

<sup>46</sup> National Electoral Institute. (2021). *Statistics on the 2020-2021 electoral processes. Information System on the Electoral Day (SIJE)*.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/2Numeralia-final-parte1.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>47</sup> Aristegui Noticias. (2021, June 6). *More than 160,000 voters were unable to vote in Chiapas due to acts of violence*. <https://aristeginoticias.com/0606/mexico/mas-de-160-mil-electores-no-pudieron-votar-en-chiapas-por-actos-de-violencia/>

<sup>48</sup> El Universal. (2021, June 6). *Human head dumped in a box at a Tijuana voting station*. <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/elecciones-2021arrojan-cabeza-humana-en-una-caja-en-casilla-de-tijuana>

<sup>49</sup> Events reported in Mexico (18), Michoacán (8), Chiapas (7), Sinaloa (6), among other states.

<sup>50</sup> Events reported in Mexico (30), Sinaloa (16), Chiapas (10), and other states.

<sup>51</sup> For example, unfavorable weather conditions that made access to the polling place difficult or impossible.

<sup>52</sup> National Electoral Institute. (2021). *Statistics on Electoral Processes 2020 - 2021*.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/2Numeralia-final-parte1.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

close of the day, 47 polling places registered incidents (violence, theft and/or destruction of electoral material) that caused the definitive suspension of the counting and tallying. Despite the aforementioned cases, election day proceeded relatively normally in most of the states observed.

Although the events documented did not put the election day in jeopardy, the Office of the Electoral Prosecutor reported that it had received 76 complaints-most of them in the State of Mexico, Oaxaca, Puebla, and Mexico City-of conduct including destruction of electoral materials, vote buying, illegal collection of voter credentials, and other conduct.<sup>53</sup>

The Mission also took note of difficulties at the special polling stations due to the large number of voters who went to vote at those locations. This produced long lines, crowding, and dissatisfaction among voters. However, the OAS/FVM noted that in 2020, the INE Board of Directors decided to increase the supply of ballots at these polling stations, from 750 to 1,000, so materials would not run out on election day,<sup>54</sup> as the OAS had observed during the 2018 elections.

The OAS observers reported that the centers where they were present closed at 6:00 p.m., were supported by the local and INE assistant electoral trainers, and that for the most part, no one in line to vote was not allowed to do so. Despite this, in some cases, confusion was observed as to how and in what order to begin the steps to close and conduct the tally.

According to the INE, publication of the results began at 8:00 p.m. on Sunday through the Preliminary Electoral Results Program (PREP), a tool that was made available for 24 hours. As of around midnight, 49.9% of the country's tally sheets had been processed. The Mission observed that the site where the results were published was regularly updated and easy for citizens to access.

Finally, at 11:00 p.m. on Sunday, the Mission observed the publication of the Results of the Quick Count<sup>55</sup> on the official web page of the electoral authority and in the media, where the estimated citizen participation was also presented, along with the results for federal deputy seats and the percentage per political party. The Mission highlights the level of participation which, according to data published by the INE, exceeded 52.664%,<sup>56</sup> more than four percentage points above the

---

<sup>53</sup>Office of the Attorney General (*Fiscalía General de la República*). (2021, June 6). *Electoral Prosecutor highlights participation in elections and low number of complaints*. [Video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=5eqCtSfthOA>

<sup>54</sup> National Electoral Institute, *INE increases from 750 to 1000 the number of ballots that may be used in special ballot boxes*. Number 406, December 15, 2020, <https://centralectoral.ine.mx/2020/12/15/aumenta-ine-de-750-a-1000-las-boletas-que-podran-ser-utilizadas-en-casillas-especiales/>

<sup>55</sup> Mexican legislation provides for a quick count (Chapter X of the LGIPE) as a system that coexists with the Preliminary Electoral Results Program (PREP). This is a sampling procedure based on the total number of polling places installed, which makes it possible to estimate statistically significant results on election day, using the tally sheets corresponding to the election of deputies (federal elections) selected for the sampling exercise. The main objective of the quick count is to provide information expeditiously and observe trends.

<sup>56</sup> National Electoral Institute. (2021, June 11). *2021 District Counts* <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>

participation in the previous mid-term elections.<sup>57</sup> In this context, the President of INE announced the beginning of the official count in the district councils on June 9.<sup>58</sup>

#### D. POST-ELECTORAL STAGE

After Election Day, the Mission received, from representatives of several national political organizations,<sup>59</sup> a document containing a list of facts denouncing interference by organized crime in the 2020-2021 electoral process. This complaint states that throughout the process there were serious incidents, including coercion, threats, assassinations, kidnappings, and even the control of candidacies by criminal groups.

On the other hand, the post-electoral stage was characterized by a high level of litigation, which included numerous challenges to the results of various elections (governorships, city councils, municipal boards, among others). Of the total of 15,290 challenges resolved by the TEPJF, 27.38% were related to claims regarding election results.<sup>60</sup>

According to information in the public domain, in the post-election stage and as of the end of August 2021, the results in 279 of the 300 single-member districts had been challenged at the federal level.<sup>61</sup> These challenges resulted in different political organizations winning in three electoral districts: District 1 of Baja California Sur, District 3 of Nuevo Leon, and District 3 in Mexico City.

In addition, the TEPJF received challenges to the results of the gubernatorial elections in Campeche, Guerrero, Nuevo León, San Luis Potosí, Chihuahua, Querétaro, and Michoacán. In all those cases, the TEPJF confirmed the respective state courts' decisions regarding the validity of the results and majorities obtained.<sup>62</sup>

During this electoral process, there were also challenges related to gender-based political violence. The Upper Chamber of the TEPJF upheld pre-election decisions and, in one case, determined that a pre-candidate for the Governorship of Baja California had committed gender-based political violence by referring to women's intelligence using expressions "based on discriminatory stereotypes."<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup> National Electoral Institute. (2016, December). *Census Study on Citizen Participation in the 2015 Federal Elections*. [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ine/2016/estcen\\_parcu\\_elfed15.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ine/2016/estcen_parcu_elfed15.pdf)

<sup>58</sup> In accordance with the regulations, the official results of the election are based on the district counts (Chapter IV of the General Law of Electoral Institutions and Procedures).

<sup>59</sup> PRI, PAN, and PRD. PRI (Institutional Revolutionary Party), PAN (National Action Party) and PRD (Party of Democratic Revolution).

<sup>60</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. (2022, January 5). *The Electoral Tribunal reaffirmed its role as guarantor of the political-electoral rights of citizens by resolving the challenges related to the 2020-2021 electoral processes*. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4396/0>

<sup>61</sup> Animal Político. (2021, August 20). *Increasing use of litigation in elections (Judicialización de la elección)*. <https://www.animalpolitico.com/candidata/judicializacion-de-la-eleccion/>

<sup>62</sup> The following files are available: Campeche: [SUP-JRC-0172-2021 \(te.gob.mx\)](https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4175/0) guerrero: [SUP-JRC-0106-2021 \(te.gob.mx\)](https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4175/0) San Luis Potosí: [SUP-JRC-0144-2021 \(te.gob.mx\)](https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4175/0) nuevo León: [SUP-JRC-0143-2021 \(te.gob.mx\)](https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4175/0), Chihuahua: [SUP-JRC-0145-2021 \(te.gob.mx\)](https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4175/0) Michoacán: [SUP-JRC-0166-2021 \(te.gob.mx\)](https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4175/0).

<sup>63</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. *The TEPJF confirms that Jorge Hank Rhon did commit gender-based political violence*. Upper Chamber 126/2021, July 7, 2021, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4175/0>



In addition, on September 30, 2021, the plenary confirmed by a majority of six votes the judgment handed down by the Mexico City Regional Court<sup>64</sup> that annulled the election of the City Council of Iliatenco, Guerrero, due to gender-based violence against one of the candidates for the Municipal Presidency.<sup>65</sup> In a public session that began on September 29, the Upper Chamber concurred with the Regional Chamber's conclusion that the gender-based political violence had inhibited the free participation of the candidate in the race and had resulted in unfairness in the conditions governing the electoral competition, which affected the result of the election. This is due to the fact that the difference between the first and second place was only fifty-three votes, which represented 0.97 percent. According to one criterion, in cases where the difference between the first and second place is less than five percent, the electoral process can be annulled.<sup>66</sup>

Likewise, at the local level, the Regional Court of Toluca also ascertained the existence of gender violence, thereby confirming a decision of the local court, to the detriment of a female candidate for the office of Municipal President.<sup>67</sup>

#### – ***Election results***

##### *Chamber of Deputies*

On March 19, 2021, the Board of Directors of the INE established the mechanism for the application of the formula for the allocation of seats based on the principle of proportional representation in the Chamber of Deputies,<sup>68</sup> in order to give effect to the constitutional principle that no political party may have a number of deputies that exceeds its percentage of the national vote cast by eight points.<sup>69</sup>

For this purpose, the INE provided for verification of the "effective affiliation" of each candidate who won based on the principle of relative majority to the party winning the election. In the absence of "effective affiliation", the winner would be decided in accordance with the coalition agreement, in order to seek the best possible balance between votes and seats obtained. If the candidate had run for reelection and did not have "effective affiliation," the victory would be assigned to the party of the parliamentary group to which the candidate belonged when registering his or her candidacy. This decision was appealed by the Partido Encuentro Solidario (PES), the Movimiento Regeneración Nacional (MORENA), and the Partido Acción Nacional (PAN).

---

<sup>64</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Case SCM-JRC-225/ 2021, (September 25, 2021)

<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JRC-0225-2021.pdf>

<sup>65</sup> Judge Monica Soto explained that the controversy arose from the painting of at least 14 billboards and walls where offensive, denigrating, and brutal phrases were written in allusion to the victim, as well as to women in general, with the intention of belittling them and underestimating their capacity to govern just because they are women.

<sup>66</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Case SUP-REC-1861/ 2021, (September 29, 2021)

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1861-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1861-2021.pdf)

<sup>67</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. (2021, June). <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4213/5> (June 16).

<sup>68</sup> National Electoral Institute. *INE issues rules to avoid partisan over-representation in the Chamber of Deputies*. No. 131. (March 19, 2021) <https://centraleeleitoral.ine.mx/2021/03/19/el-ine-emite-reglas-para-evitar-la-sobrerrepresentacion-partidista-en-la-camara-de-diputadas-y-diputados/>

<sup>69</sup> Political Constitution of the United Mexican States, Article 54.

At the end of April 2021, the Upper Chamber of the TEPJF<sup>70</sup> confirmed the decision, considering that it did not violate the political-electoral rights of the candidates, that the agreement had not been issued extemporaneously, and that it did not modify or alter any circumstances affecting the coalitions or the parties, since it only "seeks to safeguard legislative plurality and not to render it subject to previous agreements by the parties." The Upper Chamber also ruled out the possibility that the measure had impaired certainty in electoral matters and considered that the INE had not exceeded its functions, because the agreement did not affect the winning candidacies, nor did it limit the possibility for a political party to nominate a candidate from another party, but only established limits and parameters to avoid circumvention of the overrepresentation limits.<sup>71</sup> Some stakeholders told the Mission that they disagreed with the timing of the INE's decision.

As in the pre-electoral stage, the Mission was aware of the legal debate that took place during the stage of the final allocation of seats for deputies based on proportional representation. On August 23, 2021, the INE completed the total count, declared the validity of the election of deputies based on the principle of proportional representation, and assigned the corresponding seats to the national political parties for the 2021-2024 period.<sup>72</sup>

Despite proposals from some INE board members, the administrative body did not adjust the distribution to guarantee gender parity in the Chamber of Deputies, since 248 seats were assigned to women and 252 to men. A group of women challenged INE's agreement before the TEPJF and on August 28, 2021, the Upper Chamber of the Court,<sup>73</sup> by a majority vote, made an adjustment to the Green Ecologist Party of Mexico's formula for the third plurinominal constituency, composed of men, to replace it with a formula composed of women. As a result, parity was achieved in the Chamber of Deputies with 250 men and 250 women.<sup>74</sup>

The Mission welcomes the efforts made to ensure greater political participation of women in the Chamber of Deputies, in line with previous decisions taken for the same purposes with respect to governorships and other elective positions.

As a result of the implementation of affirmative actions, 65 people were elected as members of the legislative body. They included 37 indigenous people, 8 people with disabilities, 6 Afro-Mexican, 4 representatives of sexual diversity, and 10 migrants and/or residents abroad.<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Case file SUP-RAP-68/2021 and joined files. (April 27, 2021) [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf)

<sup>71</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. *The TEPJF confirms the agreement regarding the allocation of plurinominal seats in the Chamber of Deputies*. Upper Chamber 73/2021, April 27, 2021, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4116/0>

<sup>72</sup> National Electoral Institute. Agreement INE/CG1443/2021. (August 23, 2021) <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123063/CGex202108-23-ap-17.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>73</sup> SUP-REC-1414/ 2021 a SUP-REC-1421/2021 and joined files.

<sup>74</sup> Higher Electoral Tribunal (*Tribunal Electoral del Poder Superior*). *TEPJF decides to adjust the PVEM's federal proportional representation delegation to achieve parity in the Chamber of Deputies*. Upper Chamber 162/2021, August 28, 2021, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4214/0>

<sup>75</sup> National Electoral Institute. (2021, June). *Results of the district and constituency counts of the 2020 - 2021 Federal election*. [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3\\_Reporte\\_AccionesAfirmativas\\_PEF\\_20-21.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3_Reporte_AccionesAfirmativas_PEF_20-21.pdf)



The Chamber of Deputies comprised the following parties:

**Table 1.** Composition of the Chamber of Deputies by political organization

Parliamentary Group	M.R.	%	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup>	R.P.	%	Total	%
MORENA	125	62.2	15	11	18	16	16	76	37.8	201	40.2
PAN	73	64.0	8	13	5	9	6	41	36.0	114	22.8
PRI	31	43.7	7	8	7	7	11	40	56.3	71	14.2
PVEM	31	72.1	1	3	4	2	2	12	27.9	43	8.6
PT	26	78.8	1	1	2	2	1	7	21.2	33	6.6
PM	7	30.4	7	3	2	2	2	16	69.6	23	4.6
PRD	7	46.7	1	1	2	2	2	8	53.3	15	3.0
TOTAL	300	60	40	40	40	40	40	200	40	500	100

Source: [Chamber of Deputies - LXV Legislature](#)<sup>76</sup>

### Governorships

As a result of a measure to guarantee parity in governorships, for the first time in the history of Mexico, seven women were elected as heads of the Local Executive Branch, since the Governor of Mexico City was joined by six governors elected in Colima, Baja California, Campeche, Chihuahua, Tlaxcala, and Guerrero. Additionally, in four of these states,<sup>77</sup> it is the first time that a woman has held this position. These results are important considering that, in Mexico, between 1979 and 2020, there had only been seven elected female governors.<sup>78</sup> Table 2 provides a breakdown of the persons elected for the 15 governorships that were contested and the parties or coalitions for which they competed.

**Table 2.** Persons elected to the governorships contested on June 6

State	Elected Person	Party or Coalition
Baja California	Marina del Pilar	Juntos Haremos Historia (Together We Will Make History) Morena-PT-PVEM
Baja California Sur	Víctor Castro Cosío	Morena-PT
Chihuahua	María Eugenia Campos	PAN-PRD
Colima	Indira Vizcaíno	Morena-PANAL
Michoacán	Alfredo Ramírez Bedolla	Morena-PT
Nayarit	Miguel Ángel Navarro	Juntos Haremos Historia (Together We Will Make History) Morena-PT-PVEM-PANAL
Nuevo León	Samuel García Sepúlveda	Movimiento Ciudadano (Citizens' Movement)

<sup>76</sup> Info updated November 5, 2021.

<sup>77</sup> Baja California, Campeche, Chihuahua, and Guerrero.

<sup>78</sup> Griselda Álvarez Ponce de León, Colima, 1979-1985; Beatriz Paredes Rangel, Tlaxcala 1987-1992; Amalia García Medina, Zacatecas, 2004-2010; Ivonne Ortega Pacheco, Yucatán, 2007-2013; Claudia Pavlovich Arellano 2015 until now; and Claudia Sheinbaum Pardo 2018. There were two provisional female governors (Dulce María Sauri Riancho, Yucatán, and Rosario Robles Berlanga in the then Federal District).

Querétaro	Mauricio Kuri	PAN
San Luis Potosi	Ricardo Gallardo	PVEM-PT
Sinaloa	Rubén Rocha Moya	Morena and Partido Sinaloense
Sonora	Alfonso Durazo Montaña	Morena-PANAL
Tlaxcala	Lorena Cuéllar Cisneros	Juntos Haremos Historia Morena- PT-PVEM-PVEM-PANAL
Zacatecas	David Monreal	Juntos Haremos Historia Morena-PT-PVEM-PANAL
Guerrero	Evelyn Salgado	Morena
Campeche	Layda Sansores	Morena-PT

Source: Prepared by the MVE/OAS

#### – *Loss of registration of political parties*

On September 29, 2021, Mexico's National Electoral Institute (INE) declined to register the political parties Encuentro Solidario,<sup>79</sup> Fuerza Por México,<sup>80</sup> and Redes Sociales Progresistas,<sup>81</sup> because they failed to reach the minimum 3% of votes in the June 6 elections. On December 8, 2021, the Upper Chamber of the TEPJF confirmed that decision in its rulings SUP-RAP-421/2021,<sup>82</sup> SUP-RAP-422/2021,<sup>83</sup> and SUP-RAP-420/2021.<sup>84</sup>

### E. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS BY TOPIC

Since 2009, the OAS has been observing electoral processes in Mexico, with the most recent being in 2018. Over the course of these 12 years, the Organization has witnessed the serious and professional work performed by electoral authorities and the effort they make to continue improving elections in the country. Likewise, it has highlighted the commitment of the other state institutions that participated in the legal reforms aimed at improving, for example, women's political participation and combating gender-based political violence.

For the 2020-2021 federal and local electoral process, the OAS Foreign Visitors' Mission carried out direct observation tasks, as well as a detailed analysis of the electoral process based on the legislation in force and gathering information and points of view of the different institutional,

<sup>79</sup> National Electoral Institute. Board of Directors. Agreement INE/CG1567/2021. (September 30, 2021) <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125228/CG2ex202109-30-dp-1.pdf>

<sup>80</sup> National Electoral Institute. Board of Directors. Agreement INE/CG1569/2021. (September 30, 2021) <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125230/CG2ex202109-30-dp-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>81</sup> National Electoral Institute. Board of Directors. Agreement INE/CG1568/2021. (September 30, 2021) <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125229/CG2ex202109-30-dp-2.pdf>

<sup>82</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Case file SUP-RAP-421/ 2021, (December 8, 2021) [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0421-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0421-2021.pdf)

<sup>83</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Case file SUP-RAP-422/ 2021, (December 8, 2021) [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0422-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0422-2021.pdf)

<sup>84</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Case file SUP-RAP-420/ 2021, (December 8, 2021) [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0420-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0420-2021.pdf)

political, and social actors, at more than a hundred meetings. In the same spirit as in previous years, the OAS reaffirms its mandate to contribute to strengthening Mexican democracy. In this context, the Mission presents its findings and recommendations as follows:

### **Electoral Institutionalality and Autonomy of Electoral Institutions**

Throughout the electoral cycle, the Mission witnessed a climate of political tension and confrontational and polarizing rhetoric, which included questioning of electoral institutions. Both in the pre-electoral stage<sup>85</sup> and in the post-election phase,<sup>86</sup> the OAS/FVM observed that high-ranking public officials (including the head of the Executive Branch) and partisan figures sought to discredit the decisions taken by the INE and the TEPJF, calling them *fraudulent and undemocratic*. In some cases, these public pronouncements led to calls for the dismissal of electoral authorities and encouraged violent behavior against them.<sup>87</sup> This played an important part in the process given that, due to the role these people play in the exercise of their functions, they are widely covered by the media.

The OAS has accompanied electoral processes in Mexico since 2009, most recently in 2018. In these 12 years, the Organization has ascertained that the Mexican electoral system is characterized both by its strength in the administration of elections and by having a robust electoral justice system, with autonomous authorities well-versed in electoral matters.

Although every electoral system can be improved, the strength and professionalism of Mexico's electoral institutions is noteworthy. The Mission wishes to emphasize that the recommendations put forward in this report are geared to specific changes in specific areas. It considers that the Mexican Electoral System does not require in-depth reforms to continue guaranteeing full exercise of suffrage. Likewise, it considers that smear campaigns and unfounded attacks are not the way to achieve more robust electoral institutions.

In this regard, the Mission insists on the cardinal importance of guaranteeing the autonomy and independence of the electoral (administrative and judicial) authorities and reiterates that the electoral process must be conducted in an environment free from direct or indirect pressures on the officials responsible for conducting the process. Regardless of political preferences, Mexican society as a whole benefits from having independent and solid electoral institutions that generate trust in the citizenry and are prepared to undergo further improvements.

For future electoral processes, the Mission recommends:

- That all political actors conduct themselves responsibly and file their complaints, particularly those related to possible irregularities, in an institutional manner through the channels established by Mexican law.

---

<sup>85</sup> Andrés Manuel López Obrador. (2021, April 14), *Morning press conference from the National Palace. President AMLO*. [Video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=hj3RkYlIKds&list=PLRnIRGar-296KTSVL0R6MEbpwJzD8ppA&index=197>

<sup>86</sup> Andrés Manuel López Obrador. (2021, August 5). *Morning press conference from the National Palace. President AMLO*. [Video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=iF0oOKV530w&list=PLRnIRGar-296KTSVL0R6MEbpwJzD8ppA&index=127>

<sup>87</sup> MILENIO. (2021, April 13), *Félix Salgado Macedonio issued a threat to INE board members*. [Video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=LXF5w4cVX64>

## **Electoral Organization**

### **- Training**

As established in electoral law,<sup>88</sup> the assistant electoral trainers are in charge of training days. Starting in March 2021, a total of 41,088 assistant electoral trainers<sup>89</sup> conducted in-person training sessions in the homes of the citizens who would be running the polling stations.

The Mission had the opportunity to observe one of these training days, where it was able to confirm that the training of polling station officials was conducted using a didactic method and supported through the use of materials found in the elections package. In addition to the in-person training, during this electoral process, the INE introduced a virtual training modality through an online platform that was available 24 hours a day. At the end of the training sessions, regardless of the modality selected, all polling station officials had to participate in person in practice or simulation sessions<sup>90</sup> so they could put to use the knowledge they had acquired.

Of the 1,462,672 individuals appointed, the INE trained 1,461,537 citizens, including 846,741 women and 614,796 men, or 99.92% of the total number of polling station officials. Of these individuals, 91.16% opted for in-person training, while 3.61% chose the virtual version and 5.21% a hybrid modality, with in-person training reinforced online.<sup>91</sup> The mobility of such a large number of electoral training assistants and the percentage of polling station officials trained are evidence of the logistical efforts made by the electoral authority in preparation for these elections and the success achieved despite the complex health context.

There is, however, some room for improvement. In some cases, MVE interlocutors from local institutes stated that sometimes the division of tasks between INE and LPO officials is not clear. In addition, as explained in the section on Election Day, there were some difficulties in the special polling places.

With this in mind, the mission recommends:

- Optimize coordination between INE officials and LPOs, defining specific responsibilities in training sessions.
- Provide specific training for Electoral Assistance Trainers (CAEs) and election supervisors that have special polling places within their jurisdiction, emphasizing the specificities of these polling precincts in terms of information management and space management.

### **- Installation and operation of ballot boxes**

---

<sup>88</sup> National Electoral Institute. Board of Directors. Agreement INE/CG189/2020. (August 7, 2020) <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114315/CGex202008-07-ap-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>89</sup> National Electoral Institute (INE). *Statistics regarding the 2020-2021 Electoral Processes*. Updated through June 4, 2021.

<sup>90</sup> National Electoral Institute. November 2020 *Training guide for the Electoral Supervisor*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117571/ccoe-se16112020-p1-2-Inf.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

<sup>91</sup> Information provided to the Mission by the Electoral Training and Civic Education Office of the National Electoral Institute (INE).

On Election Day, there were delays in the installation of some polling stations due to the difficulty in setting them up or the absence of polling station authorities. In addition, the Mission observed that in some cases the location of the polling stations was not suitable for persons with disabilities. In certain instances, the location of the partitions did not protect the secrecy of the vote.

On the other hand, OAS observers reported that outside some precincts that housed special polling stations, there were crowds of people, which annoyed citizens who did not have access to the precinct and had difficulty finding relevant information about the vote.

Finally, the Mission observed that in some polling stations, some representatives of the political parties were not given the election list (*tanto*),<sup>92</sup> despite the fact that they were duly identified in the list of representatives.

Regarding the above observations, the Mission recommends to:

- Convoke officials earlier, bearing in mind the time needed necessary to complete all the operations for the installation of the single ballot box, as recommended by the OAS Mission in 2018.
- Locate polling stations in locations suitable for wheelchairs, and guaranteeing the secrecy of the vote, as recommended by the OAS/FVM in 2018.
- Provide appropriate premises for the installation of special polling stations and display adequate, visible, and accessible information in the voting center for citizens regarding the location of their polling station and any other relevant data for casting their vote.
- Reinforce training in order to standardize the delivery of documents to those who are duly registered as representatives of political parties.
- Provide specific training for CAEs and election supervisors who have special polling stations within their jurisdiction, regarding the specific features of these polling stations in terms of information and space management in the precincts.

- ***Electoral materials***

The Mission had an opportunity to visit the electoral storage facilities of the INE and the Electoral Institute of Mexico City (IECM) and witness the deployment and delivery of electoral materials to the assistant electoral trainers in charge of delivering the packages to the polling station presidents in their homes. In that context, it observed sensitive materials-ballots, tally sheets, and nominal lists-in the boxes and verified that they were packed in accordance with the security protocols established by the electoral authority.<sup>93</sup>

Regarding the delivery of the material, the Mission was informed that the INE had issued general guidance to the effect that the elections packages for the federal and local elections must be delivered to the polling station president at the same time. However, the Mission learned that

---

<sup>92</sup> *Tanto*: the copy of the Nominal List that is delivered to the representatives of the political parties at the polling stations.

<sup>93</sup> National Electoral Institute. Agreement INE/CG561/2020. (November 6, 2020)

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115153/CGex202011-06-ap-5.pdf>

because of logistical delays, in some cases, the federal electoral package and the local electoral package were delivered at different times. This did not put the distribution of the packages in jeopardy, and they were received on time by the presidents.

As indicated, on election day, OAS observers confirmed that the polling station officials had difficulties removing the ballots from the booklets without tearing them. Reiterating the recommendation from the OAS/FVM deployed in 2018, the Mission suggests:

- Evaluating the material and the stippling of the valid booklets and considering using a mechanism that makes them easier to separate, thus facilitating the process of handing ballots to voters when it is time to vote.

### **Technology and Information Technology (IT) security**

The Mission was able to observe changes and progress made with IT infrastructure, along with the introduction of new voting technologies.

For this election, the INE processed the preliminary electoral results using a cloud services provider. The institution was thus able to handle its storage, computing resources, applications, databases, and other services in a totally virtual environment. This strategy enabled the Institute to reduce the cost of maintaining and updating its IT infrastructure while improving its flexibility and capacity to process and publish electoral data on election day.

This is the first time the INE has implemented its Electronic Voting over the Internet System (SIVEI),<sup>94</sup> one of the two options offered to persons living abroad who were registered to vote for 11 governors' offices<sup>95</sup> and for the election of the migrant deputy of Mexico City and the Proportional Representation Deputy in Jalisco. Likewise, pilot plans were implemented for electronic voting using 50 electronic voting machines in Jalisco and 50 in Coahuila. The electronic voting machines accounted for approximately 0.06% of all the polling station capacity in the country.

With the objective of providing security to the SIVEI environments under its control, the INE established technical specifications and requirements for designing and developing this system that used secure coding principles. The Mission observed that the platform was stable and operated without interruption.

The OAS/FVM recognizes that the INE conducted a number of activities with the purpose of auditing the security of the technologies used both for the electronic ballot boxes and for electronic voting over the Internet. It did so in view of the fact that by adding voting devices-such as electronic voting machines or, in the case of voting over the Internet, a computer-risks are added, which implies the need to maximize precautions and controls.

Based on the analysis of the OAS technicians of the electronic voting machine used in Jalisco, the Mission views it as worthwhile to comprehensively update the equipment's technology prior to expanding this pilot program in order to reduce the risks deriving from obsolescence.

---

<sup>94</sup> The Electoral Institute of the City of Mexico has introduced voting over the internet in local elections before.

<sup>95</sup> Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, and Zacatecas.

As regards the Electronic Voting over the Internet System (SIVEI), the OAS technicians confirmed that although the system had encrypted communications that met the technical requirements set by the INE, there were more up-to-date and robust versions that could have been used that would also have covered the organization's attack surface.<sup>96</sup>

The Mission also observed that the INE had implemented a blockchain for the SIVEI. That is, a blockchain IT architecture was set up in which the data, organized in sections or blocks, was individually secured using cryptographic technology. The blocks were then added to an existing and transparent chain. Although the aim of this technology is to generate trust in the security of the data, the OAS technicians found that all the nodes were concentrated in INE devices and servers.

In light of the above, the Mission recommends to:

- Modernize the design, components, operating system, and applications on the Jalisco voting machine.
- Review the software requirements and technical specifications with a focus on IT security for the voting machines.
- Assess the security risks inherent to the use of remote voting environments, including the devices used by voters, over which electoral authorities have no control.
- Analyze the pertinence of using browsers that offer anonymity and techniques for hiding and changing identities for SIVEI users.
- Educate citizens on *smishing*<sup>97</sup> techniques, due to the risk of impersonation of the communications company, and *vishing*,<sup>98</sup> attack methods in which the attackers pretend to offer the victim technical support over the phone, especially for voters who may be seeking help with voting via their devices.
- Consider implementing protocols for more robust encrypted communication channels for all services.
- If use of the blockchain is continued, the recommendation is to establish distribution of the nodes such that not all of them are housed on INE devices and servers, with the objective of fostering trust regarding information security.

#### - ***Preliminary Electoral Results Program (PREP)***

Regarding the Preliminary Electoral Results Program, the Mission observed that only 41.29% of the tally sheets throughout the country had been processed by around 11:00 p.m. (five hours after the close of voting). The publication times of the PREP may be related to the heavy

---

<sup>96</sup> The attack surface encompasses those IT assets that are susceptible to vulnerabilities that could be exploited by a natural incident or a deliberate attack. These vulnerabilities may be present in the asset itself or may be predefined by the asset's classification.

<sup>97</sup> Smishing: Composite term of "SMS" and "phishing" (given its similarity to a phishing attack). Smishing is a social engineering attack using SMS text messages or messages from other instant messaging apps.

<sup>98</sup> Vishing: This is a type of social engineering where the attacker contacts the victim by telephone.

workload of the Electoral Assistant Trainers (CAEs), who at the conclusion of the vote were assigned several polling stations and were responsible for transmitting the data through the PREP Polling Station App. In this regard, the Mission recommends:

- Considering increasing the number of Electoral Assistant Trainers on voting day in order to increase the number of tally sheets scanned and transmitted from the polling stations.
- Evaluating alternatives that optimize data digitization with the introduction of an Optical Character Recognition (OCR) technology or even the adaptation of the PREP polling station app to include a first digitization process using the app.
- That the mobile devices (used to scan and transmit PREP tally sheets) contemplate updating the Android operating system by using a version that improves its performance, privacy, and security.
- Setting up a user-supplied password on the Android device in order for the user to access the system.

### **Political Participation of Women**

#### **- Gender Parity**

Mexico has one of the most advanced legal frameworks with respect to the political rights of women and gender equality. In 2014 gender parity for federal and local legislative candidates was added to the Constitution. The new legal framework led to a structural change that, accompanied by the actions of electoral institutions, resulted in a historic increase in the political representation of women for the 2018 elections.<sup>99</sup>

Additionally, for the first time in the country's history, parity also applied to the gubernatorial candidates of the 15 Federal entities who were seeking reelection. This followed a reform of the Political Constitution implemented in June 2019 that, for the first time in the region's history, established gender parity for all state agencies and branches of government. Due to the absence of specific legislation in this regard, the INE was responsible for promoting its application, a measure that was challenged and subsequently endorsed by the electoral court. A total of 138,830 candidates sought office in the federal and local elections, more than 71,000 of whom were women.<sup>100</sup>

The Mission wishes to explicitly recognize the coordinating work of Mexican women who, from Congress, federal and local electoral institutions, the National Institute of Women (INMUJERES), the gender agencies in federal entities, women's networks, and active civil society feminist organizations throughout the country, among others, have taken decisive steps forward in the gender parity agenda and toward the eradication of gender-based political violence against women, as well as on developing permanent efforts for effective implementation.

Nevertheless, as already indicated in 2018, Mexico's political organizations continue to face significant challenges to democratizing their internal functioning. A number of interlocutors

---

<sup>99</sup> Organization of American States (2018 , November 20). *Final Report of the Foreign Observers' Mission deployed during the Federal and Local Elections held in Mexico on July 1, 2018*. CP/doc.5459/18 corr.1.

<http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP40042SINFORMEFINALCORR1.pdf>

<sup>100</sup> Carla Humphrey [@C\_Humphrey\_J]. (2021 , June 5). [Image with attached link] [Tweet]. Twitter:

[https://twitter.com/C\\_Humphrey\\_J/status/1401205854309949440?s=20](https://twitter.com/C_Humphrey_J/status/1401205854309949440?s=20)



reiterated to the OAS/FVM that leadership remains under the control of men, who make decisions on how to distribute resources and assign candidacies based primarily on criteria of political loyalty to each other.

In addition, the Mission found that a significant gender gap persists in municipal presidencies, where, in at least 17 states, the percentage of women occupying that position is below 30%. It therefore recommends:

- Promoting a legislative reform that establishes parity and standardizes the criteria for the application of this measure in gubernatorial and municipal elections.
- Strengthening the mechanisms of democracy within parties and, once the election is over, evaluating compliance with the measure and establishing a clear sanctions framework.
- ***Gender-based political violence against women***

The electoral process in Mexico took place in the context of gender-based violence that also affects politics and that has created a hostile and unsafe environment for many women. Data from the *Observatoria Ciudadana Todas Mx*, comprised of more than 150 civil society organizations, indicate that this election has been one of the most violent for women in the country's history.<sup>101</sup>

The Mission emphatically condemns the multiple cases of violent and sexist attacks against women politicians that took place during the electoral process. It also recalls that the Model Law on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women, published in 2017, has established that violence is a leading threat to democracy and its eradication is necessary to achieve gender parity.<sup>102</sup>

In that framework, in April 2020, Congress approved legislative reform on gender-based political violence against women,<sup>103</sup> a measure that the OAS/FVM had recommended in 2018. The passage of the legal reform is a key step forward toward punishing and eradicating this violence. The Mission welcomed the initiative, which is a victory long sought by the women's movement and recognizes that Mexico has become one of the few countries of the region with legislation in this area.

In contrast, the Mission has been informed that, at different institutional levels and in different states, different criteria are applied to determine whether or not there is gender-based political violence, so that similar violent acts may be punished in different ways or not punished at all. This disparity of criteria and punishments may be discriminatory and/or promote impunity for certain crimes, and therefore, the Mission recommends:

---

<sup>101</sup> Toche, N. (2021, June 8). 2021 electoral process, the most violent against women, 21 female candidates murdered. *The Economist* <https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/El-proceso-electoral-de-2021-el-mas-violento-hacia-las-mujeres-21-candidatas-asesinadas-20210608-0002.html>

<sup>102</sup> Organization of American States. (2017). *Inter-American Model Law on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women in Political Life*. OEA/Ser.L/II.7.10 <https://www.oas.org/es/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-EN.pdf>

<sup>103</sup> Ministry of the Interior of Mexico (*Secretaría de Gobernación de México*) Decree 4/13/2020, April 13, amending and adding various provisions to the General Law on Women's Access to a Life Free from Violence. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020)

- Moving forward in defining standards for identifying, preventing, addressing, punishing, and providing redress for gender-based political violence, and strengthening the institutional capacity of local public bodies in this area, for which the Mexican State can request support from the Inter-American Commission of Women.
- Launching, as soon as possible, the process to harmonize legislation on gender parity and gender-based political violence against women across all Federal entities.
- Evaluating applying political violence reform at the federal and local levels once the electoral process has concluded.

The Mission also received information on political violence within political parties, particularly during the period when candidates are selected. However, the political costs of reporting members of one's own political party, on one hand, and the lack of trust that intraparty justice bodies will resolve and punish such violence—a competence established by law<sup>104</sup>—make it difficult to address this problem properly. Therefore, the OAS/FVM makes the following recommendations:

- Make the necessary changes to ensure that gender-based political violence within political parties is addressed with due diligence and that all women are guaranteed the possibility of filing complaints in party institutions with guarantees of impartiality and independence.

The Mission wishes to explicitly recognize the important role played by organized women, such as by the *Observatoria Ciudadana Todas Mx*, *Auna*, the *Red de Candidatas Electorales*, and other organizations, that have supported and advised women candidates who face political violence. In its communication with some of them, the Mission has learned of the deficits that persist when it comes to ensuring that women politicians have effective access to justice, and it therefore makes the following recommendations:

- Implement legal training, advisory, and legal consultancy programs, so women have the necessary resources to obtain justice.

In addition to the aforementioned legislation, the Mission wishes to underscore that Mexico has adopted innovative instruments in this area. On the one hand, in 2021, a novel legislative reform against digital sexual harassment was adopted, known as the "Olympia Act."<sup>105</sup> On the other hand, following a judgment handed down by the TEPJF, the INE set up a National Registry of Persons Punished for Gender-Based Political Violence against Women,<sup>106</sup> which consists of a public list of every individual who has been punished for committing such violence. The registry currently lists 58 punished individuals, 45 of whom are men and 13 are women. The OAS/FVM

---

<sup>104</sup> Guidelines for national and, where applicable, local political parties to prevent, address, punish, redress, and eradicate gender-based political violence against women, Article 8: "political parties must hear, investigate, punish, redress, and eradicate conduct constituting gender-based political violence against women when such conduct has to do with their private lives in observance of the grounds set forth in these guidelines."

<sup>105</sup> Recognizes digital violence and punishes crimes that use digital media to violate the sexual privacy of persons. Available at: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5619905&fecha=01/06/2021](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619905&fecha=01/06/2021)

<sup>106</sup> Available at: <https://portal.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

also took note of the "3 de 3 contra la violencia" [3 for 3 against violence] initiative,<sup>107</sup> a civil society effort adopted by the INE that seeks to prevent people who have abused women or failed to pay alimony from running for office.

The Mission recognizes the work of the INE and other State entities in developing guidelines and instruments on gender-based political violence. It also recognizes civil society organizations and women's networks for their work to disseminate the content of the new laws and, in particular, facilitate the filing of complaints.

- ***Financing for women candidates***

The INE has also innovated in the area of electoral financing.<sup>108</sup> The new rules apply to federal and local processes and establish that parties are obliged to allocate a minimum of 40% of direct and indirect public campaign financing to women candidates.<sup>109</sup>

The OAS/FVM noted that this measure seeks to mitigate, in a progressive manner, inequality in the distribution of funds, which in turn reduces the attention paid to women's candidacies. The Mission underscores that this action is in line with the recommendation made by the 2018 OAS Mission.<sup>110</sup> It notes, however, that the rule does not establish effective methods for verifying its application or clear penalties for non-compliance. The Mission therefore suggests the following:

- Establish a framework of specific penalties to discourage failure to abide by the regulation establishing equitable distribution of resources within parties.

**Political Participation of Indigenous Peoples and Persons of African Descent**

There are 68 groups of indigenous peoples in Mexico. According to the National Institute on Statistics and Geography (INEGI), 21.5% of the country's population self-identify as indigenous (25.7 million people), with 51.3% being women and 48.7% being men. Additionally, 6.5% of the country's population is registered as speaking an indigenous language (7.4 million persons).<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Available at: <https://centralectoralelectoral.ine.mx/2021/03/31/verificara-ine-que-candidaturas-no-se-encuentren-en-los-supuestos-de-la-3-de-3-contra-la-violencia/>

<sup>108</sup> National Electoral Institute (INE). *Guidelines for national political parties and, where appropriate, local political parties, to prevent, address, punish, redress, and eradicate gender-based political violence against women:*

XIV (...) *In the case of financing, women may not be granted less than 40% of the public financing that each party or coalition has for campaign activities. The same percentage would apply for access to radio and television time during electoral periods. In the case of elections for city councils or municipalities and local or federal deputy seats, in candidacies with equal expenditure ceilings, public financing for female candidates may not be less than 40% of the total resources spent on the aforementioned candidacies.*

<sup>109</sup> National Electoral Institute. Agreement INE/CG517/2020. (October 28, 2020)

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115101/CGor202010-28-ap-9-Gaceta.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>110</sup> Organization of American States. (2018, November 20). *Final Report of the Foreign Observers' Mission deployed during the Federal and Local Elections held in Mexico on July 1, 2018*. CP/doc.5459/18 corr.1. P. 87

<http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP40042SINFORMEFINALCORR1.pdf>

<sup>111</sup> National Institute of Statistics and Geography. (March 2015). *Intercensal Survey 2015*.

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/?ps=microdatos>

Also, 2% of the total population (2,576,213 persons)<sup>112</sup> self-identify as Afro-Mexican or Afro descendants.<sup>113</sup>

The Political Constitution of the United Mexican States establishes that everyone shall enjoy the human rights recognized in the Constitution and in the international treaties to which the Mexican State is party.<sup>114</sup> It also recognizes that Mexico is a pluricultural nation based originally on the indigenous peoples. Additionally, in 2019, Afro-Mexican peoples and communities were recognized.<sup>115</sup> The Constitution recognizes and guarantees the right of indigenous peoples and communities to free determination and autonomy to decide on their internal forms of coexistence and social, economic, political, and cultural organization. It also enshrines their right to choose-in accordance with their traditional norms, procedures, and practices-their authorities or representatives to exercise their own forms of internal governance. For municipalities with indigenous populations, it also recognizes the right to choose representatives to the municipal councils, observing the principle of gender parity pursuant to relevant norms. According to the Constitution, all these standards also apply to Afro-Mexican peoples and communities.<sup>116</sup>

Under domestic Mexican law, the political-electoral rights of indigenous and Afro Mexican peoples and communities are exercised on two fronts: in federal and state elections, through the political parties system; and in municipal and community elections, through their internal legal systems, if they have been recognized by state legislation or have secured recognition, or, where not, by the political parties system.

For the 2021 electoral process, the affirmative action implemented in 2018 for the indigenous population in the election of relative majority federal deputy seats was expanded, from 13 districts to 21. Additionally, at least 11 of these candidacies had to be reserved for indigenous women.<sup>117</sup> As far as the Afro-descendent population, an affirmative action was implemented for the first time under which political parties were to put forward three Afro-Mexican candidates in any of the 300 electoral districts and one Afro-Mexican candidate under the principle of

---

<sup>112</sup> National Institute of Statistics and Geography. *There are 123,014,024 inhabitants in Mexico: Population and Housing Census 2020*. Press Release No. 24/21, January 25, 2021, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)

<sup>113</sup> National Institute of Statistics and Geography. (2017). *Sociodemographic profile of the afrodescendant population in Mexico* [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2017\\_030.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf)

<sup>114</sup> Mexico ratified the United Nations' International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination in 1975 and Convention 169 of the International Labour Organization in 1990; and approved the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in 2007 and the OAS American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in 2016.

<sup>115</sup> Amended by Decree published in the *Diario Oficial de la Federación* on August 9, 2019.

<sup>116</sup> Amended by Decree published in the *Diario Oficial de la Federación* on June 6, 2019.

<sup>117</sup> National Electoral Institute. Agreement INE/CG160/2021. Compliance case file. SUP-RAP-21/2021 and joined files. (March 4, 2021) <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>.

proportional representation in any of the five precincts. They were also required to place them in the top 10 slots on the list and respect gender parity.<sup>118</sup>

According to the district records, for the June 6, 2021 elections, 442 people competed as affirmative action candidates for federal deputy seats: 243 based on relative majority and 199 based on proportional representation.<sup>119</sup> According to information provided by INE, all political parties presented affirmative action candidacies for the indigenous and Afro-Mexican population in the 21 districts of the country.

According to data published by the INE, 37 indigenous persons and 6 Afro-Mexican persons entered the Chamber of Deputies. In percentage terms, this means that, of the 500 federal deputies, 7.4% correspond to indigenous people and 1.2% to Afro-Mexican people.<sup>120</sup>

The Mission appreciates the efforts of the electoral authorities to increase the political participation of indigenous peoples in Federal deputy seats. However, it should be noted that the State has a duty to consult indigenous and tribal peoples with regard to legislative or administrative measures that affect them in order to obtain their free, prior, and informed consent. Through the interviews and research conducted, the Mission was able to observe the existence of differences between the logic of the party system underlying the affirmative-action and the historical demand of indigenous peoples for recognition of their free self-determination and the opportunity to elect authorities in accordance with their uses and customs, as provided for under domestic law.

The Mission also notes that the affirmative actions are still below the proportion of the indigenous and Afro-Mexican populations nationwide.

As indicated, the deadline between adoption of the affirmative action measures and the submission of the respective candidates was extremely tight. This meant that the communities and peoples were not properly informed as to their scope and meant that political parties had to rush to pick candidates.

Likewise, the Mission again confirmed that the nominal list of voters does not include information on their ethnic origin, making it impossible to know whether indigenous populations and persons of African descent are under-registered and their participation rates.

Regarding local elections, the Mission takes note of the direct exercise of political rights by a significant number of indigenous communities in the states of Oaxaca and Chiapas. Additionally, some communities in Michoacán have adopted or are in the process of adopting free determination mechanisms. In this electoral process, the Mission observed the tension this produced at different levels of the election-federal, state, and local-in the indigenous

---

<sup>118</sup> National Electoral Institute. *INE establishes affirmative actions for the participation of vulnerable groups in 2021 elections*. Number 020, January 15, 2021, <https://centralectoral.ine.mx/2021/01/15/establece-ine-acciones-afirmativas-para-la-participacion-de-grupos-vulnerables-en-elecciones-2021/>

<sup>119</sup> Likewise, 41 were sexual diversity candidates; 78 were persons with disabilities, and 52 were migrants. El Universal. (2021, June). *Affirmative action and parity election results*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carla-humphrey/resultado-de-la-eleccion-desde-las-acciones-afirmativas-y-la-paridad>

<sup>120</sup> National Electoral Institute. (2021). *Election Statistics*. [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/INFOGRAFIA\\_Estadisticas\\_Electorales\\_Correc2\\_05.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/INFOGRAFIA_Estadisticas_Electorales_Correc2_05.pdf)

communities, and in particular the demand for recognition of their own mechanisms for selecting authorities at the local level. This situation resulted in actions to block setting up polling stations on the territories of some communities, a phenomenon that was observed during previous elections.

The Mission again noted that the reported data on incidents of political violence does not include the ethnicity of victims.

In light of the above, the Mission makes the following recommendations:

- Comply with the obligation to consult with indigenous communities in the design of measures that concern them, in accordance with their collective rights.
- Move forward in adopting measures that proportionally reflect the indigenous and Afro-Mexican population in all the offices up for election.
- Adopt affirmative action agreements sufficiently well in advance, allowing peoples and communities to be duly informed as to their scope and participation.
- Disaggregate the data on political violence by ethnicity, in view of the need to understand the impact violence has on indigenous and Afro-Mexican candidates and its effect on the exercise of their political rights, as recommended by the OAS/FVM in 2018.
- Incorporate information on people's ethnicity to the electoral registry , in line with the 2018 OAS recommendation. The purpose of the above is to design and execute policies and actions that recognize cultural identity in order to enhance electoral registration and participation.

- ***Challenges based on falsification and simulation of indigenous identity***

The Mission learned that in the first act of registration, more than 130 candidates for federal deputy seats did not prove "that they really belong to indigenous ethnic groups, as their parties asserted, when registering them as part of the quotas for these affirmative actions".<sup>121</sup> In this case, the INE granted each party or coalition a period of 48 hours, from the time the agreement was approved, to rectify its registration application and submit a new nomination.<sup>122</sup>

The Mission also learned that, after a process of rectifications and publication of new lists by the INE,<sup>123</sup> and despite the modifications, the state electoral courts and the TEPJF received a number of challenges to candidacies, inter alia, for falsification, simulation of indigenous identity, and misleading use of the requirement of certification of ties with the community, required by the authority.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Corral, A. (April 9, 2021). INE detects 132 candidates for deputies who did not prove that they belong to indigenous ethnic groups. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/ine-detecta-132-candidatos-diputado-acreditaron-indigenas>

<sup>122</sup> National Electoral Institute. GC 337/2021 Agreement. (April 3, 2021)

<sup>123</sup> National Electoral Institute. Agreement CG 354/2021 (April 9, 2021).

<sup>124</sup> See, for example:

Court of Electoral Justice of the State of Baja California. RI-154/2021 and joined files. (May 25, 2021) <https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1622060995RI154Y156SEN.pdf>



Civil society organizations that participated as observers in the 2021 electoral process, "ascertained that during the campaigns there were many cases of complaints by indigenous communities against candidates who registered with false documents to participate in the race as their representatives." They pointed out that the cases occurred in Oaxaca, Hidalgo, Baja California, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Nayarit, and Yucatán, among other states, and that those "affected presented evidence of forged documents, which did not, however, result in any administrative or criminal penalty."<sup>125</sup>

In several cases, the TEPJF revoked the approval by the Board of the INE of the registration of candidates for federal deputies based on indigenous affirmative action.

The OAS/FVM is concerned about the large number of cases of possible usurpation of indigenous identity that were reported during the electoral process. In addition to the procedures oriented to the registration or non-registration of candidacies, the Mission recommends:

- Establishing effective penalties for the political parties and coalitions when the competent administrative and judicial authorities prove the existence of cases of fraud or false claims of indigenous identity.

### **Penitentiary Vote**

The Mission recognizes and celebrates the execution of the first pilot exercise of the vote by persons held in pretrial detention, as it constitutes a step forward in expanding guarantees for rights, especially those of vulnerable persons. The OAS/FVM recalls that the Principles and Best Practices on the Protection of Persons Deprived of Liberty in the Americas, adopted by the IACHR, hold that "Every person deprived of liberty shall be equal before the law and be entitled to equal protection of the law and the tribunals. They shall also have the right to maintain their guarantees and exercise their fundamental rights, except for those rights the exercise of which is temporarily limited or restricted by law and for reasons inherent to their condition as persons deprived of liberty."<sup>126</sup>

In this regard, Mexico has moved forward on measures necessary to ensure the exercise of the political rights of persons in pretrial detention. The Mission therefore makes the following recommendations:

- Conduct additional pilot projects on penitentiary voting, progressively expanding the number of participants and type of penitentiary, looking toward the 2024 elections.

---

Electoral Tribunal of the State of Morelos (TEEM). Case file TEEM/JDC/193/2021-1. (May 20, 2021)

<https://www.teem.gob.mx/resoluciones/2021/JDC-193-2021-1.pdf>

Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. *Xalapa Regional Court resolves challenges to the registration of candidates for federal congressional seats in Districts 01, headquartered in Palenque, Chiapas, and 01, headquartered in Valladolid, Yucatán*. Xalapa Regional Court 24/2021, April 23, 2021,

<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4124/3>

<sup>125</sup> Vallejo, G. (2021, June 16). Observers denounce bogus indigenous and migrant candidacies. *Political Expansion*

<https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/16/observadores-denuncian-simulacion-en-candidaturas-indigenas-y-migrantes>

<sup>126</sup> Inter-American Commission on Human Rights, (2008). *Resolution 1/08. Principles and Best Practices on the Protection of Persons Deprived of Liberty in the Americas*. <https://www.refworld.org/pdfid/48732afa2.pdf>

- Allow the presence and accompaniment of more national and international observers during the execution of these pilots.
- Make efforts to guarantee the exercise of an informed vote, providing voters deprived of liberty with timely access to candidate platforms.
- Prior to building a nominal list of voters for persons held in pretrial detention, conduct campaigns to provide credentials to the prison population.

### **Political participation of young people**

The Mission learned that, for the local elections, 21 states incorporated affirmative actions for young people. The Mission values the actions aimed at promoting political representation and guaranteeing the exercise of suffrage by young people.

Regarding youth participation at the federal level, the OAS/FVM recommends:

- Analyzing the behavior of each segment of the young population, with a view to strengthening the programs aimed at civic education and participation incentives for this group of people.
- Exchange knowledge and good practices among local public offices, disseminating the innovations that have been developed at the state level in terms of accessibility and participation of young people, and assess the relevance of their application at the national level.

### **Voting Abroad and Migrant Deputy Seats**

#### ***- Voting from abroad***

At the federal level, current legislation empowers Mexicans living abroad to vote for the president and for the Senate of the Republic.<sup>127</sup> Therefore, in this electoral process, residents abroad were authorized to vote at the state level in the Federal entities whose constitutions allow them to do so: Baja California Sur, Chihuahua, Mexico City, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, and Zacatecas. In nine of those Federal entities, residents abroad can vote for governor. In Jalisco, those from the state who live abroad voted for a proportional representation deputy, while those from Mexico City had the opportunity for the first time to elect a migrant deputy.<sup>128</sup>

One of the innovations of this electoral process was the incorporation of voting over the Internet, which was added as an option in addition to the vote-by-mail modality. For this election, the nominal list of voters living abroad contained 32,303 voters.<sup>129</sup> Of all the voters registered to vote, 66.82% opted to vote via the Internet.<sup>130</sup> According to INE data on voting abroad, 5,623

---

<sup>127</sup> General Law of Electoral Institutions and Procedures, Article 329. 1.

<sup>128</sup> National Electoral Institute. Board of Directors. Agreement INE/CG375/2021. (April 16, 2021) <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119278/CGex202104-16-ap-13-Gaceta.pdf>

<sup>129</sup> National Electoral Institute (INE). Numbers on the electoral process (updated through May 4, 2021).

<sup>130</sup> National Electoral Institute (INE). Numbers on the electoral process (updated through May 4, 2021).



people voted by mail and 12,456 people voted online.<sup>131</sup> These data point to participation by 57.7% of those eligible to do so abroad, a figure higher than the national average participation (52.67%).<sup>132</sup>

Since 2014, Mexican law has provided for the possibility of requesting and updating voter credentials from abroad. In this regard, the Mission was informed that the guidelines<sup>133</sup> establish that representations abroad can only process requests for credentials from migrants within their jurisdiction. Although this is logical as a mechanism for organizing and allocating responsibilities, in practice, it has not been ideal for migrants, who sometimes have to travel long distances (several hours) to access the representation corresponding to them, even though another one is closer.<sup>134</sup>

The Mission confirmed that the voting abroad website (<https://votoextranjero.ine.mx/>) provided information on the deadlines for voting over the Internet;<sup>135</sup> the candidates running in each of the entities with voting abroad; the steps to secure a credential in the case of not having one or it needing to be updated; online voting simulations; and other useful information. Additionally, the website hosted the Vote Abroad Registration System (SRVE), the exclusive mechanism<sup>136</sup> through which citizens living abroad could request registration on the nominal list of voters living abroad between September 1, 2020, and March 10, 2021.

Regarding the registration procedure, the SRVE enabled citizens who had previously secured credentials prior to the start of the electoral period to submit all the necessary information through the website, including: 1) the request for registration on the nominal list of voters living abroad; 2) confirmation or change of domicile, as well as confirmation of the decision to vote; 3) updated contact information; 4) voting modality (by mail or over the Internet), and other information.<sup>137</sup> Those individuals who conducted the procedure to obtain their credential during the electoral period also had the opportunity to register for the nominal list over the phone.

According to the Sub-directorate on Voter Registration for Mexicans Living Abroad of the National Electoral Institute, for this election, campaigns were carried out to encourage citizen registration using personalized messages sent to individuals living abroad who had already obtained their credentials and were registered to vote. In addition to e-mail messages and phone calls, this was the first time that the INE used texting.

---

<sup>131</sup> National Electoral Institute (INE). *Report submitted by the Executive Secretary to the Board of the National Electoral Institute.*

<sup>132</sup> The percentage includes voting in special polling stations. Available at: <https://computos2021.ine.mx/votos-distrrito/mapa>

<sup>133</sup> The INE signed an agreement with the Ministry of Foreign Relations establishing the mechanisms and basis for collaboration so Mexicans living abroad can request, through Mexico's representations abroad, registration or updating of their registration on the Electoral Registry in order to obtain their Credential for Voting from Abroad (CPVE)

<sup>134</sup> For example, in cases in which the citizen lives in a city bordering another state and the distance to the consulate in the neighboring state is shorter.

<sup>135</sup> From May 22 to June 6 at 6:00 p.m., Central Time in Mexico.

<sup>136</sup> In 2018, this could also be done in person. For this electoral process, all registration was online.

<sup>137</sup> National Electoral Institute. *Overseas Voting Registration System.*  
[https://votoextranjero.ine.mx/srve\\_ciudadano/app/ciudadano/inicio?execution=e1s1](https://votoextranjero.ine.mx/srve_ciudadano/app/ciudadano/inicio?execution=e1s1)

The OAS/FVM held meetings with Mexicans living abroad, electoral authorities, and the Ministry of Foreign Affairs, as well as representatives from civil society and academia. The majority of the individuals interviewed agreed that the procedures necessary to access the right to vote abroad were a significant burden for citizens. They also expressed disagreement with having to perform this procedure for each election despite maintaining the same domicile. At the same time, they indicated that in spite of the INE's efforts, communication had been insufficient with regard to the deadlines and the multiple steps needed to register.

The Mission therefore makes the following recommendations:

- Evaluate the communications campaigns conducted for the 2020-2021 process that sought to encourage the credentialing and registration on the nominal list in order to determine the impact of the strategies used and identify opportunities for improvement.
  - Enhance the information campaigns used to communicate the dates and procedures for voter registration abroad.
  - Allow voters residing abroad the option to go to the consular office closest to their domicile to request their credential for voting abroad, in order to facilitate this population's access to its right to vote.
  - Evaluate alternatives that would allow Mexicans living abroad who already have a vote from abroad credential to not have to register for the nominal list for each election.
  - Clarify the responsibilities of INE and the local public offices in the area of civic-electoral communication abroad, as well as in the establishment of links with migrant communities in training, education, and dissemination of political-electoral information.
- ***Affirmative action for migrants***

On March 4, 2021, the INE passed a resolution<sup>138</sup> to implement affirmative actions for the migrant community. This resolution was passed in compliance with a judgment<sup>139</sup> of the TEPJF of February 21, 2021. Specifically, it was determined that in order for the community of Mexicans living abroad to be represented in the Chamber of Deputies of the Congress of the Union, the political parties had to put forward Mexican migrant candidates in each of the five electoral precincts and within the top 10 spots on the list. Of the five individuals put forward, three had to be of a different gender.

According to the information published by the INE, 10 migrants (5 men and 5 women) joined the legislative body, marking a milestone in the inclusion of this community in the Chamber of Deputies.

The Mission recognizes the efforts of the electoral authorities to guarantee the inclusion of migrants in the country's political life. However, some political party representatives indicated

---

<sup>138</sup> National Electoral Institute. Agreement INE/CG160/2021 - Compliance case file. SUP-RAP-21/2021 and joined files. (March 4, 2021)

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>

<sup>139</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Case files SUP-RAP-0021-2021 and Accumulated findings. (February 24, 2021) [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf)

that although they support these affirmative-action measures, they were introduced after the electoral period had begun and very close to the candidate registration stage (March 22-29).

The Mission also wishes to underscore that, although affirmative action guarantees a seat for the migrant population in the Chamber of Deputies, migrants were not able to exercise the right to vote to elect their representatives, posing a discrepancy between the active and passive right to suffrage of Mexicans living abroad.

The Mission recommends:

- Evaluating the possibility of extending the vote of residents living abroad to include the Chamber of Deputies of the Congress of the Union.
- Ensuring that the actions undertaken in favor of the recognition of migrants and other underrepresented groups in Mexican political life are agreed upon and communicated sufficiently well in advance of the electoral process, particularly during the candidacy registration period.

### **Electoral Justice**

#### **- *Resolving electoral disputes***

In Mexico, electoral justice functions fall under the Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF), which forms part of the structure of the Judicial Branch and is broken down into local courts, regional chambers, the Regional Specialized Chamber, and the Upper Chamber. Additionally, as the administrative electoral body, the INE also takes on some of the functions of resolving electoral disputes administratively and issues injunctions in the framework of sanction proceedings.

Mexico's electoral bodies have strengthened their role in recent years, and the electoral courts have significantly developed and consolidated in terms of the resolution of electoral disputes, along with a plurality of resources and fora for appealing the majority of electoral process decisions. According to information published by the TEPJF, from September 7, 2020 through December 31, 2021, the TEPJF settled 15,290 challenges. The most recurrent issues in the complaints about the 2020-2021 federal electoral process were electoral results (27.38%), internal party life (22.10%) and penalization procedures (13.89%).<sup>140</sup>

A review of the electoral legislation and information received by the Mission shows that almost all action of the electoral bodies can be reviewed and challenged (including the guidelines or regulations issued) at all stages of the electoral process (before, during or after the election). In addition, the Electoral Tribunal assumes functions in controversies within the political parties.

The Mission recognizes the TEPJF's institutional capacity to handle the workload assigned to it by law. However, once again the need was clear, as recognized by the 2015 and 2018 missions, to review the legislation to ensure it does not encourage excessive litigiousness, in view of the

---

<sup>140</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. *The Electoral Tribunal reaffirmed its role as guarantor of the political-electoral rights of citizens by resolving the challenges related to the 2020-2021 electoral processes*. Upper Chamber 1/2022, January 5, 2022, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4396/0>

number of rulings that Mexico's electoral justice system must issue in comparison to others in the Americas.

In advance of future electoral processes, the OAS reiterates the recommendation made by previous missions:

- Evaluate the mechanisms defining the areas that can be subjected to rulings by electoral courts in order to prevent the politicization of legal-electoral conflicts, without leaving any individual or political organization defenseless or impairing the protection of the right to effective judicial supervision. This may include providing alternative conflict resolution mechanisms, especially for intraparty conflicts, as well as discouraging complaints the sole purpose of which is to cause delay or that run contrary to law.

- **Candidate eligibility**

Among the most controversial issues in the current electoral process were the cancellation of candidacies on dates that were close to election day for reasons that included failure to submit the pre-campaign income and expenditures report for which candidacies for governor were cancelled.<sup>141</sup>

Current law establishes that the internal party body must submit the campaign income and expenditures report no later than seven days after primary elections or the holding of the party assembly. It also holds that, should the party fail to submit this report, the candidate cannot legally register, despite having been selected in a primary or in the corresponding assembly.<sup>142</sup> As can be seen from the above, application of the regulations means that it is impossible to register or cancel a candidacy if the respective report has not been submitted.

The cancellation of two pre-candidacies for governor, prompted a pronouncement by the administrative authority and subsequent confirmation by the judicial authority. The Mission found that, in both cases, the parties were able to substitute their pre-candidates.<sup>143 144</sup> On the other hand, the OAS/FVM observed that the regulations do not expressly establish degrees to which this penalty is applied, nor do they provide for a period of time in which to correct the omission.

The Mission therefore makes the following recommendations:

- Evaluate the possibility of including proportionality in the graduation of sanctions for failing to submit pre-campaign income and expenditures reports that sets forth the different sanctions and describes in detail those applicable to the most serious cases.

---

<sup>141</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. *The TEPJF confirms the cancellation of the candidacies of Félix Salgado Macedonio and Raúl Morón*. Upper Chamber 72/2021, April 27, 2021, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/0>

<sup>142</sup> Article 229 of the General Electoral Institutions and Procedures Act.

<sup>143</sup> Electoral Institute of Michoacán. *System for Consultation of Information provided by the candidates participating in the electoral contest at the federal level* <https://iem.org.mx/index.php/publicaciones/2-uncategorised/1099-candidatas-y-candidatos-conoceles>.

<sup>144</sup> Electoral and Citizen Participation Institute of the State of Guerrero. *Political Actors*. [https://iepcgro.mx/proceso2021/main/actores\\_politicos](https://iepcgro.mx/proceso2021/main/actores_politicos)

- Finalize the candidacies as soon as possible before election day, including the challenges phase, so as to establish certainty among political organizations and citizens as to the persons who will stand for election.

### **Political and Electoral Financing**

Mexico has a mixed political financing system that combines public resources in the form of direct funding and free access to radio and television airtime administered by the electoral authority, with private financing through monetary contributions from party members and supporters, as well as self-financing and financial reporting.<sup>145</sup> For the 2021 electoral process, public funding amounted to 1,575,285,628 pesos<sup>146</sup> (nearly US\$79 million), distributed among 10 national political parties.

Regarding the distribution of these resources, the law establishes that 70% of the funds allocated for ordinary party activities are to be distributed according to performance in the previous elections<sup>147</sup> and 30% is to be distributed equally among all political organizations. For its part, financing for campaigns is equivalent to 50% of all the resources each party has available.<sup>148</sup>

The 2014 electoral reform assigned the function of inspecting the income and expenditures of all federal and local elections campaigns to the INE's Technical Oversight Unit. For these purposes, the INE has made an IT tool available called the Integrated Oversight Tool, through which financial transactions can be recorded and reports generated for subsequent review. In addition to oversight by the electoral authority, the system has an online transparency website that publishes the data and allows citizens to review it.

Inspection of the campaign accounts poses a monumental challenge, not only because of the number of federal and local candidates participating in the election, but because the deadlines established for the Technical Oversight Unit by the General Political Parties Act give political parties only 10 days to submit the reports.<sup>149</sup>

Despite the robust regulatory framework, the Mission received concerns from a variety of political actors, members of civil society, and members of academia on underreporting of income and expenditures due to the difficulties with detecting illegal sources of financing, particularly when the transactions are handled in cash and/or in areas where there is limited capacity for verification. With the aim of providing transparency and promoting equity in the campaign, the Mission reiterates the recommendations issued in 2018, as follows:

- Strategically strengthen oversight work, in coordination with other State entities, especially those entities with mandates and competence to conduct financial investigations, so as to facilitate detection of illegal campaign funding.

---

<sup>145</sup> Articles 53 through 56 of the General Political Parties Act.

<sup>146</sup> National Electoral Institute. Agreement INE/CG190/2020. (August 7, 2020)

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114309/CGex202008-07-ap-4.pdf>

<sup>147</sup> 5,250,952,127 pesos (US\$262,547,606) in 2021.

<sup>148</sup> Article 41, II, of the Political Constitution of the United Mexican States.

<sup>149</sup> Article 80, d, II of the General Political Parties Act.

- Evaluate extending deadlines for reviewing the campaign reports submitted by obligated subjects to give the INE's Oversight Unit more time to analyze the information submitted by the campaigns.
- Analyze the possibility of delegating the responsibility of overseeing local candidates to the LPBs, and if doing so, ensure they have the proper technical and operational capacity to perform this work.

The Mission also learned of a number of complaints regarding the distribution of campaign resources within parties. The actors agreed as to the existence of discretionary practices in the distribution of resources to candidates, a situation that may impact the equity of the campaign and would also be difficult for the electoral authority to detect. The Mission reiterates the recommendation issued in the section on the political participation of women:

- Move forward with establishing mechanisms to eliminate pernicious power dynamics within parties that may impact party members who are not favored by leadership.
- ***Use of debit cards as electoral propaganda***

As had already occurred in previous electoral processes, on this occasion the delivery of debit cards or certificates as part of electoral propaganda generated controversy. Previously, in 2018, the OAS/FVM report highlighted the criteria adopted with regard to this practice by the Upper Chamber of the TEPJF, an institution that considered that it was not possible for the INE, through oversight regulation, to prohibit their delivery.<sup>150</sup> Additionally, in the days following the 2018 election, the Upper Chamber ruled that "electoral propaganda in the form of cards is not prohibited; what is prohibited is to use it as a form of patronage and to influence the vote"<sup>151</sup>, as when cards are offered with a "built-in benefit" or to generate records or lists of potential beneficiaries, or when the way they are distributed encourages or contributes to the formation of networks of "cronies."

In connection with the elections held in 2021, the INE indicated that, during field audits, no evidence had been found of the use of cards as a patronage mechanism to influence the vote. However, the Mission was again able to observe uneasiness about these practices and was able to confirm that this is an issue that requires greater clarity and attention on the part of the authorities.

For its part, the Attorney General's Office, through the Special Prosecutor's Office for Electoral Crimes (FEDE), reported that it had initiated an investigation of a candidate for handing out cards of this type.<sup>152</sup> In addition, the Mission also received information that other cases involving this delivery were under investigation by the FEDE.

---

<sup>150</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Case file SUP-RAP-623/2017 and joined files. (December 27, 2017) <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00623-2017>

<sup>151</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Case file SUP-REP-638/ 2018, (July 18, 2018) [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0638-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0638-2018.pdf)

<sup>152</sup> Office of the Attorney General (*Fiscalía General de la República*). *FGR Informa*. FGR Comunicué 171/21.FGR, May 10, 2021, <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-171-21-fgr-informa?idiom=es>

In light of current regulations, which prohibit the "delivery of any type of material in which any direct, indirect, mediate or immediate, in-kind or cash benefit is offered or delivered,"<sup>153</sup> the Mission reiterates the view it took in 2018, stating that further reflection is needed regarding the use of the cards. Therefore, it repeats the following recommendations:

- Evaluate the possibility of classifying the delivery of cards as an electoral crime and hold accountable both those who offer them and those who facilitate their use. The Mission considers that these types of practices amount to vote buying.
- Establish regulatory mechanisms to prevent requests for copies of voter credentials that may later be used by parties for patronage purposes.

### **Freedom of Expression, Media, and Social Networks**

This electoral process made clear the delicate balance of values and principles that coexist in the political communication model in any modern democratic process. The Political Constitution of the United Mexican States recognizes the fundamental right to freedom of expression, the right to information, and the duty of accountability<sup>154</sup> that applies to all public servants. These principles receive robust protection in the international and inter-American human rights systems. At the same time, the Constitution establishes limits on the behavior of public servants during campaigns in view of their capacity to influence them, derived from the symbolic and material power of their offices and the communications platform to which senior public officials have access.

In this regard, the Office of the Special Rapporteur on Freedom of Expression of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), referring specifically to the Mexican context and to the regulations set forth in Article 41 of the Constitution, has expressed that the legitimate interest of the State in promoting free, accessible, and equitable elections can justify the imposition of rules on the dissemination of political advertising during election periods, while also recalling that "the proper development of democracy requires the greatest possible circulation of information, opinions, and ideas on matters of public interest, and that expressions about public officials or candidates for public office should enjoy an especially strong margin of openness. Both the design of the norms and their application or implementation should take into account the delicate balance that should exist between the principles of equity and electoral transparency on the one hand, and the right to freedom of expression on the other."<sup>155</sup>

During this process, the electoral authority received 190 complaints of violations of the constitutional provision on the impartiality of the use of public resources, equity in the campaign, and limits on government advertising.<sup>156</sup> Beyond the specific cases, the Mission emphasizes the obligation that all persons adhere to and act within the legal framework established for electoral processes. This obligation is even more important for figures with more power in the State hierarchy.

---

<sup>153</sup> General Law of Electoral Institutions and Procedures, Article 209.5.

<sup>154</sup> In particular, Articles 6, 26, 73, 79, 116, 122, and 134 of the Constitution of the United Mexican States.

<sup>155</sup> IACHR Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, "Special Report on Freedom of Expression in Mexico." 2010, para. 272.

<sup>156</sup> Contentious Electoral Technical Unit (UTCE) of the National Electoral Institute (INE). Statistics. Federal Electoral Process 2020-2021. Complaints and Suits. Updated through June 3, 2021.



Part of the legal debate that took place during this process argued that the article of the Constitution regulating these issues should be more precise as to the scope of the limits and restrictions. This would give greater certainty and clarity regarding what kind of conduct of public officials would be permitted or prohibited.

Additionally, regarding the regulation of journalistic content itself, a number of actors told the Mission that the current political communications model is extremely rigid and could have a chilling effect on the coverage of political activity, leading to self-censorship and limits on the free circulation of political ideas and information given the risk of engaging in prohibited conduct. As the case law of the inter-American human rights system has established on numerous occasions, freedom of expression is a right with two dimensions: an individual dimension, consisting of the right of each person to express their own thoughts, ideas, and information; and a collective or social dimension, consisting of society's right to procure and receive any information; to hear outside thoughts, ideas, and information; and to be well informed.<sup>157</sup>

In view of this, the Mission underscores that the protection and guarantee of the right to freedom of expression are, pursuant to the terms of the Inter-American Democratic Charter, "essential components of the exercise of democracy."<sup>158</sup> They constitute an essential space for debate during the electoral process, strengthen the political competition between the different candidates and parties, and become authentic instruments for analyzing the political platforms put forward, enabling greater transparency and supervision of current and future authorities and their administrations.<sup>159</sup>

While recognizing that the political communications model serves the democratic interest of guaranteeing equity in the campaign, the Mission recommends the following:

- Orient the communications model for the free circulation of ideas and information so as to stimulate debate, introduce plurality to the public opinion, and give content to the right to issue an informed vote. All restrictions on freedom of expression applied during election periods must comply with the international law three-part test requirements of legality, legitimacy of aim, and necessity.<sup>160</sup>
- Establish precise criteria on the scope of the limits and restrictions arising from Article 41 of the Constitution in the terms established by the inter-American system.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> For example, see Inter-American Court, *Case of Kimel v. Argentina, Merits, Reparations and Costs*. Judgment of May 2, 2008, Series C No. 177, par. 53; Inter-American Court, *Case of Claude Reyes et al.* Judgment of September 19, 2006 Series C No. 151, par. 75; Inter-American Court, *Case of López Álvarez v. Honduras*. Judgment of February 1, 2006. Series C No. 141, par. 163; Inter-American Court, *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Articles 13 and 29 of the American Convention on Human Rights)*. Advisory Opinion OC-5/85 of November 13, 1985. Series A No. 5, par. 30.

<sup>158</sup> Article 4 of the Inter-American Democratic Charter.

<sup>159</sup> Cf. Inter-American Court. *Case of Ricardo Canese v. Paraguay. Merits, Reparations and Costs*. Judgment dated August 31, 2004. Series C No. 111., paras. 88 and 90.

<sup>160</sup> Cf. Rapporteurship for Freedom of Expression of the IACHR, the United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, "Joint Declaration on Freedom of Expression and Elections in the Digital Age." 2020.

<sup>161</sup> The Special Rapporteurship on Freedom of Expression of the IACHR pointed out, in connection with Article 41 of the Constitution, that both the design of the rules and their application or implementation must observe this

- Orient the application of Article 134 of the Constitution, always taking into account the fundamental value of the right to freedom of expression as a "fundamental component of the exercise of democracy"<sup>162</sup> and of electoral processes.
- ***Violence against journalists***

The Mission received with concern information on aggressions against members of the media, including murders, physical attacks, threats, stigmatization, and disparagement of journalists and media outlets.<sup>163</sup> According to information collected by the *Rompe el Miedo* (Break the Fear) Network,<sup>164</sup> as of June 5, 32 cases of aggressions against journalists had been documented during the electoral period.<sup>165</sup> The most common incidents were acts of intimidation and harassment, physical attacks, and threats. The Mission adheres to the Inter-American Court of Human Rights' affirmation that "journalism can only be exercised freely when those who carry out this work are not victims of threats or physical, mental, or moral attacks, or other acts of harassment."<sup>166</sup>

In interviews with journalists and media outlets, the Mission received information on stigmatizing conduct and efforts to single out journalists and media outlets for criticism. This matches information from the Office of the Special Rapporteur, which has also documented dozens of these types of statements against journalists and members of the media made by government authorities in different Mexican states.<sup>167</sup> It should be noted that stigmatization issued from a public platform frequently incites personal attacks by a segment of the population, thereby contributing to the deepening of political polarization. The OAS/FVM notes that in its 2019 Annual Report, the IACHR Office of the Special Rapporteur on Freedom of Expression reminded the Mexican State that "public officials have the duty to ensure that their pronouncements do

---

delicate balance between the principles of fairness and electoral transparency on the one hand, and the right to freedom of expression on the other." See, Special Rapporteurship on Freedom of Expression of the IACHR, "Special Report on the Situation of Freedom of Expression in Mexico." 2010, par. 272.

<sup>162</sup>Inter-American Democratic Charter, Article 4.

<sup>163</sup> The term "journalists" in this report must be understood functionally: journalists are individuals who observe, describe, document, and analyze events, statements, policies, and any other proposal that may affect society with the purpose of processing this information and putting together facts, analysis, and opinions to inform certain segments of society or society as a whole. Such a definition includes those working in media outlets and their support staff, as well as those working in community media outlets, "citizen journalists," and other individuals who may be using new media as a means of reaching the public, as well as other opinion makers who become targets due to their exercise of the right to freedom of expression. See United Nations. General Assembly. Report of the United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue. A/HRC/20/17, June 4, 2012, paras. 4.

<sup>164</sup> Network comprised of the following organizations: Article 19, Datacívica, R3D, CDH Fray Bartolomé de las Casas, Cencos, Centro de Defensoría Técnica en Derechos Humanos de Baja California A.C, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero, CEPAD, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca, Colectivo por la Libertad de Expresión de Guanajuato, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fran Juan de Larios, Iniciativa Sinaloa, SocialTic, SURCO, Tlachinollan, and YoCiudadano.

<sup>165</sup> Red Rompe el Miedo. [@RompeMiedo]. (2021, June 5). Guaranteeing and respecting human rights during Election Day is indispensable for democracy. [Image with attached link] [Tweet]. Twitter:

<https://twitter.com/RompeMiedo/status/1401361662670688259?s=20>

<sup>166</sup> Inter-American Court. *Case of Vélez Restrepo and relatives v. Colombia. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs.* Judgment of 3, 2012, Series C No. 248, para. 209.

<sup>167</sup>Cf. Rapporteurship on Freedom of Expression (RELE) of the IACHR, "Annual Report 2019." OEA/Ser.L/V/II Doc. 5, February 24, 2020, par. 887.

not cause harm to the rights of those who contribute to public deliberation by expressing and disseminating their thought, such as journalists, media outlets, and human rights organizations, media outlets, and human rights organizations, and should heed the context in which they express themselves to ensure that their expressions do not amount to, in the words of the Court, "a form of interference with or pressure impairing the rights of those who intend to contribute to public deliberation by means of expression and dissemination of their thought."<sup>168</sup>

The mission recommends the following:

- Intensify measures to prevent violence against journalists, including early warning initiatives and adapting responses to specific contexts, such as electoral periods.<sup>169</sup> This should be carried out in adherence to international standards and take into account the specific nature of the risks facing journalists and media outlets.
- Investigate any type of murder, kidnapping, intimidation, or threat against journalists, punish the perpetrators, ensure adequate reparation to the victims, and take appropriate measures for non-repetition.

- ***Disinformation***

One of the new challenges that the Mexican electoral system must address, as in any other democracy in the world, is the growing impact of disinformation and the spread of false content,<sup>170</sup> which poses a particular risk in an electoral context.<sup>171</sup> The Mission was informed of several specific cases of disinformation and the spreading of false content, but more common was edited or misleading information that aimed to trick the public with partially true information. In the context of stigmatization against journalists and political polarization, these approaches appeal to the emotions of people in information bubbles with content that agrees with their own preferences or ideological positions.<sup>172</sup> Once an attack is launched, in many cases, the social media dynamics have a snowball effect, and in the end, many communicators prefer to self-censor or at least feel uncomfortable with publishing material because of potential repercussions.

---

<sup>168</sup> RELE of the IACHR, "Annual Report 2019." OEA/Ser.L/V/II Doc. 5, February 24, 2020, par. 878.

<sup>169</sup> Cf. RELE of the IACHR, "Special Report on the Situation of Freedom of Expression in Mexico." June 2018, para. 41.

<sup>170</sup> According to the definition adopted by the Office of the Special Rapporteur, "Disinformation consists of the mass dissemination of false information (a) with the intent to deceive the public and (b) with the knowledge of its falsehood"

RELE of the IACHR, "Guide to Guarantee Freedom of Expression Regarding Deliberate Disinformation in Electoral Contexts." 2019. 13.

However, it underscores that the concept of "false information" refers exclusively to "facts that can be verified as true or false, or at least subjected to a contrast test. It does not refer to opinions or approximations of editorial tone, which can be shocking or misleading or that, because they are opinions, are not susceptible to a judgment of finding or truthfulness. Certain practices of malicious editing of true content could enter, in this sense, within this definition if that definition seeks to deceive the general public and falsifies the original content."

RELE of the IACHR, "Guide to Guarantee Freedom of Expression Regarding Deliberate Disinformation in Electoral Contexts." 2019, footnote, p.5.

<sup>171</sup> Cf. RELE of the IACHR, "Guide to Guarantee Freedom of Expression Regarding Deliberate Disinformation in Electoral Contexts." 2019. 13.

<sup>172</sup> Cf. RELE of the IACHR, "Guide to Guarantee Freedom of Expression Regarding Deliberate Disinformation in Electoral Contexts." 2019, p 14.

In this regard, the OAS/FVM appreciated the efforts made by the INE in collaboration with social media platforms and information intermediaries to check, disprove false information, and distribute truthful information. In order to continue advancing in this area, the Mission recommends:

- Carrying out digital literacy and civic education initiatives, with emphasis on the phenomenon of misinformation. In addition to offering tools to distinguish true information from false information, it is important that citizens become aware of their own participation in the processes of information replication, and of the impoverishment of public debate that disinformation generates.
- Reminding all political actors, and especially public officials, of their responsibility to verify the facts on which they base their opinions, in view of the high degree of credibility they enjoy and in order to prevent the public from receiving a manipulated version of the facts.
- Evaluating laws that seek to sanction disinformation, with the aim of establishing definitions that leave no room for doubt as to what should be understood in each case.

### **Violence and Election Security**

The federal and local elections in 2021 in Mexico were held in the context of criminal and political violence that exists outside the electoral process but that clearly has an impact on it. These grave incidents undermine the foundations of democracy and inhibit citizens' free and full exercise of their rights.

Electoral violence is defined as any form of intimidation or physical violence directed against those with an interest in the electoral process, its interruption, or causing harm to materials in order to affect the free and transparent undertaking of the electoral process or influence its outcome. This type of violence cannot be separated from the broader context of political and criminal violence in Mexico.

As noted, at least 13<sup>173</sup> and as many as 35<sup>174</sup> murders of candidates for public office were recorded during this electoral process. This difference in the figures is due to divergences in the classification criteria of official sources and other bodies monitoring political violence, mainly private consulting firms. Likewise, the murders of 14 relatives of candidates were reported,<sup>175</sup> along with the murders of at least 51 politicians -including public officials and former public officials- party leaders, and campaign staff.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> The figures reported by the SSPC do not include a gender breakdown of homicides.

<sup>174</sup> According to data published in Etellekt. (2021, May). *Fifth Report on Political Violence in Mexico 2021*. <https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-M30-etelekt.html> and Integralia (2021, June). *Electoral Report. June 6 Scenarios and Risks*.

<sup>175</sup> 72 to 136, available at: <https://twitter.com/DataIntMx/status/1400455760933388294>

<sup>176</sup> It should be noted that part of the differences between the official figures on electoral violence and other sources of information is because the SSPC places an emphasis on the protection offered by the State in the period after the month of March, while the monitoring period of the consultant companies starts with the beginning of the electoral process, in September 2020. It is likewise important to emphasize that the private consultants use different methodologies and information categories, so their figures can also vary amongst each other. The Mission observed that the main source of these consultants is media monitoring, so there is the possibility of underreporting because of the quality or guarantees for the exercise of journalism work covering electoral violence.

The Mission notes with great concern a tendency to downplay political-electoral violence by oversimplifying the phenomenon or simply attributing it to organized crime. The OAS/FVM underscores the importance of avoiding the downplaying of electoral violence, the intimidating effect of which impairs the quality of democracy and erodes the right of people to elect and be elected.

The figures reported, however, cannot capture one of the most pernicious effects of electoral violence: discouragement of participation, in the form of both candidates withdrawing in response to threats of violence and citizens declining to vote or attend political events due to fear. The media from different Federal entities have documented multiple candidates dropping out,<sup>177</sup> a phenomenon that the OAS Mission had also observed in 2018, when the media reported that more than 5,700 candidates had stepped down for this reason.<sup>178</sup> Along with this loss of options due to violence, some candidates decide to refrain from campaigning because of the violence, even to the point of withdrawing their names from the election, impacting citizens' right to access to information and an informed vote.

The Mission expresses its deep concern over the effect of political-electoral violence in Mexico, which clearly has a direct and serious impact on the electoral process, an essential pillar of democracy, by affecting both the right of all persons to be elected and the right of Mexicans to freely elect the candidates of their choice. This amounts to a direct attack on the democratic system.

In addition to this, and according to academic research, since the middle of the 2000s, the number of attacks on public servants, candidates, and political party activists has increased,<sup>179</sup> and even worse, the peaks of the violence at the subnational level coincide with the local electoral calendar. With federal and local elections now taking place at the same time, as established by the 2014 electoral reform, this phenomenon has led to spikes in violence nationally, as documented in the 2018 and 2021 elections.

The Mission views with concern the information on the low clearance rate for homicides. According to a 2020 study entitled "*Escalas de Impunidad en el Mundo*" [The Scale of Impunity in Mexico], "Mexico maintains an extremely high level of impunity," and impunity in the country "is structural in institutional terms."<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Available at <https://municipiospuebla.mx/nota/2021-05-18/nación/más-de-100-candidatos-renuncian-en-méxico-por-violencia>, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/17/estados/han-renunciado-660-candidatos-en-zacatecas-persiste-intimidacion/>, <https://www.forbes.com.mx/morena-solo-jilotlan-jalisco-candidatos-renuncian-por-amenazas/>, <https://www.informador.mx/jalisco/por-inseguridad-se-bajan-cuatro-candidatos-a-alcaldes-20210528-0028.html>,

<sup>178</sup> Available at: <http://www.cvr.hn/assets/Documentos-PDF/Informes-Finales/hallazgos-y-recomendaciones-low.pdf>.

<sup>179</sup> Trejo, Guillermo, & Ley, Sandra. (2016). Federalism, drugs, and violence. Why intergovernmental partisan conflict stimulated inter-cartel violence in Mexico. *Politics and Government*, 23(1), 11-56. Available at: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&tlng=en).  
Trejo, Guillermo, & Ley, Sandra. (2021). High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico. *British Journal of Political Science*, 51(1), 203-229. <http://doi.org/10.1017/S0007123418000637>

<sup>180</sup> Scale of global impunity. Global Impunity Index 2020 (IGI-2020).

Available at: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

In this context, it is worth highlighting the incipient but novel "Protection Strategy in the Context of Elections," which was implemented starting in March 2021 by the Department of Security and Citizen Protection (SSPC). Although the OAS specialists were not able to access specific information on how it functions or on the coordination committees for building peace in the context of elections, it is the Mission's view that the initiative is moving in the right direction by seeking to coordinate governments at the federal, state, and municipal levels on a policy of prevention of, protection from, and judicial investigation of political violence.

However, according to several actors consulted by this Mission, in view of the gravity of the situation, the violence prevention plan should have been launched earlier. Likewise, the political party representatives told the Mission they had not been properly included in the security strategy and/or they did not know about the procedure for accessing the protection the government was offering to its candidates. Additionally, they alleged that incidents of electoral violence often go unsolved.

In general terms, the custody of the material until its delivery to the polling station members also went smoothly. However, the Mission learned that the INE stated that social conflict and insecurity in some states of the country posed "multiple problems for carrying out the work of Electoral Organization."<sup>181</sup>

During the post-electoral stage, the Mission received a document from representatives of several national political organizations,<sup>182</sup> denouncing the intervention of organized crime in the 2020-2021 electoral process. This complaint states that throughout the process there were serious incidents, including coercion, threats, assassinations, kidnappings, and even the control of candidacies by criminal groups.

Particularly noteworthy in this context is the case of the challenge to the Michoacán gubernatorial election. The PRI, PRD and PAN parties considered that, among other anomalies, there was participation of organized crime in favor of the candidate elected in that state. In this regard, on September 30, 2021, the TEPJF determined that, although there were acts of violence, they were confined to certain locations and did not determine the outcome of the election for said governorship. In its ruling, the Court annulled the vote received in the municipalities of Múgica, Gabriel Zamora, La Huacana, and Nuevo Urecho and confirmed the declaration of validity of the election in favor of the candidate nominated by the coalition "Juntos Haremos Historia en Michoacán."<sup>65</sup>

On the other hand, the Court ordered the INE to "adopt, within the scope of its competencies, the necessary measures and protocols to create a national electoral policy to prevent factors conducive to electoral violence."<sup>183</sup> The TEPJF considered that, to expedite the creation of this national electoral policy for the prevention of violence, "at a minimum the following measures and protocols should be established":

---

<sup>181</sup>Government of Mexico. *Candidates file 250 denunciations or complaints, May 21, 2021*, <https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/prensa/presentan-candidatos-250-denuncias-o-quejas>

<sup>182</sup> PRI, PAN, and PRD.

<sup>183</sup> Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Case files SUP-JRC-166/ 2021, SUP-JRC-167/2021, and SUP-JRC-180/2021 (joined). (September 29, 2021) <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-0166-2021# Toc83938368>

- a) *Enter into coordination agreements with public security and electoral authorities to design methodologies and action plans for electoral processes in conflict or risk areas.*
- b) *Generate risk maps with specific actions in the territorial area concerned, and make sure that the public is properly informed thereof.*
- c) *Create investigation filters that are applicable to candidacies so that parties and authorities can count on truthful and accurate information to avoid the participation of people belonging to criminal groups.*
- d) *Develop a protocol and guide for action by the authorities to safeguard the physical integrity of public servants and voters in areas where organized crime is present.*
- e) *Hold forums and consultations with experts in the field of security for the preparation of documents, protocols, plans, and maps that it deems necessary.*
- f) *Regulate a preferential power under which the National Electoral Institute may respond at any stage to any local or municipal election in which the existence of risk factors of violence by criminal groups is detected.*

The levels of violence registered during the 2020-2021 electoral process in Mexico establish it as one of the most violent electoral cycles in the recent history of the region. Therefore, the OAS/FVM stresses, as it did in its 2021 preliminary report and in line with OAS statements made in 2018, that it is necessary to take immediate steps to ensure that the next electoral processes are carried out free of electoral violence.

In this sense, the Mission's position coincides with the TEPJF's determination regarding the need to create a national electoral policy for the prevention of violence, in line with the recommendations of the OAS/FVM in its Preliminary Report. Likewise, the Mission acknowledges the decision by a number of State institutions to engage in cooperation to prevent factors potentially conducive to electoral violence in future electoral processes.<sup>184</sup>

The Mission therefore makes the following recommendations:

- Establish a specific regulatory framework with protocols to address various types of political violence and electoral violence, in line with recommendations made by the OAS in 2018. The Mission suggests that this framework should be geared to helping institutions prepare to face the phenomenon of electoral violence in different stages: before, during, and after the electoral process.
- Activate interagency mechanisms such as the Strategy for Prevention in an Electoral Context or adapt existing facilities such as the Coordination Committees for Peace Building (*Mesas de Coordinación para la Construcción de Paz*), for risk assessment, early warnings, detection of the risk of political-electoral violence, and the granting of

---

<sup>184</sup> National Electoral Institute. *Heads of Government and Security meet with the President of INE to discuss the 2022 electoral agenda*. No. 018, January 18, 2022, <https://centralectoral.ine.mx/2022/01/18/se-reunen-titulares-de-gobernacion-y-de-seguridad-con-el-presidente-del-ine-para-abordar-agenda-electoral-2022/>



protection measures sufficiently in advance, that is to say, at least from the beginning of the electoral period established by the INE.

- Guarantee the presence of (federal or state) prosecutor's offices, the National Human Rights Commission, as well as political parties, journalists, and civil society in interagency bodies that seek to prevent electoral violence.
- Establish communication channels to ensure timely information on situations posing a risk to the security of candidates and other political actors involved in the elections, as well as protocols for a protection system for candidates and political leaders based on objective criteria for risk assessment and assignment of protection mechanisms. All of the above require sensitivity to the differential approaches based on gender and ethnicity.
- Ensure judicial investigation and clarification of acts of electoral violence (whether threats, kidnappings, attacks, or homicides), with a view to reducing impunity and deterring electoral violence in future electoral processes.
- Communicate in a timely manner information related to the situation of electoral violence and clarification of the facts.
- Seek cooperation with respect to information and the coordination of judicial investigations between the Attorney General's Office, state prosecutor's offices and the FEDE, taking into account that crimes associated with electoral violence such as homicide, attacks, and threats to candidates and actors in an electoral context may be related to other criminal practices such as corruption, and to electoral crimes such as illegal campaign financing using unreported private funds.

## **F. ACKNOWLEDGMENTS**

The Mission wishes to thank the authorities and staff of the National Electoral Institute, the Electoral Court of the Federal Judiciary, and the Special Prosecutor for Electoral Offenses for their cooperation, as well as the other electoral institutions at the local level, which enabled the Mission to do its work. It also extends its appreciation to the Secretariat for Foreign Relations.

The Mission also thanks the Governments of Canada, the Dominican Republic, France, Italy, the Netherlands, Peru, Spain, and the United States for their financial contributions that made this Mission possible. Lastly, the Mission reiterates its congratulations to the citizens and authorities involved in this electoral process for the success with which they carried out the largest elections in Mexican history.

## **II. ANNEXES (Available in Spanish only)**

### **1) ORGANIZACIÓN ELECTORAL**

#### **Introducción**

El 6 de junio de 2021, México celebró los comicios más grandes y complejos de su historia. El proceso, que ocurrió en las 32 entidades federativas, comprendió 93.528.473 ciudadanas y ciudadanos habilitados a ejercer su derecho al sufragio, así como 138.812 candidaturas registradas.<sup>185</sup>

A nivel federal, estaban en disputa 500 escaños de la Cámara de Diputados, siendo 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Por otro lado, a nivel local, se eligieron 19.915 cargos, de los cuales 15 correspondían a gubernaturas, 30 renovaciones de congresos locales - 642 diputaciones de mayoría relativa y 421 de representación proporcional - así como 1.923 presidencias municipales, 2.057 sindicaturas, 14.222 regidurías, 204 concejalías y 431 cargos auxiliares. Adicionalmente, se realizaron elecciones extraordinarias en dos municipios de Hidalgo (Acaxochitlán e Ixmiquilpan).

El número histórico de electores, candidatos y cargos, sumado al contexto de la pandemia bajo el cual se desarrollaron estos comicios lo hacen uno de los más complejos. Las y los ciudadanos mexicanos participaron de manera masiva a pesar de la crisis sanitaria, superando por más de cinco puntos porcentuales la participación de las elecciones intermedias de 2015. Además, el INE realizó importantes esfuerzos para la elaboración de diferentes protocolos sanitarios contra la transmisión del Covid-19 para llevar a cabo elecciones seguras tanto para las y los funcionarios electorales como para la ciudadanía.

#### **Marco Jurídico**

El sistema electoral mexicano se encuentra regulado por diversos instrumentos jurídicos, tales como:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- Ley General de Partidos Políticos
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

#### **Autoridades y Órganos Electorales**

El sistema electoral federal mexicano está integrado por el Instituto Nacional Electoral, ente administrativo regulado por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), autoridad jurisdiccional regulada por el artículo 99 de la CPEUM; y la Fiscalía Especializada en Delitos

---

185 Instituto Nacional Electoral. (2021). *Numeralia de Procesos Electorales 2020 – 2021*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia-final05082021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Electoral (FEDE), organismo responsable de la investigación de delitos electorales en todas las entidades federativas.



– Instituto Nacional Electoral

El Instituto Nacional Electoral es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección a la Presidencia de la República, Diputaciones y Senadurías 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. La Constitución también confiere al INE las atribuciones para llevar a cabo procesos de consultas populares y revocación de mandato. 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 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

El Consejo General es el órgano superior de dirección, 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 11 Consejeros y Consejeras Electorales que tienen voz y voto.

También concurren al Consejo General con voz, pero sin derecho a voto: a) representantes del Poder Legislativo (por cada grupo parlamentario con representación en el Congreso), b) representantes de los partidos políticos nacionales registrados, y c) una persona que ejerce la Secretaría Ejecutiva.

La Junta General Ejecutiva se encarga de proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del instituto y fija, asimismo, los procedimientos administrativos. Es presidida por la persona que ejerce la Presidencia del Consejo General y se integra con el o la persona que ejerce la Secretaría Ejecutiva y con las personas que lideran la distintas Direcciones Ejecutivas del instituto: Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración; así como las personas titulares de la Unidad Técnica de Fiscalización, de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos.

### Órganos en las Entidades Federativas:

La Junta Local Ejecutiva: es un órgano permanente de ejecución y soporte técnico de las actividades del instituto en el estado. Está integrada por las siguientes Vocalías: 1) Vocal Ejecutivo, 2) de Organización Electoral, 3) de Registro Federal de Electores, 4) de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 5) Vocal Secretario/a. Todas estas personas son miembros del Servicio Profesional Electoral.

El Consejo Local es un órgano temporal que funciona únicamente durante el proceso electoral. Está integrado por una persona que ejerce la Presidencia y seis consejeras y consejeros electorales, todos por designación del Consejo General. Las y los representantes de los partidos políticos y los vocales de Organización y de Registro Electoral participan del Consejo con voz pero sin voto. Entre otras funciones, coordinan y controlan a los consejos distritales, supervisan las actividades que realiza la junta local ejecutiva, efectúan el cómputo de la elección para senadores y resuelven los medios de impugnación que les competen en los términos de la ley.

### Órganos en los Distritos Electorales:

La Junta Distrital Ejecutiva es un órgano permanente de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales. Está integrada por las siguientes Vocalías: 1) Vocalía Ejecutiva, 2) de Organización Electoral, 3) de Registro Federal de Electores, 4) de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 5) Vocal Secretario/a. Todas estas personas son miembros del Servicio Profesional Electoral. La Junta sesiona por lo menos una vez al mes, y entre sus principales funciones se encuentran las de desarrollar y evaluar el cumplimiento de los programas del INE a nivel distrital.

El Consejo Distrital funciona durante un proceso electoral federal e inicia sus sesiones a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al de la elección ordinaria. Está integrado por un consejero o consejera presidenta (cuya designación corresponde al Consejo General) y seis consejeros/as electorales, personas que son designadas por el Consejo Local. Las y los representantes de los partidos políticos y vocales participan del Consejo con voz, pero sin voto. Entre otras funciones, el Consejo Distrital determina el número y la ubicación de las casillas, realiza los cómputos distritales de las elecciones, acredita a los representantes de los partidos para la jornada electoral y supervisa las actividades de las juntas distritales ejecutivas.

#### – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es un órgano permanente y colegiado, encargado de impartir justicia electoral en última instancia y con carácter definitivo. Así mismo, es el responsable de efectuar el cómputo final de la elección para la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar a la presidenta o el presidente electo. Como órgano jurisdiccional, emite jurisprudencia obligatoria relativa a derechos político-electorales.

El Tribunal está compuesto por una Sala Superior, integrada con siete magistrados/as propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Cuenta también con cinco Salas Regionales para igual número de circunscripciones geográficas, integradas con tres magistrados/as cada una. Adicionalmente, cuenta con una Sala Regional Especializada, encargada de resolver los procedimientos sancionadores relacionados con la violación a las normas que regulan el acceso a radio y televisión de los partidos, candidatas y candidatos, la aplicación imparcial de recursos públicos, la propaganda de entes públicos, la propaganda electoral, así como actos anticipados de precampaña y campaña.

#### – Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE)

Órgano especializado de carácter permanente, con rango de subfiscalía. Se encuentra bajo la jurisdicción de la Fiscalía General de la República (FGR) y es la institución encargada de prevenir, investigar y perseguir las conductas tipificadas como delitos en materia electoral. Posee autonomía técnica, que le permite actuar e intervenir en los procesos legales y judiciales, al amparo de su competencia, sin previa aprobación, revisión o corrección de ninguna instancia jurídica de la FGR.

#### – Organismos Públicos Locales

Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLs), tienen jurisdicción local y están instalados en cada entidad federativa. Su misión es la de organizar el proceso electoral para la elección de

gubernaturas, diputaciones locales, presidencias municipales, integrantes de ayuntamientos, entre otros. Trabajan en coordinación con el INE, a través de una comisión de vinculación. Cuentan con personalidad jurídica, independencia, patrimonios propios y gozan de autonomía en su funcionamiento.

**Tabla 1.** Funciones del INE y los OPLs durante las elecciones federales y locales<sup>186</sup>

<p><b>INE</b> <b>Art. 41</b> <b>Fracción V, Apartado B, Inciso a)</b></p>	<p><b>OPLs</b> <b>Art. 41</b> <b>Fracción V, Apartado C</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacitación electoral</li> <li>– Geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales</li> <li>– Elaboración del padrón y lista de electores</li> <li>– Ubicación de las casillas y designación de los funcionarios y funcionarias de sus mesas directivas</li> <li>– Elaboración de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos, y producción de materiales electorales</li> <li>– Fiscalización de ingresos y egresos de los partidos, candidatas y candidatos</li> <li>– Las demás que determine la ley</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos, candidatas y partidos políticos</li> <li>– Educación cívica</li> <li>– Preparación de la jornada electoral</li> <li>– Impresión de documentos y producción de materiales electorales</li> <li>– Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley</li> <li>– Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales</li> <li>– Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo</li> <li>– Resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos</li> <li>– Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local</li> <li>– Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral</li> </ul>

#### Vinculación entre el INE y los OPLs

Una de las responsabilidades del INE como autoridad electoral es realizar sus actividades de forma paralela y conjunta con los OPLs. En este sentido, la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del INE, a través de su Unidad Técnica de Vinculación (UTVOPL),

<sup>186</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41.

coordina y planifica las actividades electorales en los términos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)<sup>187</sup>.

La función de la UTVOPL es la de articular las labores del INE y los OPLs en las 32 entidades federativas en el marco de los procesos electorales. En el marco de la organización de los procesos electorales, el INE determina algunos lineamientos interinstitucionales, como por ejemplo: los plazos, la delimitación de las responsabilidades contractuales, económicas, la elaboración de material electoral, manejo de recursos humanos, capacitación, logística, entre otras.

Este trabajo interinstitucional se realiza a través de planes integrales y calendarios de coordinación por procesos con un enfoque transversal, lo que facilita el desarrollo de las actividades de manera coordinada y vinculante. Para el proceso electoral de 2021, se definieron 20 subprocesos y 5.291 actividades<sup>188</sup>.

Esta distribución de funciones se plasma en los convenios firmados con cada uno de los OPLs de las 32 entidades federativas, con base en convenios marco que son redefinidos y adaptados a los contextos particulares de cada OPL, con un tiempo de vigencia condicionado al proceso electoral.

Las atribuciones de esta unidad se rigen por lo establecido en el artículo 60 de la LGIPE, en concordancia con el artículo 73 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral:

- Proponer a la Comisión de Vinculación los lineamientos, criterios y disposiciones que emita el Instituto para el cumplimiento de las funciones que, en términos de lo previsto en la ley, el INE delegue en los Organismos Públicos Locales.
- Dar seguimiento e informar a la Comisión de Vinculación con relación a las funciones delegadas a los Organismos Públicos Locales.
- Promover la coordinación entre el Instituto y los Organismos Públicos Locales para el desarrollo de la función electoral.
- Realizar los estudios e informes que le solicite la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales.
- Coadyuvar con la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales en la integración de la propuesta para conformar los Consejos de los Organismos Públicos Locales.
- Elaborar, el año anterior al de la elección que corresponda, el calendario y el plan integral de coordinación con los Organismos Públicos Locales para los procesos electorales de las entidades federativas que realicen comicios, y coordinar su entrega para conocimiento del Consejo General.
- Poner a disposición de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales los informes anuales que rindan los Organismos Públicos Locales, respecto del ejercicio

---

<sup>187</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, última reforma DOF 27-01-2017.

<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/07/Despen-LEGIPE-NormalNE.pdf>

<sup>188</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG188/2020. *Plan Integral y los Calendarios de Coordinación de los Procesos Electorales Locales concurrentes con el federal 2020-2021*.



de facultades delegadas u otras materias que correspondan conocer al Instituto, para conocimiento del Consejo General.

- Elaborar los proyectos de acuerdos y disposiciones necesarios para coordinar la organización de los procesos electorales en las entidades federativas, en términos de lo dispuesto por el inciso a) del Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución, la LGIPE y demás legislación aplicable.
- Facilitar la coordinación entre las distintas áreas del INE y los Organismos Públicos Locales.

La Misión observó que para este proceso electoral se utilizó una plataforma informática denominada Tablero de Seguimiento a Elecciones Locales 2020-2021. Esta herramienta, desarrollada íntegramente por la UTVOP, tiene como propósito recopilar datos sobre la organización de las elecciones en tiempo real. La plataforma se nutre a partir de canales estratégicos de información que incluyen datos remitidos por el personal del INE, ubicados en las diferentes entidades federativas, junto con datos desde otras plataformas informáticas. El proceso de recolección de información cubre también eventos conexos emergentes durante la jornada electoral.

La Misión valora positivamente la utilización de esta herramienta. Asimismo, la MVE/OEA destaca la implementación de mecanismos de diálogo entre el INE y los OPLs para definir responsabilidades, niveles de compromiso y estandarización de criterios.

### **Ciudadanos elegibles para votar**

Las y los mexicanos mayores de 18 años inscritos en el Registro Federal de Electores pueden participar en las elecciones federales<sup>189</sup>. Al respecto, la normativa establece que el voto constituye un derecho y una obligación ciudadana en procesos electorales, consultas populares, y en procesos de revocación de mandato. Aunque el voto es de carácter obligatorio, la normativa no prevé sanciones administrativas ni legales para quienes no lo ejerzan. Para la emisión del voto se requiere la credencial de elector vigente.

Para el proceso electoral de 2021, el INE aprobó la extensión de la vigencia de las credenciales para votar que expiraban en 2019 y 2020, hasta el 01 de agosto de 2021<sup>190</sup>. La Misión considera que la implementación de este tipo de medidas que facilitaron la realización de los comicios y minimizaron las situaciones de riesgo de contagio en el procedimiento de renovación.

En materia de voto en el exterior, las y los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior pudieron ejercer su voto en las elecciones locales de las siguientes jurisdicciones, según lo facultaban las constituciones locales: Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí o Zacatecas.

---

<sup>189</sup> En el caso de las elecciones locales, las Constituciones de las entidades federativas podrían determinar elegibilidades diferentes.

<sup>190</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG496/2021. (26 de mayo de 2021).

<https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/120365/CGor202105-26-ap-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## **Padrón y Lista Nominal de Electores**

El Padrón Electoral contiene la información básica de las y los mexicanos mayores de 18 años que solicitaron la credencial para votar. Se divide en tres grupos, correspondientes a la ciudadanía residente en México, la ciudadanía residente en el extranjero, y las personas que se encontraban en condición de prisión preventiva.

Para el proceso electoral de 2021, el padrón electoral se aprobó el 28 de abril de 2021, con 93.676.029 electores inscritos<sup>191</sup>. Su elaboración y actualización se llevó a cabo según convenios con diferentes instituciones gubernamentales, judiciales, políticas y procedimientos internos para la revisión de datos falsificados.

La Lista Nominal de Electores es un subconjunto del padrón electoral, en que se encuentran inscritos quienes obtuvieron su credencial para votar, la cual debe encontrarse vigente al momento de la elección. Para el proceso electoral de 2021, la lista se integró con 93.528.473 personas, lo que representó el 98,84% de electores y electoras inscritas en el Padrón Electoral, la mayor cobertura de los últimos 30 años<sup>192</sup>. Sin embargo, nuevamente el segmento de los primeros votantes (18-19 años) fue menor en relación a otros segmentos poblacionales<sup>193</sup>. La tendencia, que ya había sido mencionada por la Misión de la OEA desplegada para las elecciones de 2018, indica que existe un retraso de ese sector en el proceso de obtención de sus credenciales para votar.

La Comisión del Registro Federal de Electores del INE es la responsable de desarrollar todas las actividades relativas a la inscripción de electores, entre ellas el padrón electoral, la lista nominal y la expedición de las credenciales para votar. El padrón se elabora exclusivamente para fines electorales y es el instrumento fundamental para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto. Consecuentemente, el padrón se utiliza para la elaboración de las credenciales para votar.

---

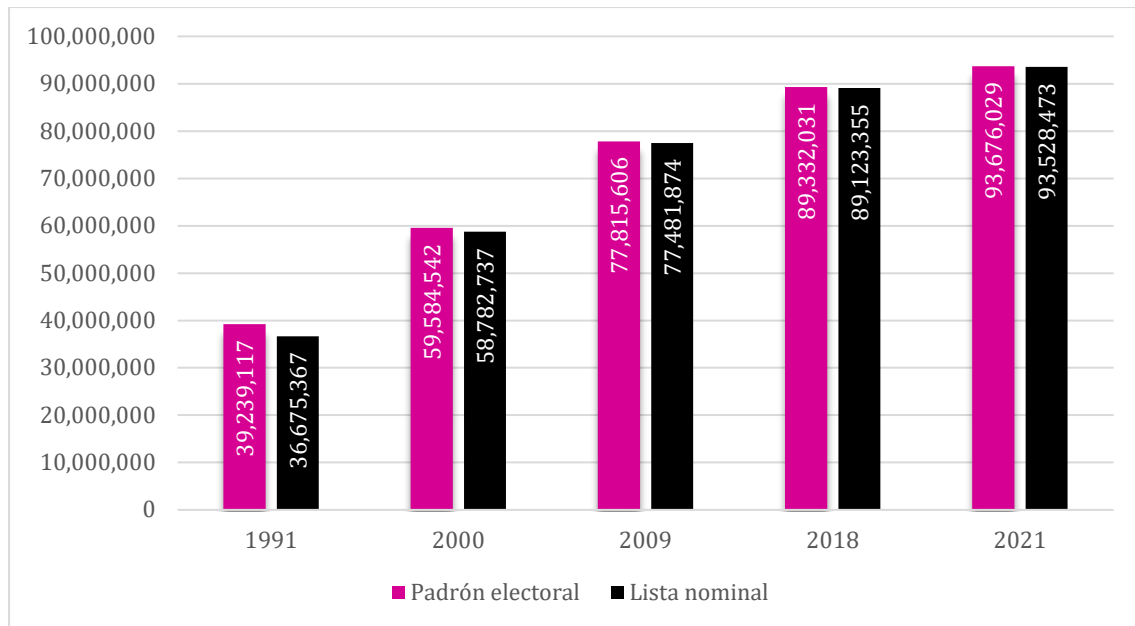
<sup>191</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG419/2021. (28 de abril de 2021).

<https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/119628/CGor202104-28-ap-16.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>192</sup> Instituto Nacional Electoral. *Valida INE los listados nominales de electores para los Procesos Electorales Federal y Locales 2020-2021*. Número 193, 28 de abril de 2021, <https://centralelectoral.ine.mx/2021/04/28/valida-ine-los-listados-nominales-de-electores-para-los-procesos-electorales-federal-y-locales-2020-2021/>

<sup>193</sup> De acuerdo con el INE, el grado de cobertura del referido rango es más reducido (94,2%) que la media general aplicable a toda la población (98,3%). Instituto Nacional Electoral. (2022, Febrero). *Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral*. <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

**Gráfico 1.** Evolución del Padrón Electoral y la Lista Nominal



Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Nacional Electoral (INE)

**Tabla 2.** Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores, desagregados por sexo  
Proceso Electoral 2021

**PADRÓN ELECTORAL**

Hombres	%	Mujeres	%	Total
45.144.252	48,19%	48.531.777	51,81%	93.676.029

LISTA NOMINAL DE ELECTORES				
Hombres	%	Mujeres	%	Total
45.065.784	48,18%	48.462.689	51,81%	93.528.473

Fuente: Acuerdo INE/CG419/2021 del 28 de abril de 2021.

En cuanto a la ciudadanía residente en el exterior, se presenta a continuación el detalle de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

**Tabla 3.** Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero

Estados	Lista Nominal - Residentes en el Extranjero		
	Hombres	Mujeres	Total
Baja California Sur	61	90	151

Colima	357	332	689
Chihuahua	971	999	1.970
Ciudad de México	6.341	5.885	12.226
Guerrero	1.579	1.077	2.656
Jalisco	2.991	2.326	5.317
Michoacán	2.286	1.693	3.979
Nayarit	507	487	994
Querétaro	522	470	992
San Luis Potosí	907	782	1.689
Zacatecas	972	668	1.640
TOTAL	17.494	14.809	32.303

Fuente: Fuente: Acuerdo INE/CG419/2021.

Finalmente, la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva estuvo integrada por 949 registros, de los cuales se trata de 148 ciudadanas y 801 ciudadanos que participarían en la prueba piloto del Voto en Prisión Preventiva, derivado de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que reconoció el derecho al voto de personas en dicha situación y realizar este ejercicio en 2021, en centros de reclusión de hombres y mujeres, con perspectiva de género e interculturalidad.

La Misión destaca el trabajo que el ente electoral realizó en la confección del padrón electoral y la lista nominal para este proceso. La calidad y precisión de ambos listados obedeció al trabajo de depuración, con base en información recabada en la Verificación Muestral Nacional 2021. Esta actividad tuvo como espacio muestral 3.200 secciones para la Encuesta de Cobertura y 2.000 secciones para la Encuesta de Actualización<sup>194</sup>.

La Misión conoció que, desde 2001 se han venido recabando los datos biométricos de las personas inscritas en el padrón electoral<sup>195</sup>, incluyendo las 10 huellas dactilares y los rasgos faciales. En el proceso electoral de 2021, se contó con registros de datos con biometría facial del

<sup>194</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021). *Verificación Nacional Muestral 2021 Planteamiento General*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115198/cnv-so09-2020-10-09-acuerdo35-anexo1.pdf>

<sup>195</sup> Son las propiedades físicas, fisiológicas, de comportamiento o rasgos de la personalidad que tiene una sola persona...” Los datos biométricos contenidos en el Padrón Electoral están debidamente resguardados y protegidos, y no son compartidos con nadie, en cumplimiento de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Instituto Nacional Electoral. (2020, Febrero). *Glosario Electoral – Datos biométricos*. <https://centralectoral.ine.mx/2020/02/04/glosario-electoral-datos-biometricos/>

100% del padrón, mientras que se dispuso registro de las 10 huellas dactilares de 75 millones de votantes inscritos (casi el 83%)<sup>196</sup>.

### **Cargos de elección popular que fueron renovados el 6 de junio de 2021**

El 6 de junio de 2021, las y los mexicanos fueron convocados a las urnas para elegir a más de 21.300 cargos de elección popular:

- 500 escaños de la Cámara de Diputados y Diputadas
- 15 gubernaturas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas
- 30 renovaciones de congresos locales: 642 diputaciones de mayoría relativa y 421 de representación proporcional
- 1923 ayuntamientos: 1923 presidencias municipales, 2057 sindicaturas, 14222 regidurías y 204 concejalías
- 431 cargos auxiliares: 22 presidencias, 22 sindicaturas y 88 regidurías de juntas municipales, 299 presidencias de comunidad.

### **Funcionarios temporales del INE**

Los y las ciudadanas que participaron como funcionarios del INE tuvieron que cumplir una serie de requisitos, incluyendo ser residente en el distrito electoral uninominal en el que desempeñaron funciones, no militar activamente en ningún partido político en el último año y no haber participado como representante de partido político con registro vigente en los últimos tres años, entre otros. Para este proceso fueron contratados 48.082 funcionarios y funcionarias temporales<sup>197</sup>.

#### **– Supervisor/a Electoral**

6.994 ciudadanas y ciudadanos fueron contratados como supervisores electorales, responsables de coordinar, apoyar, y verificar las actividades de capacitación y asistencia electoral realizadas por un grupo específico de capacitadoras y capacitadores asistentes electorales (CAEs).

#### **– Capacitador/a Asistente Electoral**

Para este proceso fueron contratadas 41.088 personas en calidad de capacitadores asistentes electorales (CAEs), quienes tenían la responsabilidad de sensibilizar, notificar y capacitar a la ciudadanía sorteada para integrar las mesas directivas de casilla. Así mismo, debían capacitar y apoyar a las y los ciudadanos que fueron designados funcionarios/as de mesa directiva de casilla el día de la jornada electoral.

---

<sup>196</sup> Instituto Nacional Electoral. *Tarjeta Informativa: Sobre el Padrón Electoral y los Datos Biométricos*, 24 de enero de 2020, <https://centralectoral.ine.mx/2020/01/24/tarjeta-informativa-padron-electoral-los-datos-biometricos/>

<sup>197</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021). *Numeralia 28 de Procesos Electorales 2020- 2021*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/2Numeralia-final-parte1.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

## **Capacitación**

A través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, el INE establece los lineamientos y estrategias de capacitación conforme lo señalado por la LGIPE<sup>198</sup>, en concordancia con el Reglamento Interior del INE<sup>199</sup> y las estrategias de capacitación y asistencia electoral<sup>200</sup>.

La Misión observó que la estructura curricular del programa de capacitación incluyó talleres y cursos virtuales como alternativas preferentes de formación, frente a las capacitaciones presenciales. La Misión destaca la implementación de esta modalidad en el contexto de emergencia sanitaria.

El programa de capacitación se basó en el método cascada y dio inicio con los talleres y cursos para las y los funcionarios del ente electoral. Para este proceso, se capacitaron 48.082 funcionarios y funcionarias, entre ellos 6.994 supervisoras/es electorales y 41.088 capacitadoras/es asistentes electorales (CAEs), bajo la modalidad virtual obligatoria y dejando espacios de complementación de manera presencial (híbrido)<sup>201</sup>.

Las capacitaciones se realizaron en dos etapas: la primera desde el 17 de enero al 5 de febrero de 2021, y la segunda del 01 de abril al 12 de abril, incluyendo talleres presenciales y cursos virtuales organizados por las Juntas Distritales Ejecutivas con soporte técnico de los OPLs<sup>202</sup>.

En lo concerniente a la capacitación a los funcionarios de casillas, esta fue proyectada para un total de 1.462.672 funcionaras y funcionarios designados. Estas capacitaciones presenciales y virtuales se dividieron en dos etapas: la primera, entre el 9 de febrero al 31 de marzo de 2021, y la segunda del 13 de abril al 5 de junio. Además de estas jornadas, se realizaron simulacros y prácticas. El contenido del curso se enfocó en la preparación e instalación de las casillas, la etapa de votación, el escrutinio, la integración de los expedientes de casilla, los paquetes electorales y la publicación de resultados. La Misión saluda la capacitación en temas como las medidas de inclusión, el protocolo trans y la prevención de la violencia política por razones de género.

Según información proporcionada por el ente electoral, se logró capacitar a 1.461.537 ciudadanos y ciudadanas (99,92% del total de funcionarios/as); 846.741 mujeres (57,93%) y 614.796 hombres (42,02%). Por otro lado, 1.332.337 (91,17%) realizaron la capacitación presencial, 52.808 participantes (3,61%) eligieron la versión virtual y 76.280 participantes (5,22%), la modalidad de presencial con refuerzo virtual<sup>203</sup>.

---

<sup>198</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 58.

<sup>199</sup> Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, artículo 49.

<sup>200</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG189/2020. (7 de Agosto de 2020).

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114315/CGex202008-07-ap-3.pdf>

<sup>201</sup> Instituto Nacional Electoral. (2020). *Programa de Capacitación Electoral*.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114391/JGEx202008-24-ip-8-1.pdf>

<sup>202</sup> Según los convenios firmados entre el INE y los OPLs.

<sup>203</sup> Información brindada a la Misión por la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral (INE).

– Capacitación Presencial

La Misión observó el modelo de capacitación presencial y pudo comprobar que la formación de las y los funcionarios de casilla se basaba en un método didáctico, explicando de manera adecuada los roles de los miembros de las casillas, todo esto apoyado en material de capacitación apropiado. Cabe destacar que se utilizó como material pedagógico de muestra todos los elementos que componían las cajas electorales.

En lo concerniente a las capacitaciones y las tareas vinculantes del ente electoral federal con los OPLs, se pudo observar que el trabajo de los CAEs de las entidades locales fue de carácter asistencial o de apoyo a los CAEs federales.

– Capacitación Virtual

Para la capacitación virtual se habilitaron 32 diferentes plataformas<sup>204</sup>, con lecciones diferenciadas de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Los contenidos se realizaron con base en la “Guía para la y el funcionario de casilla” y los documentos de “Información para la y el funcionario de casilla. Elecciones Locales”, que elaboró cada OPL. La plataforma digital y audiovisual incluyó el acceso por medio de los dispositivos móviles. La modalidad de capacitación fue de manera asincrónica, es decir, las personas podían tomar el curso en cualquier lugar y momento durante las 24 horas del día.

– Simulacros

Los simulacros para las autoridades de casilla se realizaron en grupos de entre seis y 18 participantes, entre titulares y suplentes. La duración de estas actividades fue de aproximadamente dos horas. En grupos de cinco personas o menos, se llevaron a cabo prácticas y se estableció como tiempo de duración una hora. Según datos proporcionados por el INE, se realizaron 131.021 actividades (simulacros y prácticas) y asistieron 1.078.778 funcionarias y funcionarios de mesa directiva de casilla.<sup>205</sup>

La Misión resalta el esfuerzo logístico que tuvieron que realizar los CAEs para la realización de las jornadas de capacitación, desplazándose a diferentes puntos del territorio nacional en un contexto de pandemia.

**Mesas Directivas de Casilla**

Son órganos electorales integrados por las y los ciudadanos responsables de recibir los votos y realizar el escrutinio y el cómputo, en cada una de las secciones electorales en que se dividen los distritos electorales. Están integradas por una/un presidente, dos secretarios(as), tres escrutadores(as) y tres suplentes, seleccionados por sorteo en concordancia con la ley<sup>206</sup>. En aplicación de la normativa, para este proceso se utilizó la “casilla única” en la que se votó para elegir cargos federales y locales.

---

<sup>204</sup> Material de Capacitación Virtual para capacitar a las y los Funcionarios de Casilla, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118185/ccoe-1so-24-02-2021-p9-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>205</sup> Información proporcionada por la dirección ejecutiva de capacitación electoral y educación cívica. Corte 19/06/2021

<sup>206</sup> Artículo 254 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



**Tabla 4. Casillas instaladas en la jornada electoral, según tipo<sup>207</sup>**

Mesas Directivas de Casilla (MDC)				
Básicas	Contiguas	Extraordinarias	Especiales	Total
68.408	84.303	8.986	873	162.570

Fuente: Instituto Nacional Electoral (UTVOPL).

De las 162.570 casillas aprobadas, 109.338 (67,27%) correspondieron a casillas urbanas y 54.328 (33,42%) a casillas no urbanas<sup>208</sup>.

De acuerdo a información publicada por el INE<sup>209</sup>, se instalaron 162.538 casillas (99,98%). 32 casillas no lograron instalarse por a) robo y/o destrucción de la documentación y materiales electorales, b) por condiciones de inseguridad y/o violencia que no permitieron la entrega de la documentación a los miembros directivos de casilla o c) porque la población no permitió su apertura.

Así mismo, 944.010 ciudadanos participaron como funcionarios de casillas, equivalente al 96,77% de los 975.420 requeridos. Por causa de ausentismo de funcionarios titulares y suplentes, 7,53% de los cargos requeridos se tomaron de electores formados en fila, aunque cabe destacar que únicamente 173 funcionarios fueron tomados de fila para ejercer la presidencia de la casilla (0,11%).

La legislación mexicana prevé empezar la instalación de la casilla a las 7:30 hs y abrir la votación a partir de las 8:00 hs. En base a sus observaciones tanto de la elección de 2018 como de 2021, 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 8:15 hs 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 del Portal del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) a las 9:40 de la mañana del día de los comicios, solamente se reportaron como instaladas el 43.04% de las casillas. Esta demora en la apertura generó largas filas de ciudadanos en los alrededores de los lugares de votación.

<sup>207</sup> Casilla básica: la primera que se instala en una sección reúne de 100 a 750 electores. Casilla contigua: cuando en una sección concurren más de 750 electores, se instala(n) casilla(s) adicional(es) a la básica, de acuerdo con el número de electores registrados y según orden alfabético. Casilla extraordinaria: cuando las condiciones geográficas, de infraestructura o socioculturales dificultan el acceso a los electores, se instalan en sitios distintos, pero dentro de la misma sección. Casilla especial: para electores que se encuentran fuera de la sección correspondiente a su domicilio el día de la jornada electoral.

<sup>208</sup> Información brindada a la Misión por la Unidad Técnica de Vinculación del Instituto Nacional Electoral (INE).

<sup>209</sup> Numeralia 28. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/2Numeralia-final-parte1.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

## **Material electoral y desplazamiento**

La coordinación entre el INE y los OPLs tuvo un rol importante en el cumplimiento de la cadena de custodia de los paquetes electorales. El 01 de junio de 2021 se inició el desplazamiento de material hacia los 300 distritos electorales del país, bajo la custodia de las fuerzas armadas. Así mismo, para el repliegue de material se utilizaron mecanismos de recolección fija, itinerante y de apoyo para el traslado<sup>210</sup>.

La Misión visitó los almacenes electorales del INE y del Instituto Electoral de Ciudad de México (IECM), y pudo presenciar el despacho y entrega de material electoral a los CAEs, quienes eran los encargados de hacer entrega de las cajas electorales a los y las presidentas de las casillas en sus domicilios.

Por otro lado, se observó la preparación de las cajas electorales que incluían: boletas, actas de la jornada electoral, actas de escrutinio y cómputo de casilla, listas nominales de electores, hojas de incidentes, constancia de clausura de casillas, líquido indeleble, pinzas marcadoras de credencial, urnas, cancelos, mamparas especiales, plantilla Braille, marcadores y artículos de oficina, correctamente embalados. Por otro lado, también se observó el buen estado de los elementos que componen las urnas y la cabina secreta, esta última reutilizada del proceso electoral anterior.

Con respecto a la confección de boletas (un total de 281.702.835) y actas electorales, se implementaron medidas de seguridad, tales como: marca de agua con el logotipo del INE, fibras ópticas visibles y ocultas, microimpresión, impresión visible, impresión invertida e imagen latente<sup>211</sup>. La Misión constató, al igual que en 2018, que las y 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 la sección numerada del talonario.

Por último, la Misión fue informada de que los paquetes electorales de los comicios tanto federales como locales deberían ser entregados de manera conjunta a la persona que ejercía la presidencia de casilla. No obstante, la Misión tuvo conocimiento de que, debido a retrasos logísticos, en algunos casos se entregó la maleta electoral federal y la maleta electoral local en momentos distintos. Lo anterior no perjudicó la distribución de los paquetes, que fueron recibidos a tiempo por las y los presidentes de casilla.

---

<sup>210</sup> Artículo 329 del Reglamento de elecciones. Centro de Recepción y Traslado Fijo (CRyT Fijo): mecanismo que se debe ubicar en un lugar previamente determinado, cuyo objetivo es la recepción y concentración de paquetes electorales programados para su traslado conjunto al consejo correspondiente. Centro de Recepción y Traslado Itinerante (CRyT Itinerante): mecanismo excepcional cuyo objetivo es la recolección de paquetes electorales programados, que recorre diferentes puntos de una ruta determinada. Dispositivo de Apoyo para el Traslado de Funcionarios de Mesa Directiva de Casilla (dat): mecanismo de transportación de presidentes o funcionarios de mesa directiva de casilla, para que a partir de la ubicación de la casilla, se facilite su traslado para la entrega del paquete electoral en la sede del consejo que corresponda o en el Centro de Recepción y Traslado Fijo.

<sup>211</sup> INE/CG561/2020; Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban el diseño y la impresión de la boleta y demás documentación electoral con emblemas para el proceso electoral federal 2020-2021, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/2020/INE/CGext202011\\_06\\_ap\\_5.pdf](http://www.dof.gob.mx/2020/INE/CGext202011_06_ap_5.pdf)

## **Medidas de bioseguridad**

Desde del inicio de la pandemia por Covid-19, el INE implementó diversos protocolos para hacer frente a la emergencia sanitaria y generar confianza en el electorado. La distribución de material de bioseguridad, la ubicación de las casillas en espacios abiertos y la desinfección de las casillas cada tres horas fueron algunas de las medidas que se adoptaron para el proceso electoral de 2021.

En visitas a las bodegas electorales durante los días previos a la jornada electoral, la Misión constató que los funcionarios electorales trabajaban con protección sanitaria, portando mascarillas y careta facial, y manteniendo en lo posible el distanciamiento físico.

Así mismo, se constató que las bolsas que contenían materiales de bioseguridad contaban con suficientes artículos para cada casilla: un gel antibacterial (1000ml), 200 mascarillas, seis caretas protectoras, aerosol desinfectante, diez paquetes de toallas húmedas y dos bolsas de basura<sup>212</sup>. Adicionalmente, el ente electoral informó a las y los ciudadanos que podrían acudir a las casillas de votación con su propio bolígrafo o marcador.

El día de la jornada electoral, la Misión observó con satisfacción la ejecución de los protocolos de bioseguridad<sup>213</sup> por parte del INE y los OPLs. Estos lineamientos incluían la aplicación de gel antibacterial al ingreso y a la salida de la casilla de votación, el distanciamiento social y la utilización de tapabocas. No obstante, en el caso de las casillas especiales, se observó aglomeración de votantes en el exterior de los recintos, lo que generó cierto malestar entre las y los electores.

Salvo excepciones puntuales, la Misión destaca y felicita los esfuerzos del organismo electoral por la implementación y aplicación de diferentes protocolos destinados a minimizar el contagio de Covid-19, ofreciendo las garantías de bioseguridad necesarias a la totalidad de actores en la jornada electoral.

## **Registro de candidaturas**

A través del Sistema Nacional de Registro, el INE permitió la inscripción de precandidaturas, candidaturas y candidaturas independientes.<sup>214</sup> En cumplimiento de la legislación, el sistema detecta registros simultáneos, genera reportes de paridad de género, registra las sustituciones y cancelaciones de candidaturas y, bajo el principio de publicidad, permite conocer la información de las y los aspirantes. A través de la plataforma, los actores políticos pudieron dar seguimiento a las diferentes etapas del proceso de inscripción. Las solicitudes se efectuaron en línea ante el INE o el OPL correspondiente<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> Documento Recibo-Entrega Recepción de Insumos para la operación de las casillas Únicas del día de la jornada electoral INE-Junta distrital Ejecutiva

<sup>213</sup> Protocolos para evitar el contagio y la propagación del virus Covid-19 disponibles en:  
<https://portal.ine.mx/protocolos-para-el-regreso-las-actividades-en-el-ine>

<sup>214</sup> Disponible en:  
[https://sitios.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SNR/rsc/docs/PDF/guia\\_general\\_snr\\_liga\\_publica.pdf](https://sitios.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SNR/rsc/docs/PDF/guia_general_snr_liga_publica.pdf)

<sup>215</sup> Artículo 270, inciso 2 del Reglamento de Elecciones; Acuerdo INE/CG661/2016  
<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf>

## **Partidos Políticos**

La Ley General de Partidos Políticos (LGPP) garantiza que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con recursos para llevar a cabo sus actividades, propiciando así la equidad en la contienda. Para las elecciones de junio de 2021, los partidos políticos nacionales registrados ante el INE fueron: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Movimiento Regeneración Nacional (Morena), Partido Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza Social por México.

## **Candidaturas independientes o sin partido.**

La LGIPE fija algunas reglas básicas para la regulación de esta figura<sup>216</sup>. Al cierre del registro de candidaturas para el proceso electoral de 2021, se contabilizaron 671 candidaturas independientes a nivel nacional, de los cuales 573 fueron hombres y 98 mujeres<sup>217</sup>.

## **Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE)**

La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral habilitó el sistema de recopilación, transmisión, captura y procesamiento de datos durante la jornada electoral, a través de un método híbrido de transmisión de voz y de datos. El principal instrumento utilizado fue la aplicación SIJE, instalada en los teléfonos celulares de CAEs y supervisores electorales. Este sistema, previsto en los artículos 315 y 325 del Reglamento de Elecciones, incorpora información respecto a la instalación de las casillas, la integración de las mesas directivas de casilla, la presencia y vigilancia de la y los representantes de partidos políticos y candidaturas independientes, de observadores electorales y, en su caso, de los incidentes que ocurren en las casillas durante la jornada o los escrutinios y cómputos.

El proceso de monitoreo comprendió tres etapas. Primero, el avance en la instalación de las casillas, con un primer reporte de 7:30 a 10:00am. El segundo reporte consistía en la visita a las casillas electorales, reportándose los incidentes a través de la aplicación SIJE. Por último, se habilitó la consulta en línea e impresión de reportes.

Para el proceso electoral de 2021, el INE implementó cambios significativos al SIJE, con el objetivo de darle celeridad a la transmisión de datos. Se agilizó la transmisión de la hora de instalación de las casillas a través de la aplicación SIJE, la recopilación de la asistencia de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes (en el segundo reporte), y el tiempo de transmisión, al recopilar la información directamente en la aplicación, eliminando la transcripción de formatos, lo que permitió el flujo constante de datos<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Requisitos y reglas, adoptadas para nueva modalidad: El número de firmas de apoyo requeridas para solicitar el registro a cada cargo, el plazo para recabar las firmas de apoyo requeridas, los derechos y obligaciones de las y los aspirantes, el procedimiento de registro, los derechos, prerrogativas y obligaciones de las y los candidatos registrados.

<sup>217</sup> Fuente: UTVOP 04/06/2021. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia-final05082021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>218</sup> Manual de Operación del Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE) 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs->

La Misión destaca la implementación de nuevas variables y técnicas informáticas que permiten dar seguimiento en tiempo real a las posibles situaciones que emergen durante la jornada electoral.

### **Hallazgos y Recomendaciones**

#### **Horario de instalación de las casillas**

El día de la jornada electoral se registraron retrasos en la instalación de algunas casillas, por la dificultad en el armado de casillas o por la ausencia de autoridades de la mesa directiva. Si bien el volumen de casos no tuvo un impacto en la jornada electoral, la Misión recomienda:

- Adelantar la hora de convocatoria de las y los funcionarios, tomando en consideración el tiempo necesario para completar todas las operaciones de instalación de la casilla única, tal como recomendó la Misión de la OEA en 2018.
- Evaluar los recursos pedagógicos disponibles para la etapa de instalación de la casilla y establecer mecanismos de rápida acción por parte de los CAEs para completar los pasos en tiempo prudencial.

#### **Ubicación de casillas**

La Misión observó que en algunos casos la ubicación de las casillas no era adecuada para personas con discapacidad. Así mismo, en ciertas instancias la ubicación de los cancelos no protegía el secreto del voto. En este sentido, la Misión reitera la recomendación realizada en 2018 sobre la importancia de:

- Ubicar las casillas en sitios idóneos, tomando en cuenta espacios para el desplazamiento de sillas de ruedas y garantizando el secreto del voto.

#### **Casillas Especiales**

En los exteriores de algunos recintos que albergaban casillas especiales, la Misión observó aglomeración y descontento general de las y los ciudadanos, quienes no tenían acceso al recinto y tenían dificultad para encontrar información pertinente sobre el sufragio. Al respecto, la Misión recomienda:

- Proveer recintos apropiados para la instalación de las casillas especiales y desplegar en el centro de votación información adecuada, visible y accesible para la ciudadanía en torno a la ubicación de su casilla y demás datos relevantes para la emisión del voto.

#### **Lista nominal de electores y primeros votantes**

Al igual que en el proceso electoral de 2018, la Misión observó que el nivel de empadronamiento de los primeros votantes (18-19 años)<sup>219</sup> es menor a la media general de la ciudadanía. Por tal motivo, la Misión reitera su recomendación de:

- Generar mecanismos que permitan reducir la brecha porcentual de inscripción de primeros votantes, respecto de los demás segmentos del electorado.

---

flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/118510/ccoe-6se-22-03-2021-p4-v2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

<sup>219</sup> Lista nominal : <https://portal.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

## Capacitación

Si bien se pudo observar que, en términos generales, las capacitaciones cumplieron sus objetivos, existen oportunidades de mejora. Al respecto, la Misión recomienda:

- Optimizar la coordinación entre los funcionarios del INE y los OPLs, definiendo responsabilidades compartidas en lo que respecta a las sesiones de capacitación.
- Capacitar de manera diferenciada a CAEs y supervisores electorales que tengan dentro de su jurisdicción casillas especiales, en cuanto a las especificidades de estas casillas en términos de gestión de información y manejo de espacios en los recintos.

Por otro lado, la Misión observó que en algunas casillas no se entregó el tanto electoral<sup>220</sup> a algunos representantes de los partidos políticos, a pesar de que se encontraban debidamente identificados en la lista de representantes. La Misión recomienda:

- Reforzar la capacitación a modo de homogenizar la entrega de documentos a quienes se encuentren debidamente registrados como representantes de partidos políticos.

## Materiales electorales

Por otro lado, también se observó dificultad por parte de los funcionarios de casillas al desprender las boletas del talonario. La Misión reitera la recomendación formulada en 2018, en el sentido de:

- Evaluar el material y el troquelado de los talonarios de boletas de votación, y que se considere un mecanismo más fácil de corte que facilite la mecánica de entrega de las papeletas al elector a la hora de votar.

## Homologación de Procedimientos

La Misión destaca los mecanismos implementados por el INE en los procedimientos de coordinación con los OPLs, en particular el trabajo que realiza la Unidad Técnica de Vinculación en la articulación de los roles interinstitucionales. No obstante, la Misión advierte que aún persisten desafíos en cuanto a homologación de procedimientos vinculantes relacionados con la operatividad de los funcionarios del INE y de los OPLs. Por lo anterior, recomienda:

- Profundizar la homologación de procedimientos que tienen a su cargo todos los funcionarios implicados en la operatividad y ejecución de los comicios.

## **2) TECNOLOGÍA ELECTORAL**

### Introducción

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones es una función que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los Organismos Públicos Locales (OPLs)<sup>221</sup>. Como autoridad de carácter nacional, el INE coordina con los OPLs la organización de los comicios en las entidades federativas. Uno de los objetivos de esta

---

<sup>220</sup> Tanto: Es la copia de la Lista Nominal que se entrega a los representantes de los partidos políticos en las casillas.

<sup>221</sup> Artículo 41, V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

estructura es evitar la duplicidad de tareas y volver más eficiente la organización de los procesos comiciales.

Para las elecciones del 6 de junio de 2021 se implementaron diferentes tecnologías que acompañaron el proceso, desde las etapas previas hasta el día de las elecciones. La Misión de Visitantes Extranjeros (MVE) tuvo entre sus objetivos observar la implementación de la respuesta tecnológica y obtener la información pertinente a las tecnologías de información y comunicación utilizadas, específicamente las relacionadas al proceso de cómputo de resultados electorales, transmisión de resultados, así como la estrategia utilizada para entregar información al votante y autoridades de casilla.

Adicionalmente, la Misión realizó un análisis técnico de las urnas electrónicas utilizadas en el programa piloto en Jalisco, así como el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI) que permitió el voto de mexicanos en el extranjero.

En esta elección, 32 entidades federativas celebraron elecciones para renovar la totalidad de la Cámara de Diputados (cargos federales), al mismo tiempo que en 30 entidades federativas se renovaron distintos cargos locales.

### **Marco Legal**

De acuerdo con lo establecido en el Art. 219 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) es el mecanismo de información electoral encargado de proveer los resultados preliminares y no definitivos—de carácter estrictamente informativo—a través de la captura, digitación y publicación de los datos asentados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, según se reciben en los Centros de Acopio y Transmisión de Datos autorizados por el INE o por los OPLs.

Asimismo, en el Art. 220 de la misma ley se establece que: 1) El INE y los OPLs determinarán la viabilidad en la realización de los conteos rápidos; 2) Las personas físicas o morales que realicen estos conteos pondrán a consideración de las autoridades electorales las metodologías y términos para dar a conocer los resultados, así como los montos asociados, de conformidad con los criterios que para cada caso se determinen. Sumado a lo anterior, el Art. 309 de la LGIPE señala que el cómputo distrital de una elección 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.

El Art. 329 inciso 1 de la LGIPE dispone que las y los ciudadanos residentes en el extranjero podrán emitir su voto en las elecciones de su entidad federativa, siempre que así lo determinen las Constituciones de cada entidad o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En esta ocasión, se implementó el voto electrónico por Internet, como una modalidad adicional al voto postal ya previamente utilizado.

Los artículos 347 a 352 de la LGIPE establecen los lineamientos para el escrutinio y cómputo de la votación emitida desde el extranjero.

El voto electrónico se estipula en la normativa de varias entidades federativas mexicanas. Puntualmente, se encuentra regulado en el Artículo 50, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México; artículo 134, del Código Electoral del estado de Jalisco; artículos 262-266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán; artículos 243-253, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; Artículo 7, fracción

XVII y XVIII, 58, 59 fracciones II y VI, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Para la elección de 2021, el INE aprobó el Acuerdo INE/CG96/2021 por el cual se aprueban los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas únicas en los procesos electorales federal y locales 2020-2021 de Coahuila y Jalisco.

### **Publicación de Resultados Electorales**

Para esta elección, la autoridad electoral desarrolló una estrategia integrada por tres sistemas de captura y publicación de los datos asentados en las actas de escrutinio y cómputo (AEC) generadas en las casillas de votación.

#### **– Conteo Rápido**

El Conteo Rápido es un proceso estadístico diseñado con la finalidad de estimar el posible resultado de una elección, dentro de cierto rango de precisión, antes de que la autoridad electoral disponga de los resultados oficiales totales. Esta herramienta registra los datos de una elección a través de una muestra aleatoria y representativa de la votación registrada en las actas oficiales. Incluyó, además, la estimación del porcentaje de participación ciudadana. Cada Órgano Superior de Dirección de los OPLs tuvo la facultad de determinar la realización de los conteos rápidos en sus respectivos ámbitos de competencia. En cumplimiento de la normativa, los OPLs informaron al Consejo General sobre su determinación, dentro de los tres días posteriores al conteo, por conducto de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales (UTVOPL).

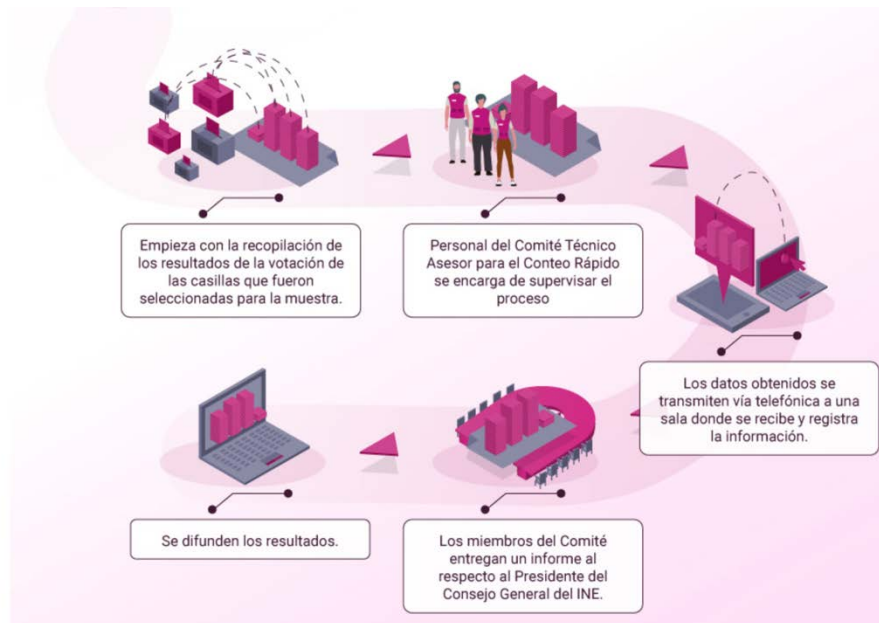
Para esta elección, el INE llevó a cabo el conteo rápido para la elección de diputados y diputadas federales, así como de las 15 gubernaturas que estuvieron en disputa.

El órgano electoral informó oficialmente a los funcionarios de las casillas para permitir la entrada del personal de campo al recinto donde se realizó el cómputo, a fin de recabar los resultados al momento de elaborarse el acta correspondiente. Los datos obtenidos en las casillas de votación que comprendían la muestra se transmitieron vía telefónica a una sala donde se recibía y registraba la información, para después enviarla al Comité Técnico Asesor.

Concretada la fase anterior, los miembros del Comité procesaban la información, realizaban estimaciones estadísticas sobre las tendencias de la votación y entregaban un informe con dicha información al Presidente del Consejo General del INE, quien se encargó de divulgar los resultados a la ciudadanía la noche del 6 de junio de 2021. El principal objetivo del conteo rápido fue brindar información de manera ágil el mismo día de las elecciones, a fin de que el electorado conociera las tendencias de la contienda. A continuación, se ilustra el flujo del conteo rápido.



**Figura 1. Flujo del Conteo Rápido**



Fuente: INE

Con la información recibida por el Comité Técnico Asesor el 6 de junio de 2021, el INE dio a conocer los resultados del conteo rápido, estimando la participación ciudadana entre 51,7% y 52,5%. Sumado a lo anterior, la autoridad electoral también dio a conocer las estimaciones para los porcentajes de votación válida emitida y conformación de la Cámara de Diputados, los cuales se exhiben a continuación:

**Tabla 1:** Actas contabilizadas por el PREP, votos para diputaciones, 7 junio de 2021, según informe de conteo rápido (2)

PARTIDO POLÍTICO / CANDIDATOS INDEPENDIENTES	PORCENTAJE DE VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA		NÚMERO DE DIPUTADOS	
	MÍNIMO	MÁXIMO	MÍNIMO	MÁXIMO
Partido Acción Nacional	18.5	19.3	106	117
Partido Revolucionario Institucional	17.8	18.5	63	75
Partido de la Revolución Democrática	3.5	3.9	12	21
Partido Verde Ecologista de México	5.5	6.0	40	48
Partido del Trabajo	3.1	3.5	35	41
Movimiento Ciudadano	7.1	7.5	20	27
Morena	34.9	35.8	190	203
Partido Encuentro Solidario	2.7	3.0	0	6
Redes Sociales Progresistas	1.8	2.0	0	0
Fuerza por México	2.6	2.8	0	0
Candidatos Independientes	0.1	0.3	0	0

Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

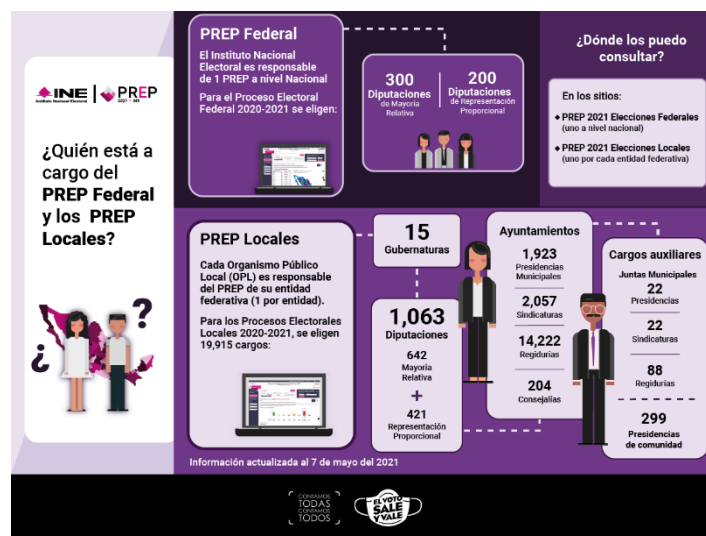
– Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

El PREP es un sistema informático que permite dar a conocer en tiempo real, la misma noche de la jornada electoral, los resultados preliminares de las elecciones a través de Internet. Está diseñado para transmitir, digitalizar, computar y publicar los datos plasmados en las actas de escrutinio y cómputo, a nivel nacional y en el exterior. Los resultados presentados por el PREP tienen un carácter informativo y no son definitivos.

El sistema PREP opera por un máximo de 24 horas a partir de su inicio la noche de la elección. El INE reglamentó<sup>222</sup> que, a partir de las 20:00 horas (horario de la Ciudad de México) del 6 de junio de 2021 se diera inicio a la fase de publicación, durante la cual podían consultarse los resultados electorales y las imágenes de las actas, a través del portal oficial del PREP en Internet. Cabe anotar que, por ley la votación se debe dar por concluida a las 18:00 horas tiempo local, pero, en el caso de elecciones federales, se contemplan las casillas ubicadas en todo el territorio nacional<sup>223</sup>, lo que explica la divulgación a partir de las 20:00.

En el caso de elecciones locales, el PREP funcionó a partir de las 18:00 horas tiempo local y también durante las 24 horas subsecuentes. Existieron dos mecanismos de monitoreo que acompañaron este proceso: el Comité Técnico Asesor del PREP (COTAPREP), que brindó asesoría en materia electoral, y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), que auditó, evaluó y analizó el sistema informático.

**Figura 2. Entidades responsables del PREP**



Fuente: INE

La Misión observó que, al concluir la votación, los funcionarios de la casilla iniciaban el escrutinio de las boletas, anotando los resultados en el acta de escrutinio y cómputo, documento oficial con validez legal y definitiva en tanto no exista una disputa legal en los términos previstos en la ley electoral.

<sup>222</sup> Reglamento de Elecciones, Art. 353, Inciso 4. <https://www.ine.mx/reglamento-de-elecciones/>.

<sup>223</sup> Esta medida evitaba la posibilidad de que se difundieran pronósticos o estimaciones de resultados de las elecciones.

La captura y transmisión de datos de las actas electorales (escrutinio y cómputo) se iniciaba en la casilla electoral. Desde el momento en que se cerraban las casillas, y dependiendo de su ubicación respecto a la sede del correspondiente consejo distrital, las y los presidentes de las mesas disponían de un plazo de hasta 24 horas para realizar la entrega de los expedientes y paquetes, dentro de los que se incluían, en sobre separado, las actas PREP<sup>224</sup>. A continuación, se presentan las dos modalidades que utilizó el PREP para la transmisión de actas:

1. *Digitalización vía PREP Casilla*: esta herramienta era utilizada en las casillas de votación. Mediante esta aplicación, cargada en un dispositivo móvil inteligente (*smartphone*), el/la capacitador asistente electoral (CAE<sup>225</sup>) capturaba y transmitía desde las casillas electorales las imágenes de las actas de escrutinio y cómputo para su procesamiento. El principal objetivo de la aplicación PREP casilla fue expeditar el proceso de transmisión de resultados y reducir los tiempos y la logística asociados al traslado de las actas hasta los Centro de Acopio y Transmisión de Datos. La aplicación enviaba la imagen a un sistema informático llamado Monitor de Captura de Actas Digitalizadas (MCAD), este sistema recopilaba las actas para que después fueran digitalizadas, computadas y publicadas. La aplicación PREP casilla se utilizaba en el mayor número de casillas como fuera posible. Sin embargo, la Misión observó que cada CAE tenía asignado más de una casilla por centro de votación y existían casos en donde era inviable transmitir el 100% de las actas.
2. *Digitalización en Centro de Acopio y Transmisión de Datos (CATD)*: La segunda modalidad estaba dirigida a la digitalización de aquellas actas que no fueron transmitidas desde las casillas de votación. El proceso ocurría cuando las actas PREP, junto con el paquete electoral, eran enviadas a los consejos distritales para posteriormente ser<sup>226</sup> [OBJ], en donde se llevaba a cabo el procesamiento y digitalización. A continuación, se presentan las fases que conllevaba este proceso:
  - a. En primer lugar, el operador/digitalizador responsable verificaba que el acta de escrutinio contuviera la información necesaria, incluyendo el nombre de la entidad, sección, distrito y tipo de casilla. Conjuntamente, se registraba por escrito en el acta la fecha y hora de llegada. Además, se pegaba una etiqueta con un código QR (código de repuesta rápida) que contenía el número de identificación único del acta.
  - b. Si los datos verificados en el paso anterior eran correctos, se procedía a capturar la imagen del acta con un escáner, para que después un digitalizador/operador verificara con un sistema informático que la imagen del acta era legible y se hubieran extraído correctamente los datos que la identificaban, como la hora y fecha de acopio.
  - c. Una vez verificada el acta, se enviaba al Monitor de Captura de Actas Digitalizadas (MCAD). Cabe destacar que en ambos casos del proceso de digitalización—PREP

---

<sup>224</sup> Aspectos Relevantes del Régimen Electoral Mexicano y el Proceso Electoral Federal y Locales Concurrentes., INE

<sup>225</sup> Se desplegaron 41.081 CAEs a nivel nacional.

<sup>226</sup> Los CATD son los centros oficiales en los cuales se lleva a cabo el acopio de las actas de escrutinio y cómputo destinadas para el PREP. Reglamento de Elecciones, disponible en: <https://www.ine.mx/reglamento-de-elecciones/>

Casilla o digitalización en Centro de Acopio y Transmisión de Datos (CATD)—, el sistema identificaba el acta al llegar al MCAD, para evitar su duplicación. Posteriormente, se enviaban las imágenes a la Terminal de Captura de Actas (TCA).

- d. La Terminal de Captura de Actas (TCA) era una aplicación que realizaba una doble captura de los votos consignados en la imagen del acta. Dos operadores, asignados a esta tarea de forma aleatoria, utilizaban un recorte o porción de la imagen del acta para capturar los datos, método conocido como “digitación ciega”. En caso de que los datos del acta no coincidieran, los valores eran digitados una vez más por un tercer operador. Si los datos transcritos coincidían en al menos dos de las tres transcripciones realizadas, las actas eran procesadas y se realizaban los cálculos para la acumulación de resultados y la adjudicación de cargos tras el escrutinio preliminar.
- e. Si por alguna razón existían inconsistencias en el paso anterior, el INE definió un área de análisis y control que tenía como función detectar errores y verificar que los datos cargados por los digitadores o transcriptores estuvieran de acuerdo a los datos consignados en las actas oficiales. En esta fase surgía la categoría de “actas no procesadas”, aquellas en que no se hubiera conseguido determinar lo que quisieron escribir los miembros de la casilla. Asimismo, el verificador tenía la potestad de realizar correcciones de inconsistencias entre los datos transcritos y el acta oficial.

En elecciones anteriores, los resultados de los 300 Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CATD) del país—uno por cada consejo distrital—enviaban los resultados del escrutinio al Centro Nacional de Recepción de Resultados Electorales Preliminares (CNEARREP), ubicado en Ciudad de México<sup>227</sup>. La Misión conoció que, para esta elección, el INE determinó migrar el procesamiento de los resultados electorales preliminares a un proveedor de servicios en la nube y así disponer en un ambiente virtual de almacenamiento, recursos de computación, aplicaciones, base de datos, entre otros servicios. El principal objetivo de esta estrategia fue reducir los costos que incluye el mantenimiento y actualización de una infraestructura informática, así como mejorar el rendimiento y elasticidad<sup>228</sup> del sistema PREP. Asimismo, el INE tomó la decisión de utilizar la computación en nube (*cloud computing*) para aumentar la capacidad de respuesta y agilidad en el procesamiento y publicación de datos electorales.

En la implementación de esta infraestructura se adoptaron medidas para garantizar la calidad y seguridad del servicio; tanto la seguridad física de la infraestructura del PREP como también la seguridad digital, ante el riesgo de ataques cibernéticos como la denegación de servicios. Lo anterior, en caso de que se presentara un ataque al sistema que indujera la pérdida de la conectividad de la red o el consumo del ancho de banda, al sobrecargar los recursos computacionales, entre otros riesgos.

---

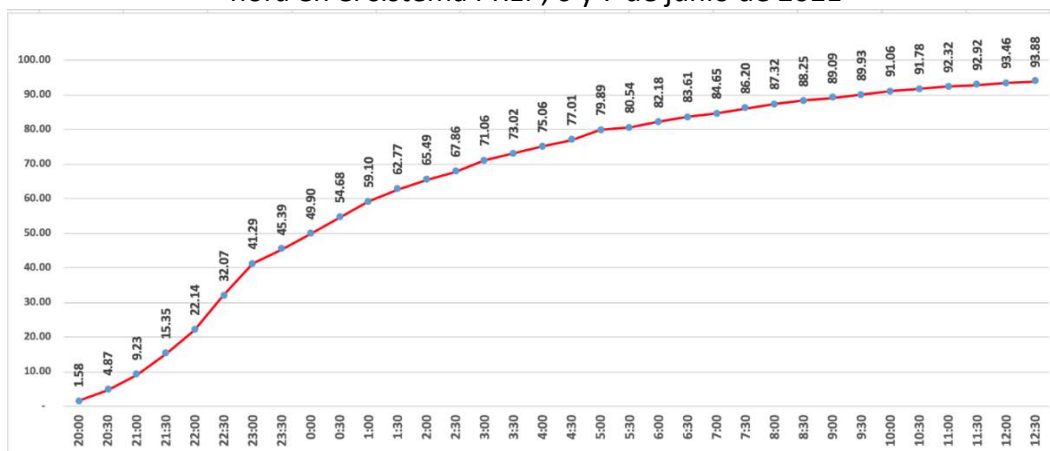
<sup>227</sup> Existía un CNEARREP principal y otro alterno.

<sup>228</sup> Elasticidad se refiere a la capacidad que se tiene en la nube de ampliar la infraestructura y recursos informáticos de procesamiento, memoria y almacenamiento, entre otras para ajustarse a una demanda variable.

En el diseño se incluyó el aseguramiento de los servicios de DNS, inspección profunda de paquetes y la proyección frente a ataques contenidos por módulos IPS/IDS<sup>229</sup>, WAFs<sup>230</sup>, entre otros. Los recursos informáticos asignados para la transmisión, procesamiento, cómputo y publicación en nube fueron asegurados de conformidad y en coordinación con un grupo de expertos en seguridad del proveedor de la nube, que adicionalmente ayudaron en su configuración y arquitectura. Esta labor permitió que, durante el proceso de procesamiento y publicación de resultados, el funcionamiento general de todo el sistema fuera eficiente y capaz de responder a las solicitudes de todos los usuarios, con un volumen de procesamiento que no superó los recursos asignados. Durante la jornada electoral, la Misión observó el proceso de transmisión, consolidación, seguridad y publicación de resultados de las elecciones. Tal y como estaba previsto, el PREP actualizó en tiempo real los resultados preliminares de la votación durante 24 horas<sup>231</sup>, de forma continua. Los representantes de cada partido pudieron cotejar que los resultados e imágenes de las actas de cada casilla que fiscalizaron coincidían con los registrados por el órgano electoral. Alrededor de las 23:00 horas del día de la elección se habían procesado 41,29 % de las actas en todo el país.

Considerando que las casillas de votación cierran a las 18:00 (hora local) o hasta que el último elector formado en fila vote, la Misión considera que el tiempo transcurrido entre la conclusión de la votación y la publicación de los resultados es lento conforme con los estándares de un proceso electoral moderno, en que los plazos tienden a ser menores. El ritmo al que se recibieron las actas retrasó en parte el cómputo a nivel nacional. Lo anterior fue producto de un lento proceso de escrutinio en la mesa de votación, desafíos en la logística asociada al traslado de las actas desde las casillas de votación al centro de cómputo, entre otras razones.

**Figura 3.** Avance nacional en el procesamiento de actas de escrutinio contabilizadas cada media hora en el sistema PREP, 6 y 7 de junio de 2021



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

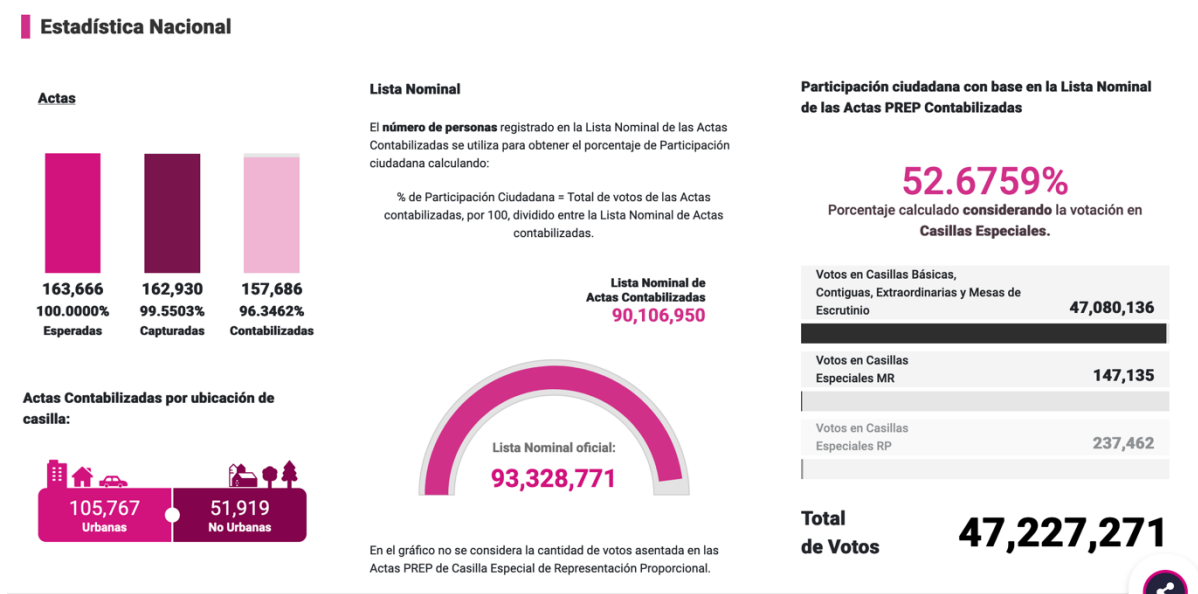
En total, el PREP capturó 162.930 actas del nivel diputaciones, equivalente al 99,55% de las 163.666 actas esperadas. De las 157.686 actas contabilizadas, 105.767 provenían de casillas ubicadas en zonas urbanas y 51.919 de zonas no urbanas.

<sup>229</sup> Intrusion Prevention System. (IPS). Intrusion Detection System (IDS).

<sup>230</sup> Web Application Firewall (WAF).





<sup>231</sup> Se inició a las 20:00 horas del 6 de junio y finalizó a las 20:00 horas del día siguiente.







**Figura 4. Total de actas de escrutinio procesadas por el PREP, estadística nacional**



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

**Tabla 2. Actas contabilizadas por el PREP, votos para diputaciones, 7 junio de 2021**

Partido / Coalición	Distritos Obtenidos	Votación	Porcentaje
	33	3.716.203	7,86 %
	11	2.638.674	5,58 %
	0	243.476	0,51 %
	1	963.824	2,04 %
	0	521.246	1,10 %
	7	3.292.395	6,97 %
	64	6.347.077	13,43 %

	0	1.291.154	2,73 %
	0	836.452	1,77 %
	0	1.173.681	2,48 %
	65	12.165.733	25,75 %
	119	12.331.148	26,11 %
	0	41.882	0,08 %
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>45.562.945</b>	<b>96,47 %</b>
<b>Candidaturas no registradas</b>		<b>50.767</b>	<b>0,10 %</b>
<b>Votos Nulos</b>		<b>1.613.559</b>	<b>3,41 %</b>
<b>Total Final</b>		<b>47.227.271</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

### Proceso de Auditoría PREP

El INE firmó un convenio de colaboración para que la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-I) llevara a cabo una auditoría al PREP para las elecciones del 2021. Con ese propósito, la UAM realizó diversas pruebas sobre el sistema informático y la infraestructura tecnológica del PREP. En la revisión se realizaron pruebas funcionales, con el fin de validar que el sistema informático del PREP federal presentara la información de los resultados e imágenes de las actas de escrutinio y cómputo. Asimismo, se revisó la seguridad informática y la disponibilidad del sistema en situaciones de alta demanda. Durante el desarrollo de cada etapa contemplada en la auditoría, la UAM-I emitió al INE recomendaciones para fortalecer el sistema y la infraestructura tecnológica del PREP. Adicionalmente, previo al inicio de la operación del PREP Federal, la UAM-I verificó que el sistema correspondiera al auditado y que su base de datos no contuviera resultados preliminares.

– Cómputos Distritales

El cómputo distrital consiste en la suma de los votos que depositó la ciudadanía en las urnas, registrados en las actas de cada una de las casillas. Sus resultados tienen validez legal y definitiva, en tanto no exista una disputa en los términos previstos en la ley electoral.

El Art. 310 de la LGIPE regula el proceso para realizar el cómputo distrital, el cual debe iniciar a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral. El cómputo de cada una de las elecciones se realiza según el orden siguiente:

- a) El de la votación para la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos (no aplicable para la elección de 2021)
- b) El de la votación para Cámara de Diputados y Diputadas, y
- c) El de la votación para el Senado (no aplicable para la elección de 2021)

El conteo se realiza sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión, a fin de comprobar que las actas sean válidas y resolver, cuando se presentan, los votos impugnados que las casillas de votación consignen en las actas respectivas<sup>232</sup>.

**Pilotos de Urnas Electrónicas**

Para esta elección se implementaron planes piloto de votación mediante el uso de 50 urnas electrónicas en Jalisco y 50 en Coahuila. En total, las urnas electrónicas representaron aproximadamente el 0,06% de las 162.570 mil casillas aprobadas para las elecciones. Cabe destacar que las urnas electrónicas solo se usaron en casillas básicas<sup>233</sup> y contiguas<sup>234</sup>.

El 3 de febrero de 2021, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG96/2021<sup>235</sup>, que estableció los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para instrumentar el voto electrónico en determinadas localidades de Coahuila y Jalisco.

La urna electrónica es un dispositivo en el cual las y los ciudadanos pueden acceder a votar, señalando el partido, coalición o la candidatura de preferencia al oprimir un botón en la pantalla digital del dispositivo. La urna faculta al elector realizar la votación y verificar que su intención para cada elección se encuentra correctamente registrada, a través de un instrumento llamado “testigo de voto”, un comprobante en papel térmico en el que se graba la selección efectuada por el elector en la pantalla. En el caso de Jalisco, esta medida de verificación se depositaba automáticamente en un almacén sellado, que estaba integrado a la urna. En el caso de Coahuila, el elector depositaba en una urna tradicional el testigo del voto que imprimía la urna electrónica.

Al cierre de la votación, el presidente de casilla ingresaba un código de cierre mediante un teclado y deslizaba una tarjeta electrónica en un lector de la urna (doble factor de autenticación). Al recibir la instrucción del presidente, la urna electrónica imprimía de forma automática las actas

---

<sup>232</sup> De acuerdo con lo establecido en el Art. 311 de la LGIPE

<sup>233</sup> Recibe la votación de entre 100 y 750 personas.

<sup>234</sup> Cuando hay más de 750 personas en la lista nominal de la sección, se instalan casillas contiguas. De acuerdo con el orden alfabético se determina quiénes votan en la casilla básica y quiénes en las contiguas.

<sup>235</sup> Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116843/CGex202102-03-ap-11.pdf>.



de resultados, primero de diputaciones federales, luego las diputaciones locales y al final la elección de ayuntamientos.

La capacitadora/or asistente electoral (CAE) solicitaba entonces los ejemplares del acta de resultados para transmitir al PREP. La transmisión se realizaba escaneando el código QR que se encontraba en la parte superior del acta.

– Urna Electrónica de Coahuila

La urna electrónica en Coahuila se ha utilizado en más de 350 ejercicios democráticos de carácter vinculante, desde consultas infantiles, estudiantiles y/o universitarias, hasta elecciones de autoridades de partidos políticos. En la elección del 6 de junio de 2021 se utilizaron 50 urnas electrónicas<sup>236</sup>.

La arquitectura del *hardware* y actualización en el diseño del *software* de la urna electrónica de Coahuila ha evolucionado significativamente desde su adopción. Para esta elección, de acuerdo con información entregada a la Misión, se utilizaron las urnas de los modelos de quinta generación creados en el 2008, junto con mejoras de *hardware* y *software*.

– Urna Electrónica de Jalisco

El origen de la urna electrónica de Jalisco se remonta al año 2003. Esta urna ha avanzado a través del diseño e implementación de distintos prototipos utilizados en elecciones anteriores.

La principal diferencia de la urna actual con las urnas utilizadas en el pasado radica en ciertos elementos externos que han sido renovados, incluyendo el remplazo de un teclado inalámbrico por un teclado alámbrico, el remplazo de baterías pericidas, el incremento de memorias y pequeñas adecuaciones a la cubierta de la urna. No obstante, la Misión observó que el sistema operativo y *software* de la urna, desarrollado por el propio IEPJ, no fue actualizado en su totalidad, sino únicamente fue configurado para reflejar la oferta electoral de la elección del 6 de junio de 2021, además de realizar un número reducido de adecuaciones a la aplicación.

La Misión pudo conocer que, como consecuencia de ajustes presupuestarios, pérdida de personal técnico-electoral especializado, entre otras razones, el IEPJ enfrentó serias barreras institucionales que impidieron solventar un conjunto de riesgos potenciales, en general atribuidos a la actualización del sistema operativo y la aplicación. Del análisis realizado por los técnicos de la OEA a la urna utilizada en Jalisco, la Misión considera conveniente realizar una actualización integral a esta solución tecnológica, con el objetivo de reducir los riesgos derivados de la obsolescencia.

### **Voto Electrónico por Internet**

La introducción de nuevas tecnologías en el área electoral es parte integral de los procesos de modernización de los organismos electorales en América Latina. Para las elecciones del 6 de junio de 2021, el INE puso por primera vez a disposición el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI) para mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero. En esta ocasión el SIVEI se implementó a nivel estatal, en las entidades federativas cuyas constituciones reconocen el voto

---

<sup>236</sup> Disponible en:

[http://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/nombramientos/magistrados/GUANAJUATO/SLA/anexo\\_5.pdf](http://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/nombramientos/magistrados/GUANAJUATO/SLA/anexo_5.pdf)

en el extranjero: Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, así como las elecciones para la Diputación Migrante y la Diputación de Representación Proporcional de la Ciudad de México y Jalisco, respectivamente.

A fin de lanzar la iniciativa del voto por Internet, en 2019 el INE realizó una licitación que fue adjudicada a una empresa privada<sup>237</sup>. Asimismo, el INE contrató a una consultora internacional<sup>238</sup> y a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para realizar una auditoría del sistema de voto por Internet. En agosto de 2020, ambas entidades presentaron sus informes, respaldando la implementación del sistema.

Sumado a lo anterior, el INE realizó cinco simulacros de votación. El primero y segundo, durante los meses de marzo y agosto del año 2020, respectivamente. El tercer y cuarto simulacros de votación se llevaron a cabo en los meses de enero y marzo del año 2021 y, por último, se realizó un quinto simulacro del 26 al 30 de abril de 2021<sup>239</sup>. En este último simulacro, la Misión tuvo la oportunidad de observar la interacción del usuario con el sistema y su funcionalidad.

– *Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI)*

Esta es la primera vez que el INE implementa el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI)<sup>230</sup>, como una de las dos opciones para las personas residentes en el extranjero que estaban facultadas para votar por 11 gubernaturas<sup>231</sup> así como para las elecciones para la Diputación Migrante de la Ciudad de México y la Diputación de Representación Proporcional de Jalisco.

Para esta elección, 32.303 electores solicitaron registrarse en el extranjero. De estos, 21.585 (66,82%) eligieron la modalidad de voto por Internet y 10.718 (33,18%) decidieron emitir su voto por correo postal.

Durante la primera semana de mayo de 2021, todos los electores en el extranjero que se registraron para votar a través de la modalidad del voto por Internet recibieron por correo electrónico las claves de acceso al sistema SIVEI. De esta manera, el INE logró organizar un periodo de socialización para que las y los ciudadanos mexicanos que eligieron la modalidad de voto por Internet, tuvieran oportunidad de acceder al sistema para familiarizarse con el uso del SIVEI, previo a la votación. La etapa de sensibilización se realizó desde las 00:00 horas del 8 de mayo de 2021 y finalizó a las 23:59 horas del 19 mayo de 2021 (horario de Ciudad de México). Este periodo no implicó la emisión del voto, sino un proceso de prueba o simulación.

Para emitir el sufragio, el periodo de votación dio inicio a partir de las 20:00 horas del 22 de mayo de 2021 y finalizó a las 18:00 horas del 6 de junio de 2021 (horario de Ciudad de México<sup>240</sup>). Cabe destacar que, una vez que el votante finalizaba el proceso de votación, el SIVEI generaba un recibo que el elector podía utilizar para verificar que su voto se encontraba almacenado en el SIVEI y sería incluido en el cómputo de la elección.

---

<sup>237</sup> Indra Sistemas S.A

<sup>238</sup> Deloitte

<sup>239</sup> Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119929/cvme-4se-2021-05-17-p5-1-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>240</sup> Disponible en: <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/voto-por-internet>

– Proceso de votación electrónica vía SIVEI

El proceso de votación electrónica a través de Internet (SIVEI) comprendía tres fases fundamentales: la autenticación del elector, la emisión del voto y la verificación del voto emitido<sup>241</sup>, según se detalla a continuación:

a. Proceso de autenticación.

Una vez que el elector se registraba en el LNERE y seleccionaba la modalidad de votación electrónica por Internet (concretada durante el proceso de inscripción SRVE), recibía un correo electrónico con el título “*Cuenta de acceso al Sistema de Voto Electrónico por Internet*”. Este correo contenía un enlace al SIVEI que estaba identificado en el cuerpo del correo con el texto “dar clic **aquí**”. Una vez en el sistema SIVEI, como medida de seguridad se desplegaba una pregunta al elector en donde debía ingresar los últimos cuatro dígitos del número celular inscrito al momento de registrarse ante el INE. Ingresada esta información, el elector recibía un código de verificación a través de un mensaje SMS en su teléfono celular, el mismo que fue inscrito al momento de registrarse. Recibido el mensaje, el elector debía ingresar el código de verificación en el recuadro que exhibía el sistema. En esta fase del proceso de autenticación el elector debía escoger su contraseña, la cual debía ingresar y confirmar en el sistema.

b. Emisión del voto

Finalizada la fase anterior, para ingresar al SIVEI el elector debía navegar al siguiente URL: <https://sivei2021.ine.mx> e ingresar el usuario y la contraseña que generó en la fase anterior. Superada esta etapa, el elector obtenía un código de verificación que el sistema generaba y enviaba de forma automática. La persona debía elegir entre recibir el código a través de un mensaje SMS o mediante la lectura de un código QR, dependiendo de la opción seleccionada durante el proceso de registro. Una vez recibido el código de verificación, este debía ser ingresado en el recuadro/ventana del SIVEI para así iniciar la votación.

Después de exhibir una página de bienvenida, en la página siguiente el elector accedía a un breve instructivo que describía los pasos básicos para emitir el voto, antes de iniciar la votación. El sistema SIVEI solo desplegaba la boleta electrónica de la elección o elecciones a las que el elector tenía derecho a participar. A partir de ese momento, el elector tenía 30 minutos para realizar su votación. En el caso de que el tiempo finalizara, tenía la posibilidad de ingresar al proceso de votación nuevamente. El votante podía navegar o avanzar en el proceso de votación al presionar las opciones “Empezar” y “Siguiente”.

El sistema solo permitía que el elector seleccionara una opción o combinación válida conforme a cada candidatura o coaliciones registradas, dependiendo del caso. Asimismo, existía la posibilidad de que el elector pudiera elegir el voto nulo de manera voluntaria e intencional, como también ingresar el nombre de una candidatura no registrada. Una vez seleccionada la opción, esta se resaltaba en la pantalla automáticamente, indicando al elector su intención.

---

<sup>241</sup> Disponible en: [https://votoextranjero.mx/documents/52001/757367/Manual\\_SIVEI\\_Esp\\_2021.pdf/e9234ee1-ec99-437d-96c7-3294fb598a5e](https://votoextranjero.mx/documents/52001/757367/Manual_SIVEI_Esp_2021.pdf/e9234ee1-ec99-437d-96c7-3294fb598a5e)

Concretada la etapa anterior, el votante ingresaba a una pantalla donde podía verificar la opción u opciones electorales seleccionadas en el paso anterior. En esta etapa se le presentaba la opción de “Emitir voto”, en caso de ser correcto, o “Cambiar selección”, para regresar a la boleta electoral electrónica y cambiar la opción u opciones. En el caso de que seleccionara emitir el voto, el sistema presentaba una segunda pantalla de confirmación, para asegurarse de que estuviera seguro de su decisión y el sentido del voto. En caso de confirmar, iniciaba el proceso de envío del voto. Al concluir, se generaba un recibo con el nombre de la elección en la que el elector participó y un código que le permitía verificar que el voto se encontraba almacenado en el SIVEI.

*c. Verificación del voto emitido*

Una vez que el voto se almacenaba en el SIVEI, podía ser contabilizado y era incluido en el cómputo de los resultados de la elección correspondiente. Adicionalmente, el elector podía revisar que el código que recibió en su comprobante se encontraba en la lista de códigos de recibos de votación que posteriormente publicaba el INE.

El escrutinio y cómputo de la votación emitida desde el extranjero se realizó al cierre de la jornada electoral del 6 de junio en las Mesas de Escrutinio y Cómputo (MEC) del INE. La Secretaría Ejecutiva del INE generó el informe de resultados de la votación y ordenó su inclusión en el sistema de resultados electorales preliminares. En cuanto a los resultados oficiales, el INE realizó la suma de los resultados de las actas de MEC y asentó la votación total en las actas de cómputo distrital.

*– Consideraciones de seguridad del voto por internet*

Con el objetivo de brindar seguridad a los ambientes del SIVEI bajo su control, el INE estableció especificaciones técnicas y requerimientos para el diseño y desarrollo del sistema que contemplaron principios de programación segura. La Misión observó que la plataforma estuvo estable y funcionó sin interrupciones.

La MVE/OEA reconoce que el INE realizó diversas actividades que tuvieron como finalidad auditar la seguridad de la tecnología utilizada para el voto electrónico por Internet. Lo anterior teniendo en cuenta que, al incorporar dispositivos de votación—como una computadora del usuario—se añaden riesgos que implican la necesidad de extremar los cuidados y controles necesarios.

Los técnicos de la OEA constataron que, si bien este sistema contaba con un cifrado de comunicaciones que cumplió con las especificaciones técnicas determinadas por el INE, existen versiones más actualizadas y robustas que pudieron haberse utilizado, abarcando también a la superficie de ataque<sup>242</sup> del organismo.

Por otro lado, la Misión observó que el INE implementó una *blockchain* para el SIVEI. Es decir, se estableció una arquitectura tecnológica en forma de cadena, donde los datos, organizados en conjuntos (o bloques), eran asegurados individualmente con tecnología criptográfica. Posteriormente, los bloques eran añadidos a una cadena existente y transparente. Si bien esta tecnología busca dar mayor seguridad a los datos, los técnicos de la OEA constataron que el modo

---

<sup>242</sup> La superficie de ataque abarca aquellos activos informáticos que sean susceptibles de tener vulnerabilidades con posibilidad de ser explotadas por un incidente natural o un ataque deliberado. Estas vulnerabilidades pueden estar vigentes en el propio activo o venir ya predefinidas por la propia clasificación del activo.

de su implementación le restó eficacia, dado que no se distribuyeron los nodos y más bien estos fueron concentrados en dispositivos y servidores de una misma institución.

### Votos recibidos bajo la modalidad electrónica por Internet

Según información del INE, al cierre del periodo de votación, el domingo 6 de junio a las 18:00 horas (hora de ciudad de México), en el SIVEI se registraron 12.456 votos (57,70% del total de votantes registrados para votar por la modalidad SIVEI). La mayor concentración de votos en el extranjero se registró en Estados Unidos de América con 6.852 votantes (55% de los inscritos). En Canadá votaron 1.047 personas (8,4%), en España 869 (7%), en Alemania 738 (5,9%), en Reino Unido 488 (3,9%), en Francia 411 (3,2 %), en Suiza 197 (1,5%), en Países Bajos 184 (1,4 %), en Italia 164 (1,3 %) y en Australia 136 (1%), entre otros con un porcentaje menor al 1%.

### Otras Aplicaciones Tecnológicas

El proceso electoral 2021 se llevó a cabo en el contexto global de la pandemia por COVID-19, lo que motivó la creación de instrumentos tecnológicos que brindaran alternativas virtuales para las distintas fases de los comicios.

En este sentido, el INE adoptó un conjunto de medidas para facilitar el acceso a documentos, información y servicios en línea en el portal web oficial del órgano electoral. En particular, la tecnología se utilizó para difundir información y servicios clave que el INE tenía el deber de proporcionar a la ciudadanía. Algunas de estas herramientas se mencionan a continuación:

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

El Reglamento de Elecciones aprobado en septiembre de 2016 establece<sup>243</sup> que el INE “diseñará, instalará y operará” el SIJE con el objetivo de “informar de manera permanente y oportuna al Consejo General, a los Consejos Locales y Distritales del Instituto y, en caso de elecciones concurrentes, a los Organismos Públicos Locales (OPL) que correspondan, sobre el desarrollo de la Jornada Electoral”<sup>244</sup>.

Este sistema se compone por procesos de recopilación, transmisión, captura y disposición de información que se implementa en las juntas distritales ejecutivas del Instituto, con el fin de dar seguimiento a través de una herramienta informática a los aspectos más importantes que se presentaron en las casillas electorales el día de la elección<sup>245</sup>. El personal en campo—CAEs y supervisores electorales (SE)—, en cumplimiento de sus respectivas funciones de asistencia electoral, supervisaron y recorrieron las casillas que integraban su Área de Responsabilidad Electoral (ARE), para obtener información específica sobre el desarrollo de los comicios.

El SIJE 2021 operaba a través de un sistema híbrido de transmisión: vía voz, a través de SIJ Web, y vía datos, a través de la app SIJE. A continuación, se detalla la información que desplegaba la aplicación:

---

<sup>243</sup> Art. 316 párrafo 1 del Reglamento de Elecciones

<sup>244</sup> Manual de Operación del SIJE. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118510/ccoe-6se-22-03-2021-p4-v2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>245</sup> Artículo 315, numeral 1 del Reglamento de Elecciones.

- Integración de Mesas Directivas de Casilla Única (MDCU)
- Hora de inicio de la votación
- Presencia de representantes de partidos políticos y de candidaturas independientes en las casillas, por número y tipo de nombramiento
- Número de observadores/as electorales
- Incidentes que, en su caso, se registraran en las casillas electorales

La Misión conoció que, para esta elección, el INE implementó tres cambios al SIJE: 1) la transmisión “en primer término” de la hora de instalación de las casillas; 2) la recopilación de datos sobre la asistencia de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes; y 3) la eliminación de la transcripción en formatos, al priorizar el uso de la App SIJE. De acuerdo al INE, las medidas anteriores le permitieron incrementar la oportunidad de la información y optimizar el tiempo de transmisión.

– Aplicación móvil de Seguimiento a Paquetes Electorales (SPE)

Aplicación móvil que permitió el registro de la ubicación física de los paquetes electorales en cada etapa, desde su salida de la bodega hasta su regreso al consejo distrital, de forma que se podía rastrear el paquete desde su origen y tener una trazabilidad de los distintos puntos por donde pasara. La Misión conoció que, gracias a la integración de códigos de barra y QR con nomenclaturas específicas, se contó con un método de identificación única de cada paquete electoral por primera vez en una elección federal.

**Figura 4.** Flujo de la Aplicación móvil para el seguimiento a paquetes electorales.





Fuente: INE

— *Sistema de Registro de Solicitudes, Sustituciones y Acreditación de Representantes Generales y ante Mesas Directivas de Casilla de los Partidos Políticos y Candidaturas Independientes*

El principal objetivo de esta aplicación era el registro de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes, realizando cruces de datos con los sistemas de información electoral (lista nominal; funcionario o funcionaria de Mesa Directiva de Casilla (FMDC); listas de reserva de FMDC; sustituciones de FMDC, SE y CAE; listas de reserva de SE y CAE, observadores electorales, candidatos aprobados, representantes de otros partidos políticos locales, partidos políticos nacionales y candidaturas independientes), para validar si la persona era apta para participar como representante general o representante ante MDC.

La aplicación también facilitaba el control de la asistencia de dichos representantes a la casilla a la que fueron designados (en el caso de los representantes ante MDC) o casillas (en el caso de los representantes generales) durante la jornada electoral y durante el escrutinio y cómputo en las juntas distritales que les correspondían.

Asimismo, la aplicación emitía una serie de reportes, cada uno con información útil tanto para los usuarios pertenecientes al Instituto como para los usuarios pertenecientes a los partidos

políticos o candidaturas independientes. Dichos reportes se mostraban en forma gráfica y estadística, con el objetivo de proveer información concentrada a nivel nacional, local y distrital, así como tablas con el detalle por casilla.

Funcionalidades:

- Captura del responsable de registro de los partidos políticos y candidaturas independientes.
- Registro y sustitución individual y masiva de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes generales y ante mesa directiva de casilla.
- Cruces de información con los sistemas de información electoral.
- Eliminación de representantes no aprobados por el Consejo.
- Captura de la justificación de representantes con observaciones acreditables.
- Validación de los manifiestos de representación de los partidos políticos o candidaturas independientes.
- Emisión de las acreditaciones de representantes de partidos políticos o candidaturas independientes.
- Descarga de documentos de acreditación (relaciones, nombramientos y comprobantes para los representantes generales y ante mesa directiva de casilla).
- Captura de asistencias del inicio y fin de la jornada electoral, asistencias en escrutinio y cómputo, así como las causas de casilla sin presencia de representantes.
- Centro de reportes, el cual facilitaba la búsqueda de información de representantes.
- Centro de ayuda con materiales de capacitación.

– *Sistema y Portal de Observadoras y Observadores Electorales*

Se trató de una herramienta en línea que permitía el proceso de acreditación como observador electoral. Además del registro de solicitudes de acreditación, el portal permitía a las y los observadores tomar el curso de capacitación y descargar la acreditación y el gafete, una vez que las autoridades validaran la información.

El portal recibió 23.584 solicitudes, lo que representa un 75% del total de solicitudes recibidas (el 25% restante se recibió a través de las juntas ejecutivas del INE y los OPLs). Gracias a la herramienta, las y los ciudadanos no tuvieron que presentarse a la junta a solicitar su acreditación y llevar copia de los documentos (credencial y fotos), ya que toda la documentación se integraba en un expediente digital. Además, permitió a las ciudadanas y ciudadanos que eligieran la modalidad del curso en línea tomar el curso en el mismo portal, de acuerdo a la entidad que eligieran. De las 21.540 personas que optaron por el curso en línea, 12.341 concluyeron dicha capacitación.



**Figura 5. Portal de Observadoras y Observadores Electorales**



Fuente: <https://observadores.ine.mx>

– **Sistema de Capacitación Electoral y Aplicación Móvil de Supervisores Electorales**

El Sistema de Capacitación Electoral funcionó a través de una aplicación móvil que tuvo como objetivo apoyar el registro de información que recababan las y los Capacitadores Asistentes Electorales (CAE) relativas a las tareas de visita, notificación y capacitación a las y los ciudadanos sorteados para la primera etapa de capacitación electoral. Esta etapa transcurrió desde el 12 de febrero al 4 de abril de 2021. Con el desarrollo de esta herramienta, el INE buscó a) reducir los tiempos de transmisión de información; b) disminuir la carga de trabajo de los CAE; c) contar con información oportuna en cuanto al avance de la visita, notificación y capacitación de funcionarios de casilla, con el objetivo de facilitar la toma de decisiones en situaciones críticas.

Por otro lado, la Aplicación Móvil de Supervisores Electorales permitía registrar la asistencia de los funcionarios de mesas directivas de casillas (FMDC) a los eventos programados, así como los SE y/o CAE (instructores) que atendieran dichos eventos.

– **Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR)**

El SNR es la herramienta que permitía llevar el registro y control de las y los ciudadanos que se postularan como aspirantes, precandidatos, y candidatos/as a los diferentes cargos de elección popular.

La importancia de la operación del sistema es que permitía el registro en línea de aspirantes, precandidatos/as y candidatos/as, quienes digitalizaban su documentación y la adjuntaban al sistema. La información pasaba por un proceso de verificación por la autoridad encargada y, en caso de ser aprobados, el sistema les generaba una trazabilidad o registro auditable que permitía iniciar el proceso de fiscalización.

## **Hallazgos y Recomendaciones**

### **Urna Electrónica**

Para esta elección se implementaron planes piloto de votación mediante urnas electrónicas en Jalisco y Coahuila. Derivado del análisis de los técnicos de la OEA a la urna utilizada en Jalisco, la Misión considera que existen riesgos derivados de la obsolescencia. Por lo anterior, recomienda:

- Modernizar tanto el diseño como los componentes, el sistema de base y las aplicaciones de la urna electrónica de Jalisco.
- Redefinir los requisitos de *software* y las especificaciones técnicas con un enfoque en la seguridad de la información para las urnas.

### **Voto por Internet**

Esta es la primera vez que el INE implementó el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI), como una de las dos opciones para las personas residentes en el extranjero que estaban facultadas para votar. Los técnicos de la OEA constataron que, si bien este sistema contaba con un cifrado de comunicaciones que cumplió con las especificaciones técnicas determinadas por el INE, existen versiones más actualizadas y robustas que pudieron haberse utilizado, abarcando también a la superficie de ataque del organismo. Por otro lado, la Misión observó que el INE implementó una *blockchain* para el SIVEI. Los técnicos de la OEA constataron que todos los nodos estuvieron concentrados en dispositivos y servidores del INE. En base a lo anterior, se recomienda:

- Evaluar los riesgos de seguridad inherentes al uso de ambientes de votación remotos, incluyendo el uso del dispositivo del votante, sobre el cual la autoridad electoral no tiene control.
- Analizar la pertinencia del uso de navegadores que ofrecen anonimización, técnicas de ocultamiento y cambio de identidad para las y los usuarios del SIVEI.
- Informar a la ciudadanía sobre técnicas de *smishing* (por riesgo de suplantación de la empresa de comunicaciones), y de *fishing*, métodos de ataque que pretenden ofrecer soporte por vía telefónica a la víctima, ante electores que pueden encontrarse en búsqueda de ayuda para votar por medio de su dispositivo.
- Considerar la implementación de protocolos de cifrado de canales de comunicación más robustos en todos los servicios.
- En caso de continuar con el uso de *blockchain*, es recomendable establecer una distribución de los nodos de tal modo que no todos se alberguen en los dispositivos y servidores en el INE, con el objetivo de abonar a la seguridad de la información.

### **Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)**

En lo que respecta al Programa de Resultados Electorales Preliminares, la Misión observó que solo 41,29 % de las actas de escrutinio en todo el país se habían procesado alrededor de la 23:00 horas (cinco horas después del cierre de la votación).. Los tiempos de publicación del PREP pueden tener relación con la gran carga de trabajo que recae en los Capacitadores Asistentes Electorales, quienes a la conclusión del escrutinio tenían asignadas varias casillas y recaía en ellos

la responsabilidad de transmitir los datos a través de la App PREP Casilla. Al respecto, la Misión recomienda:

- Considerar ampliar el número de Capacitadores Asistentes Electorales (CAEs) el día de la votación, para así incrementar el número de actas que son capturadas y transmitidas desde las casillas.
- Evaluar alternativas que optimicen la digitalización de datos con la introducción de una tecnología de Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR por sus siglas en inglés) o inclusive la adecuación de la aplicación PREP casilla, de forma que se incluya un proceso de primera digitalización a través de la aplicación.
- Que los dispositivos móviles (empleados para la captura y transmisión de actas PREP) contemplen la actualización del sistema operativo Android con una versión que mejore su rendimiento, privacidad y seguridad.
- Configurar en el dispositivo Android una contraseña proporcionada por el usuario antes de que pueda acceder al sistema.

### 3) PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

#### Introducción

Las elecciones celebradas el 6 de junio han sido las más grandes de la historia de México. A nivel federal, se han elegido 500 diputaciones, mientras a nivel local, se registraron un total de 19.915 cargos: 30 renovaciones de congresos locales y 1.923 ayuntamientos, de los cuales 1.923 fueron presidencias municipales, 2.057 sindicaturas, 14.222 regidurías, 204 concejalías y 431 cargos auxiliares<sup>246</sup>.

México cuenta con normas de paridad cada vez más robustas que se traducen en un incremento de la representación política de las mujeres e instituciones electorales con estructuras de género sólidas. La agenda para la igualdad va consolidándose, y en esta elección incluyó, por primera vez, recursos etiquetados para mujeres candidatas. El país cuenta también con una sociedad civil vigorosa en el ámbito de la defensa de los derechos político-electorales de las mujeres, que, además, ha establecido alianzas con las autoridades electorales, multiplicando su capacidad de incidencia.

A la par de estos elementos positivos, sin embargo, continúan observándose problemas relacionados con las múltiples formas de discriminación y violencia política que enfrentan las mujeres. La MVE ha observado que la discriminación y la violencia política ocurren con particular frecuencia en el ámbito local y al interior de los partidos políticos. La política continúa siendo un espacio hostil para las mujeres y los costos que enfrentan las candidatas son todavía muy altos.

En lo que respecta a la participación de mujeres, los comicios celebrados el 6 de junio de 2021 han tenido las siguientes características:

- Se celebraron luego de la reforma constitucional aprobada en el año 2019 que instituye la “Paridad en todo”. México es el único país en la región que ha consagrado el principio de la paridad en los tres poderes del Estado en la Constitución.
- Contaron por primera vez con un marco jurídico en materia de violencia contra las mujeres en política aprobado en abril de 2020, conquista largamente buscada por las mujeres mexicanas.
- Se integró con paridad absoluta la Cámara de Diputados, 250 mujeres y 250 hombres. México es hoy el segundo país de los Estados Miembros de la OEA con más mujeres parlamentarias<sup>247</sup>.
- Se aplicó la paridad en las candidaturas en las gubernaturas, por impulso del INE. El resultado de la aplicación de la paridad ha llevado a la elección de un número histórico de mujeres gobernadoras.
- En las entidades federativas, los resultados electorales fueron bastante equilibrados en términos de género, incluso en algunas entidades federativas hay asambleas locales y

---

<sup>246</sup> Informe del INE “Numeralia de procesos electorales 2021-2021”. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia-final05082021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>247</sup> Unión Interparlamentaria, consultada el 1 de septiembre de 2021. Datos disponibles en <https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2021>

ayuntamientos conformados por más del 50% de mujeres electas. Sin embargo, persiste una brecha de género significativa en las presidencias municipales, con al menos 17 entidades federativas donde el porcentaje de mujeres presidentas municipales está por debajo del 30%.

- Se establecieron normas que han buscado reforzar la paridad y procurar mayor igualdad en la competencia electoral. Se destacan las acciones afirmativas para distintos grupos (población indígena, población afromexicana, migrantes, entre otros) cuya aplicación debe respetar igualmente la paridad. Por primera vez, es obligatorio que los partidos políticos destinen al menos el 40% del financiamiento público para la campaña electoral de mujeres candidatas. Además, se han adoptado importantes políticas y medidas contra la violencia política en el marco de la nueva reforma legal para propiciar el acceso de las mujeres a la justicia y lograr mayor protección de las mujeres en situación de violencia.
- El TEPJF emitió criterios, jurisprudencia y sentencias relevantes en el marco de esta elección. En materia de paridad, en septiembre de 2021 emitió la jurisprudencia 10/2021<sup>248</sup> justificando los ajustes posteriores a la elección para lograr la paridad, posibilitando también que un cuerpo electo se integre por más del 50% de mujeres electas.
- En este proceso electoral, el TEPJF emitió una sentencia anulando una elección municipal (en Guerrero) por razones de violencia política de género. Lo anterior marcó un hito dado que es la primera vez en la historia del país que se anula una elección por esta causa.
- Uno de los mayores retos para el ejercicio pleno de los derechos políticos electorales que la MVE ha observado en este proceso electoral es la brecha que existe entre el marco normativo y su cumplimiento entre los niveles federal y local, así como la necesidad de reforzar las capacidades de los organismos locales para armonizar y hacer cumplir las normas paritarias.
- La brecha entre lo federal y lo local también es visible en el comportamiento de los partidos políticos. Por ejemplo, los partidos políticos a nivel nacional cumplen con las obligaciones referidas al financiamiento etiquetado, mientras que datos preliminares del INE señalan que el incumplimiento en la aplicación de estas medidas se ubica a nivel local. Las expertas y políticas consultadas se referían a la “paridad simulada” para aludir a prácticas poco democráticas de parte de los partidos políticos para cumplir solo formalmente con la norma.

### **Marco Jurídico**

México ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales y regionales vigentes en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres, en concreto<sup>249</sup>:

- Carta de las Naciones Unidas
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- CEDAW - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

---

<sup>248</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/2021&tpoBusqueda=S&sWord=>

<sup>249</sup> Disponible en: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos\\_humanos.php#gsc.tab=0](http://www.ordenjuridico.gob.mx/derechos_humanos.php#gsc.tab=0)

- Protocolo Facultativo de la CEDAW
- Carta de la OEA
- Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer

En el ámbito nacional, se destacan las siguientes legislaciones en materia de igualdad y no discriminación contra las mujeres:

- Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación (2003)
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006)
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007)
- Ley Olimpia contra el acoso digital (2021)

### **La participación de hombres y mujeres en las elecciones observadas**

#### **A. Inclusividad en las elecciones desde la perspectiva de género**

Como enseña la tabla a continuación, tanto en el padrón electoral como en la lista nominal, hay un número ligeramente superior de mujeres, acorde con el mayor peso poblacional de estas.

**Tabla 1.** Distribución de mujeres y hombres en el padrón electoral y en la lista nominal, México, PEF 2020-2021

	Padrón Electoral	Porcentaje	Lista Nominal	Porcentaje
<b>Mujeres</b>	48,531,777	51,88%	48,462,689	51,81%
<b>Hombres</b>	48,462,689	48,19%	45,065,784	48.18%
<b>Total</b>	93,676,029		93,528,473	

Fuente: INE, Numeralia de procesos electorales 2020-2021.

#### **B. Limpieza de las elecciones desde la perspectiva de género**

##### **i. Equidad de género dentro de los órganos electorales**

A nivel federal, el sistema electoral mexicano se compone del Instituto Nacional Electoral (INE), autoridad administrativa; el TEPJF, la autoridad jurisdiccional; y la Fiscalía Especial de Delitos Electorales (FEDE), organismo especializado de la Procuraduría General de la República (PGR), encargado de investigar los delitos electorales a nivel federal. Cada entidad federativa cuenta con una autoridad electoral administrativa denominada Organismo Público Local Electoral (OPLE), así como también con autoridades electorales jurisdiccionales denominadas Tribunales Estatales Electorales (TEE).

Tanto el INE como el TEPJF cuentan con sólidas estructuras de género lideradas por autoridades electorales mujeres. Sin embargo, la integración de sus órganos colegiados es mayoritariamente masculina.

### *Instituto Nacional Electoral*

El Consejo General del INE se integra, a nivel de autoridades electorales, por 6 hombres y 5 mujeres. El máximo cargo, de Consejero Presidente, está ocupado por un hombre. A la fecha, ninguna mujer ha presidido el órgano administrativo electoral federal mexicano.

**Tabla 2.** *Autoridades del INE por género, México, junio de 2021*

Nombre	Cargo	Género
Lorenzo Córdova	Consejero Presidente	Hombre
Norma Irene de la Cruz	Consejera	Mujer
Uuc-kib Espadas	Consejero	Hombre
Adriana Favela	Consejera	Mujer
Martín Faz	Consejero	Hombre
Carla Humphrey	Consejera	Mujer
Ciro Murayama	Consejero	Hombre
Dania Ravel	Consejera	Mujer
Jaime Rivera	Consejero	Hombre
José Roberto Ruiz	Consejero	Hombre
Claudia Zavala	Consejera	Mujer

Fuente: elaboración propia con base a información de la página web del INE, consultada en julio de 2021

A lo interno, de acuerdo al Programa Anual de Trabajo (PAT) 2020-2021, el INE estructura su trabajo en tres ejes temáticos:

1. Acciones al interior del INE relacionadas con la actualización del marco normativo a favor de espacios libres de violencia en el Instituto.
2. Paridad y acciones afirmativas en el proceso electoral:
  - a. Representación política de las mujeres y otros grupos en situación de discriminación
  - b. Lineamientos de paridad y reelección
  - c. Acciones afirmativas

- d. Liderazgo político de las mujeres<sup>250</sup>
- 3. Elecciones sin violencia política contra las mujeres en razón de género:
  - a. Acuerdos y mecanismos para la prevención, atención, sanción, reparación y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género.
  - b. Seguimiento al registro y los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Además, el INE creó la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación que, a partir de la reforma a la LGIPE de 2020, funciona permanentemente<sup>251</sup>.

Por su parte, la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación del INE<sup>252</sup> está adscrita a la Presidencia del Consejo, y tiene como atribuciones proponer a las Direcciones Ejecutivas, Unidades Técnicas y órganos desconcentrados la implementación de políticas, programas y proyectos de no discriminación y en materia de igualdad de género, con base en la Política Institucional. Además, bajo la supervisión de la Presidencia, coordina la relación interinstitucional en el ámbito gubernamental, social, nacional e internacional en materia de género y no discriminación por parte del Instituto.

Otras iniciativas impulsadas por el INE en coordinación con instituciones y/o autoridades electorales y gubernamentales son la Red Nacional de Candidatas, la Red de Coaching de Mujeres del Servicio Profesional Electoral Nacional. Asimismo, destaca la labor de la Asociación Mexicana de Consejeras y Ex Consejeras Electorales y el rol del Observatorio de Participación Políticas de las Mujeres.

#### *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

La Sala Superior del TEPJF se integra por siete personas Magistradas, de los cuales cinco son hombres y dos son mujeres. A la fecha de la elección de 2021<sup>253</sup>, el órgano colegiado estaba presidido por un hombre, que ejerce el cargo de Magistrado Presidente.

**Tabla 3.** *Autoridades del TEPJF por género, México, junio de 2021*<sup>254</sup>

Nombre	Cargo	Género
José Luis Vargas	Magistrado Presidente	Hombre
Reyes Rodríguez	Magistrado	Hombre
Felipe de la Mata	Magistrado	Hombre

<sup>250</sup> Una de las actividades bajo este rubro fue el Curso para Candidatas Electorales de la CIM y de la EG/OEA, que se llevó a cabo del 12 al 23 de abril de 2021 y que formó a 79 candidatas electorales, en su mayoría a una diputación federal.

<sup>251</sup> Creada mediante el acuerdo INE/CG87/2020 el 17 de abril de 2020.

<sup>252</sup> Regulada en el artículo 70, numeral 1, incisos c) y l) del Reglamento Interior del INE.

<sup>253</sup> Diciembre, 2021.

<sup>254</sup> Desde el día 2 de septiembre de 2021, la presidencia del Tribunal es ejercida por el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, cuyo mandato se extiende hasta octubre de 2024.



Felipe Alfredo Fuentes	Magistrado	Hombre
Indalfer Infante	Magistrado	Hombre
Janine Otálora	Magistrada	Mujer
Mónica Aralí Soto	Magistrada	Mujer

Fuente: elaboración propia con base a información de la página web del TEPJF, consultada en julio de 2021

El TEPJF también se ha dotado de una estructura interna que aborda los asuntos de igualdad. La Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género, área adscrita a la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la responsable de implementar proyectos y acciones para la promoción de la no discriminación e igualdad entre mujeres y hombres, para el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como de institucionalizar el enfoque de la perspectiva de género y no discriminación en el TEPJF. Una de las principales funciones de la Dirección es fomentar que en el ámbito jurisdiccional se juzgue con perspectiva de género.

#### *Fiscalía Especial de Delitos Electorales*

Esta institución está liderada por un hombre, José Agustí Ortiz Pinchetti. La FEDE no dispone de una estructura específica que aborde los asuntos de igualdad de género.

### **C. Competitividad en las elecciones desde la perspectiva de género**

#### **i. Equidad de género en el sistema electoral y en los mecanismos de postulación**

En las últimas tres décadas, México ha logrado importantes avances jurídicos que han ubicado al país a la vanguardia en materia de democracia y derechos políticos de las mujeres. En 1993, adoptó la primera cuota de género en el ámbito electoral, y casi veinte años más tarde, en el año 2014, consagró la paridad a nivel constitucional para la integración de candidaturas al Congreso de la Unión y a congresos locales de las entidades federativas.

En 2019, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional de los artículos 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución<sup>255</sup>, instituyendo el principio constitucional de paridad de género como elemento transversal a la integración de todos los órganos y poderes del Estado, conocida como “paridad en todo”. Por primera vez, un país de la región amplió la paridad del ámbito electoral al conjunto del Estado.

La incorporación del principio de paridad en la Constitución ha propiciado el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias encaminadas a darle cumplimiento. Así, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece que la “igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación.”

Las principales obligaciones en relación a la aplicación de la paridad que señalan las normas mexicanas son las siguientes:

<sup>255</sup> Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/64/238\\_DOF\\_06jun19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/64/238_DOF_06jun19.pdf)

- 1) Paridad en las gubernaturas: se extiende a cargos unipersonales y exige que los partidos políticos nacionales postulen un máximo de ocho candidaturas de un mismo género. Esta obligación fue impugnada ante el TEPJF. Luego de una serie de comunicaciones de parte del Tribunal, la decisión del TEPJF<sup>256</sup> confirmó que el INE no tiene atribuciones para establecer la medida, pero solicitó a los congresos federal y locales legislar sobre la paridad en gubernaturas después del proceso electoral, indicando a los partidos que este principio se hiciera efectivo ya en la postulación de candidaturas en el proceso electoral de 2021.
- 2) Refuerzo de la paridad horizontal (encabezamiento) en las candidaturas a diputaciones: El INE observó que los partidos políticos tienden a encabezar las listas de candidaturas a diputaciones de representación proporcional con hombres. De las 195 listas registradas en los Procesos Electorales Federales desde 2006 a 2018, 148 se encabezaron con hombres (75,9%) y solamente 47 fueron encabezadas por mujeres (24,1%). Esa tendencia se empezó a revertir en 2018, gracias a la acción afirmativa establecida por el INE, que exigió que al menos dos de las cinco listas debían encabezarse por fórmulas de un mismo género. Además, para el presente proceso, todos los partidos tuvieron que encabezar con fórmulas de candidaturas de mujeres por lo menos tres (3) de las cinco (5) listas plurinominales.
- 3) Los partidos políticos y coaliciones podrán postular un mayor número de mujeres que de hombres en las candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa o representación proporcional, pero el número de candidaturas de mujeres no puede ser inferior al 50%<sup>257</sup>.
- 4) Los partidos políticos y coaliciones, al solicitar la sustitución de alguna candidatura, podrán suplir una fórmula compuesta por hombres por una fórmula integrada por mujeres, que deberá conservarse durante todo el proceso electoral.
- 5) Se crean bloques de competitividad y se establecen porcentajes de postulación en cada uno:
  - a. Bloque de menor competitividad: hasta el 50% en el 20% de los distritos
  - b. Bloque de competitividad intermedia: Al menos el 45% de las candidaturas
  - c. Bloque de mayor competitividad: al menos el 50% de las candidaturas
- 6) En el caso de coaliciones parciales, si el número de fórmulas de candidaturas a diputaciones que postulen no sea par, la fórmula impar remanente debe estar integrada por mujeres.
- 7) Se permite la integración de fórmulas mixtas en el caso de candidatos propietarios hombres, pero no en el caso de candidatas propietarias mujeres.
- 8) Paridad en acciones afirmativas:

---

<sup>256</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4040/0>

<sup>257</sup> Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5606896&fecha=07/12/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606896&fecha=07/12/2020) Parágrafos 41 y 42.

- a. **Pueblos indígenas:** El Acuerdo INE/CG572/2020 incrementó de 13 a 21 el número de Distritos en que los partidos políticos o coaliciones deberán postular personas que acrediten la adscripción como indígenas, de las cuales 11 serán mujeres. Para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, los partidos políticos nacionales deberán postular un mínimo de nueve candidaturas de origen indígena a postular en las listas (una en la Primera, una en la Segunda, cuatro en la Tercera, dos en la Cuarta una en la Quinta), de las cuáles al menos una deberá ubicarse en el primer bloque de 10 fórmulas circunscripciones electorales. En el caso de las circunscripciones tercera y cuarta, al haberse determinado un número par de fórmulas indígenas, se deberá postular igual número de fórmulas de hombres y de mujeres. Asimismo, del total de nueve fórmulas de candidaturas indígenas establecido, no más de cinco deberán corresponder al mismo género.
- b. **Personas con discapacidad:** Los partidos políticos nacionales deben postular, en lo que respecta al principio de mayoría relativa, fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 (seis) de los 300 Distritos que conforman el país. En lo referente al principio de representación proporcional, se exige la postulación de por lo menos dos fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, las cuales deberán ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista. Con ello, se garantiza la postulación de al menos ocho fórmulas de personas con discapacidad para candidaturas a diputaciones federales por ambos principios. Además, los partidos políticos nacionales deberán garantizar la paridad de género en dichas candidaturas, con la finalidad de que la mitad de éstas sean integradas por mujeres y la otra mitad por hombres.
- c. **Personas afromexicanas:** Se exige a los partidos políticos nacionales postular al menos tres fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 Distritos Electorales de mayoría relativa y una fórmula por el principio de representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista. Las cuatro postulaciones deben realizarse de manera paritaria.
- d. **Personas de la diversidad sexual:** Los partidos políticos nacionales deben postular al menos dos fórmulas de candidaturas integradas por personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos de mayoría relativa y una fórmula por el principio de representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista. Las tres postulaciones deben realizarse de manera paritaria (2/1). Al respecto de esta acción afirmativa el INE estableció las siguientes condiciones:
  - Atendiendo al criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-304/2018, para acreditar la calidad de la comunidad LGBTTTIQ+ será suficiente con la autoadscripción de dicha circunstancia por parte de la persona candidata.
  - En caso de que se postulen personas trans, la candidatura corresponderá al género al que se identifiquen, y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento

del principio de paridad de género, considerando que en la solicitud de registro de candidatura el partido político deberá informar que la postulación se realiza dentro de la acción afirmativa de persona de la diversidad sexual con el propósito de constatar el cumplimiento de la nominación de las tres candidaturas en los Distritos federales electorales y de las cuestiones relativas a la paridad de género.

- En el caso de que se postulen personas no binarias, en reconocimiento de los derechos humanos, políticos y electorales de la comunidad LGBTTTIQ+, las mismas no serán consideradas en alguno de los géneros. Sin embargo, considerando, por un lado, que la Sala Superior en la sentencia que se acata determinó que “la inclusión de las acciones afirmativas debe hacerse en observancia plena del principio de paridad de género, el cual debe incorporarse como un eje transversal que rijan para todos los efectos conducente (sic) en cualquiera de las medidas” y por otro, que esta autoridad está obligada a garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales como lo es el de paridad de género, así como a prevenir y evitar simulaciones o fraude a la ley por parte de los partidos políticos y coaliciones, el Consejo General consideró necesario establecer que no se podrían postular más de tres personas que correspondían a dicho grupo.

Sobre lo anterior, la Misión tuvo conocimiento que, en el Estado de Tlaxcala, colectivos LGTBI denunciaron que 18 hombres se inscribieron como mujeres transexuales para eludir los requisitos normativos de la paridad. El órgano electoral tlaxcalteca avisó al partido Fuerza por México de que no cumplía con la paridad de género y los 18 candidatos que no podían ser hombres fueron sustituidos por otros 18 por la vía de la autoadscripción de identidad sexual. Los colectivos LGTBI, como la Red Mexicana de Mujeres Trans A. C., han denunciado que estas prácticas violentan el principio de paridad en los partidos, discriminan a las mujeres y no garantizan la participación de la diversidad sexual en Tlaxcala. Debido a que se dieron prácticas similares en Oaxaca en el proceso de 2018, la Misión recomienda estudiar con mayor profundidad el criterio de autoadscripción y cómo se ha implementado en el marco de la elección a efectos de evitar las simulaciones.

La Misión reconoce a las instituciones electorales por la implementación de los nuevos marcos jurídicos en materia de paridad. Asimismo, reconoce también el impulso decisivo que la agenda paritaria ha recibido por parte de distintos grupos de mujeres organizadas tanto a nivel federal como en las entidades federativas, tales como Mujeres en Plural, 50+1, la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales, entre otras.

No obstante, la Misión recibió información de que la armonización legislativa en materia de paridad y violencia política contra las mujeres en razón de género no se ha realizado en las 32 entidades federativas.

### **iii. Equidad de género en los partidos u organizaciones políticas**

Los partidos políticos mexicanos deben cumplir con diversas disposiciones legales y con la normativa emitida por el INE en materia de igualdad y derechos de las mujeres. Dicha normativa se refiere principalmente al cumplimiento de la paridad en las candidaturas electorales, así como en sus órganos internos, además de otras relacionadas con el financiamiento etiquetado de

género, la prohibición de incurrir en violencia política de género y de tomar las medidas adecuadas para prevenirla, atenderla y sancionarla cuando ocurre en sus espacios.

La Ley de Partidos Políticos establece que en los órganos internos se garantizará el principio de paridad de género<sup>258</sup>. Si bien la Misión no recibió del INE los datos de conformación por género de las estructuras partidarias, en base a información disponible públicamente, se observa que son hombres quienes ocupan los máximos cargos en los partidos políticos nacionales. La Tabla 4 indica que en el marco del proceso electoral 2020-2021, solamente una mujer preside uno de los diez partidos políticos que integraron la contienda de 2021.

**Tabla 4.** *Presidencias de los partidos políticos que participaron de la elección celebrada el 6 de junio de 2021, por género, México*

Partido político	Nombre del Máximo Cargo	Cargo	Género
Fuerza por México	Gerardo Islas Maldonado	Presidente	Hombre
MORENA	Mario Delgado Castillo	Presidente	Hombre
Movimiento Ciudadano	Clemente Castañeda	Coordinador Nacional	Hombre
PAN	Markos Cortés	Presidente	Hombre
PES	Hugo Eric Flores Cervantes	Presidente	Hombre
PRI	Alejandro Moreno	Presidente	Hombre
PRD	Jesús Zambrano	Presidente	Hombre
PT	Alberto Anaya	Coordinador Nacional	Hombre
PVEM	Karen Castrejón	Dirigente Nacional	Mujer
RSP	Fernando González Sánchez	Presidente	Hombre

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las páginas web de los partidos políticos, consultadas en julio de 2021

La Misión saluda el cumplimiento de la paridad en las candidaturas por parte de los partidos políticos, sin embargo, como ya señaló en 2018, considera que las organizaciones políticas mexicanas continúan enfrentando retos para democratizar su funcionamiento interno. En las entrevistas efectuadas, distintas interlocutoras han expresado a la MVE que las dirigencias siguen controladas por varones, quienes toman las decisiones sobre el reparto de los recursos, y definen las candidaturas en base, principalmente, a criterios de lealtad política hacia ellos. Diversas expertas y políticas consultadas por la Misión se referían a la expresión “paridad simulada” para denotar las prácticas poco democráticas de los partidos políticos y a un cumplimiento

<sup>258</sup> Ley General de Partidos Políticos, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf)

estrictamente formal de la paridad en las candidaturas, que resulta en la marginación de mujeres con trayectoria política pero que no gozan de la confianza de los líderes partidarios.

La brecha entre lo federal y lo local también es visible en el comportamiento de los partidos políticos. Si bien los partidos políticos cumplen con la obligación de asignar el financiamiento público etiquetado de género a nivel federal, tanto para el fortalecimiento de los liderazgos políticos de las militantes, así como en asegurar el acceso de las candidatas al menos al 40% de los recursos, datos proporcionados por el INE muestran el incumplimiento de los partidos políticos a nivel local con dichas obligaciones.

En la misma línea, los resultados electorales en las Presidencias Municipales ponen de manifiesto la persistencia de una cultura política machista al interior de los partidos políticos, y las resistencias de estos a cumplir la norma paritaria en los cargos de poder. Además, las disputas que los partidos políticos han planteado ante los órganos jurisdiccionales cuestionando medidas críticas para lograr una mayor igualdad en los cargos uninominales, como la paridad en las postulaciones a las Gubernaturas, también reflejan la resistencia a la igualdad. Finalmente, los datos sobre las denuncias de violencia política que se han presentado ante el INE también dan cuenta de las barreras que enfrentan las mujeres dentro de los partidos.

#### **iv. El sistema de financiamiento político**

En materia de financiamiento electoral, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP)<sup>259</sup> establece la obligación de los partidos políticos de garantizar la no discriminación por razón de género en la programación y distribución de los tiempos del Estado en Radio y Televisión. Además, el INE ha incrementado los recursos públicos etiquetados para la igualdad, ampliando los mandatos legales que aseguran que las mujeres reciben parte del financiamiento estatal entregado a los partidos políticos, tanto para su propia preparación, como para las campañas electorales. Estas reformas se han realizado en el marco de los *Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género*, adoptados el 28 de octubre de 2020<sup>260</sup>.

Las nuevas reglas establecen que las candidatas deben recibir al menos el 40% del financiamiento electoral, y que el tiempo de radio y televisión para la obtención del voto de las candidatas no podrá ser menor al 40%. La MVE/OEA observó que esta medida busca mitigar, de manera progresiva, la desigualdad en el reparto de fondos que invisibiliza las candidaturas de mujeres. La Misión destaca que esta acción está en consonancia con lo recomendado por la Misión de la OEA desplegada en 2018, al respecto de medidas que fomenten el reparto más equitativo del financiamiento electoral<sup>261</sup>.

El *Informe final de cumplimiento de los partidos políticos nacionales relativo al acceso igualitario en pauta de radio y televisión conforme a lo establecido en el acuerdo INE/CG517/2020 en el PEF 2020-2021* presenta los hallazgos para el periodo del 4 de abril al 2 de junio, es decir, la etapa de

---

<sup>259</sup> Artículo 25, inciso w.

<sup>260</sup> El artículo 44, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece la facultad del Consejo General del INE de emitir lineamientos para que los partidos políticos prevengan, atiendan y erradiquen la violencia política de género.

<sup>261</sup> MVE 2018, Informe Final. Página 87. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP40034SINFORMEFINAL.pdf>

campañas<sup>262</sup>. De acuerdo al informe, a nivel federal, todos los partidos políticos cumplieron con la obligación de asignar al menos el 40% del tiempo disponible en la etapa de campañas a la promoción de candidaturas femeninas, excepto uno de ellos<sup>263</sup>. De acuerdo al documento, las mujeres recibieron 51.7% de la asignación de pautas, versus 48.3% concedido a los hombres.

La Misión observó, además, que en 12 entidades federativas se incluye alguna disposición en materia de radio y televisión.

Si bien persisten desafíos para medir el cumplimiento de estas normas<sup>264</sup>, la Misión saluda esta iniciativa del INE por establecer lineamientos para generar condiciones más equitativas en la campaña y reconoce los esfuerzos que realiza la institución para evaluar y mejorar su metodología que busca medir el cumplimiento de la asignación de tiempos mínimos de cobertura a candidatas<sup>265</sup>.

### **Obligación de los partidos políticos de las candidatas deben recibir al menos el 40% del financiamiento electoral**

El 19 de septiembre de 2021, el INE publicó los primeros resultados sobre el cumplimiento de esta disposición<sup>266</sup>. Durante las elecciones de 2021, los partidos políticos a nivel local dejaron de destinar \$12.981.125,95 millones de pesos a candidaturas de mujeres. Así, la autoridad electoral encontró que un total de 91 candidatas fueron afectadas al asignarles un porcentaje menor, 22 contendientes a diputaciones locales y 69 a presidencias municipales. La entidad con mayor número de casos de partidos políticos que incumplieron la normativa del 40% fue Morelos, con 14; seguidos de San Luís Potosí y Sonora, cada una con 7 casos.

La MVE advierte que la normativa no presenta sanciones claras ante el incumplimiento de la medida. Respecto a lo anterior, la Misión sugiere establecer un marco de sanciones concretas que provean efectos disuasorios a la inobservancia de la regulación que determina la distribución equitativa de los recursos al interior de los partidos. Además, llama al INE a implementar sanciones adecuadas en aquellos casos en los que se ha identificado el incumplimiento, de modo de impedir la impunidad.

---

<sup>262</sup> Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/121142/CGor202106-30-ip-13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>263</sup> El partido que incumplió la norma del 40% no produjo materiales para ninguna candidatura en particular. Sin embargo, al no usar el lenguaje incluyente en tres materiales de invitación global a votar, se consideró que estos estaban destinados a candidatos, con lo cual se concluyó que no cumplió con el lineamiento establecido. Por ello, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos dio vista al Secretario Ejecutivo del INE para que determine lo que corresponda ante este incumplimiento.

<sup>264</sup> Por ejemplo, en los casos que exista más de un cargo a elegir, tanto en el ámbito federal como en el local, pues los partidos incluyen a los distintos candidatos y candidatas en los promocionales.

<sup>265</sup> Versión Estenográfica de la Sexta Sesión Ordinaria del Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral, realizada de manera virtual, el 24 de junio de 2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121253/CIGND-or202106-24VE.pdf?sequence=1&isAllowed=y> páginas 43-50.

<sup>266</sup> <https://centralectoral.ine.mx/2021/09/19/91-candidaturas-de-mujeres-fueron-afectadas-por-falta-de-financiamiento-en-elecciones-2021/>

### **Sobre la obligación de los partidos políticos de destinar el 3% del financiamiento electoral para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo de las mujeres**<sup>267</sup>

La normativa vigente<sup>268</sup> establece que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, debiendo destinar anualmente el tres por ciento para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres<sup>269</sup>.

El Reglamento de Fiscalización<sup>270</sup> señala que, en el sistema de rendición de cuentas para gasto programado al que deberán sujetarse los partidos, se registrarán los proyectos que integran los programas y las operaciones relativas al gasto para el desarrollo de las actividades específicas y el correspondiente a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Los partidos, dentro de los treinta días siguientes a la aprobación del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes por parte del Consejo General, deben presentar un programa de gasto para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Para facilitar esta tarea, en 2018, el INE aprobó el “Protocolo para la Implementación de Buenas Prácticas en el ejercicio de los recursos del gasto programado: Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres”<sup>271</sup>. El protocolo tiene por objeto establecer criterios de orientación y pautas de actuación a los partidos políticos nacionales y locales, a fin de cumplir eficientemente con el propósito establecido respecto al ejercicio de estos recursos.

En el año de 2019, los partidos nacionales recibieron un total de 139.772.000 pesos para el rubro de liderazgo político de las mujeres. Los datos del INE indican que los partidos nacionales, en general, hacen una mejor aplicación de sus recursos. En 2019, siete partidos políticos ejecutaron la totalidad del gasto y solamente uno de ellos no lo completó. Sin embargo, en el ámbito local, el INE identificó a 91 partidos políticos<sup>272</sup> que no ejercieron estos recursos en su totalidad, por lo cual fueron sancionados<sup>273</sup>.

---

<sup>267</sup> La información de esta sección, con excepción de la normativa, se ha extraído del Acta de la Sexta Sesión Ordinaria disponible en: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/Interiores\\_Sexta\\_Sesion\\_Ordinaria.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/Interiores_Sexta_Sesion_Ordinaria.pdf)

<sup>268</sup> El artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción V de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 163, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización.

<sup>269</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98447/CGex201809-12-ap19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>270</sup> Artículo 165, numeral 1.

<sup>271</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98447/CGex201809-12-ap19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>272</sup> Incluyendo organizaciones nacionales con adscripción local.

<sup>273</sup> La información contenida a partir de esta sección se ha extraído del Acta de la Sexta Sesión Ordinaria, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121253/CIGND-or202106-24VE.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Páginas 28-36



En el año 2020, los partidos políticos nacionales obtuvieron un total de 151 millones de pesos<sup>274</sup>, mientras que los locales<sup>275</sup> recibieron 162 millones de pesos<sup>276</sup>. A la fecha de cierre de este informe, el INE ha realizado un “monitoreo preventivo” del uso del gasto a través de los Planes Anuales de Trabajo (PAT), por lo que el cumplimiento del ejercicio de estos recursos no puede comprobarse. Adicionalmente, en este monitoreo el INE también advierte que, debido a la pandemia, los partidos políticos se vieron obligados a suspender muchas actividades o migraron a la virtualidad.

En cuanto al financiamiento para 2021, los partidos políticos han recibido 328 millones de pesos, distribuidos en 157 millones para el ámbito federal y 170 millones en el ámbito local. A partir de 2021, los partidos políticos presentarán la ejecución del gasto a través del nuevo sistema de fiscalización del INE, lo cual va a permitir hacer un mejor seguimiento del gasto.

De acuerdo con el INE, los partidos políticos han mejorado en la ejecución del gasto para fortalecer los liderazgos de las mujeres. No obstante, persiste el reto en lograr evaluar si más allá del cumplimiento formal, estos recursos están sirviendo para fortalecer efectivamente los liderazgos políticos de las mujeres.

## D. CARGOS PÚBLICOS ELECTIVOS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

### i. Análisis de los resultados electorales

#### i.1) Resultados de la elección a la Cámara de Diputados

Un número histórico de mujeres candidatas compitieron en este proceso electoral: más de 71.465, frente a 67.347 hombres. El día 6 de junio, fueron electas 248 mujeres y 252 hombres. Este resultado incrementó el número de mujeres en la Cámara con respecto a la elección anterior, cuando habían sido electas 241 mujeres.

**Tabla 5.** Resultados de la elección a la Cámara de Diputados del Congreso de México, 6 de junio de 2021, distribuido por género

Partido Político	Mayoría Relativa			Representación Proporcional			Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
PAN	38	32	70	20	21	41	58	53	111
PRI	16	14	30	20	20	40	36	34	70
PRD	2	5	7	4	4	8	6	9	15
PT	16	16	32	4	3	7	20	19	39
PVEM	19	12	31	6	6	12	25	18	43
MC	4	3	7	8	8	16	12	11	23

<sup>274</sup> Aproximadamente USD 7,350,000.

<sup>275</sup> Incluye partidos políticos nacionales con adscripción local y los partidos locales.

<sup>276</sup> Aproximadamente USD 7,885,000

MORENA	57	66	123	38	38	76	95	104	199
TOTAL	152	148	300	100	100	200	252	248	500
	50,7%	49,3%	100%	50%	50%	100%	50,4%	49,6%	100%

Fuente: INE, 2021 [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3\\_Reporte\\_AccionesAfirmativas\\_PEF\\_20-21.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3_Reporte_AccionesAfirmativas_PEF_20-21.pdf)

El 29 de agosto de 2021, la Sala Superior del TEPJF posibilitó que la Cámara de Diputados se conforme con paridad absoluta, pasando a integrarse, por primera vez en la historia, por 250 mujeres y 250 hombres<sup>277</sup>. En la ocasión, el Tribunal determinó<sup>278</sup> ajustar la fórmula del Partido Verde Ecologista de México presentada para la diputación federal por el principio de representación proporcional en la tercera circunscripción plurinominal, integrada por hombres, para sustituirla por una fórmula conformada por mujeres.

Posterior a este proceso de ajuste, el TEPJF emitió la Jurisprudencia 10/2021 sobre paridad de género, mediante la cual el órgano estableció que los ajustes a las listas de representación proporcional se justifican si se asegura el acceso de un mayor número de mujeres en los órganos legislativos o municipales<sup>279</sup>. Esta jurisprudencia representa un avance significativo en la aplicación del principio de paridad, que ya no se limitaría únicamente a las candidaturas, sino que considera justificada su aplicación al resultado electoral.

Datos del INE indican que, de las 500 candidaturas propietarias ganadoras, 145 lograron elección consecutiva, de las cuales 69 son mujeres (el 47.58%) y 76 son hombres (52.42%)<sup>280</sup>. Estos resultados muestran que existe una brecha de género en la reelección, aunque no es muy significativa.

La Tabla 7 muestra el incremento constante de mujeres diputadas hasta lograr la paridad en 2021, particularmente significativo en las curules de mayoría relativa. La eliminación de la brecha de género en la Cámara de Diputados es efecto directo de la aplicación de la cuota y, a partir de la elección de 2015, de la aplicación de las normas de paridad.

<sup>277</sup> Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/09/01/por-primera-vez-en-la-historia-la-camara-de-diputadas-y-diputados-estara-integrada-con-250-mujeres-y-250-hombres/>

<sup>278</sup> La resolución se basó en la impugnación realizada por un grupo de mujeres contra el acuerdo INE/CG1443/2021 del Consejo General del INE, en el que se efectuó el cómputo total, se declaró la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignó a los partidos políticos nacionales las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024.

<sup>279</sup> Disponible aquí: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/2021&tpoBusqueda=S&sWord=>

<sup>280</sup> [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3\\_Reporte\\_AccionesAfirmativas\\_PEF\\_20-21.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3_Reporte_AccionesAfirmativas_PEF_20-21.pdf) pág 13

**Tabla 6.** Integración por género y sistema de elección, Cámara de Diputados federal, México, 2009-2024

Legislatura	Mayoría Relativa				Representación Proporcional				TOTALES			
	H	% H	M	% M	H	% H	M	% M	H	% H	M	% M
2009-2012	246	82%	54	18%	112	56%	88	44%	358	71,6%	142	28,4%
2012-2015	209	69,7%	91	30,3%	106	53%	94	47%	315	63%	185	37%
2015-2018	183	61%	117	39%	104	52%	96	48%	287	57,4%	213	42,6%
2018-2021	159	53%	141	47%	100	50%	100	50%	259	51,8%	241	48,2%
2021-2024									250	50%	250	50%

Fuente: de los periodos entre 2009-2018 <https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/mujeres-electas/>

Para el periodo 2018-2021 [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php)

#### i.2) Distribución de género en los resultados de la aplicación de las acciones afirmativas

Un total de 65 candidaturas obtuvieron una curul bajo una acción afirmativa. De estas, 40 son mujeres y 25 hombres. La Tabla 8 muestra que, a nivel agregado, tanto por mayoría relativa como por representación proporcional, las mujeres obtienen un número mayor de curules que los hombres.

**Tabla 7.** Resultados de la elección a la Cámara de Diputados por acción afirmativa, por género y por sistema de elección, México, elecciones del 6 de junio de 2021

	Mayoría Relativa			Representación Proporcional			TOTAL		
	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total
Personas indígenas	13	8	21	9	7	16	22	15	37
Personas con discapacidad	1	3	4	4	0	4	5	3	8
Personas afromexicanas	3	1	4	1	1	2	4	2	6
Personas de la diversidad sexual	1	0	1	3	0	3	4	0	4
Migrantes y residentes en el extranjero	0	0	0	5	5	10	5	5	10
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>35</b>	<b>40</b>	<b>25</b>	<b>65</b>

### **i.3) Resultados de la elección a Gubernaturas**

El INE impulsó la aplicación de la paridad en gubernaturas por primera vez en esta elección, medida que, tras ser impugnada, finalmente fue avalada por el Tribunal Electoral<sup>281</sup>. Resultado de este proceso, por primera vez en la historia de México, siete mujeres fueron electas titulares del Poder Ejecutivo Local, en las entidades federativas de Ciudad de México, Colima, Baja California, Campeche, Chihuahua, Tlaxcala y Guerrero. Por primera vez, una mujer ocupa este cargo en cuatro de estas entidades federativas —Baja California, Campeche, Chihuahua y Guerrero.

Estos resultados son importantes teniendo en cuenta que, en México, de 1979 a 2020, solo ha habido siete gobernadoras electas<sup>282</sup>. En las elecciones del año 2018, por ejemplo, resultaron electas por primera vez dos mujeres para la gubernatura de la Ciudad de México y Puebla<sup>283</sup>, ambas para los periodos de 2018-2021. Del mismo modo, el número de mujeres candidatas a este cargo ha sido históricamente muy bajo. En el período comprendido de 2015 a 2020, se registraron 226 candidaturas para gubernaturas, de las cuales sólo 41 han correspondido a mujeres (18.14%) y 185 han correspondido a hombres (81.86%).

En las elecciones de 2018, con elecciones a la gubernatura en 9 entidades, se registró el porcentaje más alto de mujeres candidatas a gobernadoras, que representó el 21.57%, frente a 78.43% de hombres. En cambio, en el proceso electoral 2019, todas las 9 candidaturas en las 2 entidades federativas que concurrieron a la elección fueron representadas por hombres. La decisión que adoptaron los organismos electorales ha sido determinante para aumentar el número de mujeres gobernadoras en el país.

### **i.4) Resultados de la elección a órganos legislativos de las entidades federativas**

De las 24 entidades federativas de las que se dispone información, un total de 13 entidades han logrado la paridad, con el 50% o más mujeres diputadas locales. Un total de siete entidades federativas no logran el 50% pero eligen, como mínimo, un 44% de mujeres legisladoras. Estas son Hidalgo (44%); Chihuahua (45%); Estado de México (45%); Guanajuato (45%); Colima (48%); San Luis Potosí (48%) y Puebla (49%). Un total de cuatro entidades federativas superan el 60% de mujeres electas: Campeche (67%); Jalisco (63%); Michoacán (62%); Oaxaca (62%).

Estos resultados indican una tendencia amplia en las entidades federativas a cumplir con los lineamientos de paridad en la composición de las candidaturas, aunque estos resultados no reflejen los desafíos que habrán enfrentado muchas mujeres para poder ocupar estos curules.

### **i.5) Resultados de la elección a alcaldías y otros cargos locales**

En las entidades federativas, persiste una brecha de género significativa en las presidencias municipales, con al menos 16 entidades federativas donde el porcentaje de mujeres presidentas

---

<sup>281</sup> Sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados.

<sup>282</sup> Griselda Álvarez Ponce de León, Colima, 1979-1985; Beatriz Paredes Rangel, Tlaxcala 1987-1992; Amalia García Medina, Zacatecas, 2004-2010; Ivonne Ortega Pacheco, Yucatán, 2007-2013; Claudia Pavlovich Arellano 2015-en funciones; y Claudia Sheinbaum Pardo 2018. Hubo dos mujeres gobernadoras en calidad de provisionales (Dulce María Sauri Riancho, Yucatán y Rosario Robles Berlanga en el entonces Distrito Federal).

<sup>283</sup> La gobernadora electa en Puebla, Martha Érika Alonso, falleció en un accidente de helicóptero poco después de acceder al cargo, en diciembre de 2018. Le sucedió Miguel Barbosa, actual Gobernador del mismo estado.

municipales está por debajo del 30%<sup>284</sup>. Estos resultados pueden reflejar un menor cumplimiento de la norma de la paridad horizontal en estas candidaturas, una tendencia a ubicar mujeres en aquellos municipios donde el partido político que la postula tiene menos posibilidad de resultar ganador y menor apoyo a las candidatas de parte de sus partidos políticos.

Los resultados electorales son equilibrados en términos de género en las regidurías y sindicaturas, incluso en algunos de los ayuntamientos se registra una mayoría de mujeres.

## **ii. Violencia contra las mujeres en la política**

El proceso electoral en México ocurre bajo un contexto de violencia de género que ha creado un ambiente hostil e inseguro para muchas mujeres. Datos de la organización Observatoria Ciudadana Todas Mx, integrada por más de 150 organizaciones de la sociedad civil, indican que esta elección ha sido la más violenta para las mujeres de la historia del país<sup>285</sup>.

La Misión condena enfáticamente los múltiples casos de ataques violentos y sexistas contra mujeres ocurridos en el marco del proceso electoral. Asimismo, recuerda que la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres publicada en 2017 por la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA ha establecido que esta violencia es una amenaza principal para la democracia, y su erradicación, una condición para el logro de la paridad.

Asimismo, la Misión desea reconocer el importante rol que tienen las mujeres organizadas<sup>286</sup> que han acompañado y asesorado a las candidatas en situación de violencia política. En su interlocución con algunas de ellas, la Misión ha tenido conocimiento de los déficits que persisten para que las mujeres políticas logren un acceso efectivo a la justicia.

Por primera vez se desarrollan unas elecciones en México con un marco jurídico en materia de violencia contra las mujeres en la política. Esta reforma<sup>287</sup> es un avance en el camino para sancionar y erradicar esta violencia, y está alineada a una de las recomendaciones que realizó la MVE en el marco del proceso electoral 2017-2018.

La Misión resalta la labor del INE, el TEPJF y el Congreso para el desarrollo de lineamientos e instrumentos en materia de violencia política de género en aplicación del nuevo marco jurídico, así como el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y redes de mujeres, para difundir los contenidos de las nuevas normas, y, en particular, para propiciar las denuncias.

El Decreto<sup>288</sup> publicado el 13 de abril de 2020 modificó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley Orgánica de la Fiscalía General

---

<sup>284</sup> Esas entidades son: Aguas Calientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

<sup>285</sup> Disponible en: <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2021-06-01/elecciones-de-2021-en-mexico-son-las-mas-violentas-para-mujeres-denuncia-ong>

<sup>286</sup> Como la Observatoria Ciudadana Todas Mx, Auna, la Red de Candidatas Electorales, y otras organizaciones de mujeres.

<sup>287</sup> <https://unidadgenero.senado.gob.mx/images/publicaciones/guia.pdf> 34

<sup>288</sup> [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020)

de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Además, incorpora una definición formal de la violencia contra las mujeres en política en razón de género, establece medidas de prevención, sanción y reparación, delimita los órganos facultados para actuar y sus competencias en la materia, así como las obligaciones de los partidos políticos para erradicar esta violencia, entre otros aspectos. La reforma tipifica ese tipo de violencia como un delito independiente<sup>289</sup> y se sanciona en los órdenes electoral, penal y de responsabilidades administrativas.

La tipificación de esa conducta hizo visible la necesidad de que la procuración de justicia se realice con perspectiva de género, de manera a brindar atención integral y evitar victimizar a las mujeres. Previo al inicio del Proceso Electoral Federal, se elaboró la “Guía para la Atención de Denuncias de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género<sup>290</sup>”, herramienta creada para orientar el actuar de las personas que ejercen funciones de investigación del delito en la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales.

También es importante resaltar el rol del TEPJF en la emisión de criterios que resolvieron vacíos legales, determinaron la debida coordinación entre autoridades y competencias, definieron la forma de valoración de las pruebas en caso de quejas y establecieron los alcances de juzgar con perspectiva de género<sup>291</sup>. En este marco, la Sala Superior del TEPJF determinó que, para que se actualice la competencia de las autoridades electorales para investigar infracciones que impliquen la violencia política de género, éstas deben estar relacionadas con el ejercicio directo de derechos político-electorales<sup>292</sup>.

En el siguiente cuadro, de acuerdo con la esfera competencial de las autoridades electorales a nivel federal y local, se muestra la autoridad responsable y la materia de conocimiento de las mismas<sup>293</sup>:

---

<sup>289</sup> En la Ley General en Materia de Delitos Electorales se reformaron y adicionaron los artículos 3o. fracciones XIV y XV; y 20 Bis, en los cuales se define e incorpora esta conducta como un delito. Disponible en:

[http://www.fepade.gob.mx/en/fepade/Actividades\\_de\\_FEPADE/166/delito-de-violencia-politica-contras-las-mujeres-en-razon-de-genero-durante-el-proceso-electoral-federal-2020-2021](http://www.fepade.gob.mx/en/fepade/Actividades_de_FEPADE/166/delito-de-violencia-politica-contras-las-mujeres-en-razon-de-genero-durante-el-proceso-electoral-federal-2020-2021)

<sup>290</sup> <http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/difusion/VPGGUIADGAPCP.pdf>

<sup>291</sup> Al respecto, el INE puede consultarse la publicación del INE en la que se recopila, analiza y difunde las sentencias y criterios emitidos por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de violencia política en razón de género, “Criterios sobre violencia política contra las mujeres en razón de género”, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116358/CIGyND-2se-240620-p2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>292</sup> SUP-REP-0158/2020

<sup>293</sup> Para un análisis detallado de la ruta institucional para denunciar o interponer quejas en materia de VPMG se puede consultar <https://unidadgenero.senado.gob.mx/images/publicaciones/guia.pdf>

**Tabla 8.** *Violencia contra las mujeres en razón de género en México: Autoridad competente y materia de conocimiento, 2021*

Denuncia/preensión	Nivel federal	Nivel local
Restitución de derechos	TEPJF	Tribunales estatales locales
Faltas administrativas	INE	OPLE
Delitos electorales	FEDE	Fiscalías o procuradurías generales de justicia
Conflicto intrapartidista	Órganos de justicia intrapartidaria	Comisiones de orden y disciplinarias locales

**Tabla 9.** *Violencia contra las mujeres en razón de género en México: Órgano competente y tipo de infracción, 2021*

<b>INE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incide en un proceso electoral federal</li> <li>- La queja versa sobre la difusión de propaganda en radio y TV</li> <li>- Se refiere a un proceso de remoción de consejeras y consejeros de los OPLE.</li> </ul>
<b>OPLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incide en un proceso electoral local</li> <li>- Impacta solo en la elección local</li> <li>- Acotada al territorio de una entidad federativa</li> <li>- No se trata de una infracción cuya denuncia corresponda conocer de manera exclusiva a la autoridad nacional</li> </ul>
<b>Partidos Políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflictos intrapartidistas (si se da dentro de la vida interna del partido o entre sus militantes)</li> <li>- Una vez que se agotan los medios partidistas de defensa. Los militantes tienen derecho a acudir al Tribunal Electoral correspondiente.</li> </ul>

En seguimiento a la reforma en materia de violencia contra las mujeres en la política, las diferentes áreas del INE llevaron a cabo otras iniciativas para dar cumplimiento a las nuevas normas<sup>294</sup>. En este sentido, se reformó el Reglamento Interior del INE, el Reglamento de Fiscalización, el Reglamento de Comisiones del Consejo General del INE y el Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral. Asimismo, se adoptó el *Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de violencia contra las mujeres en la política*, que establece reglas claras respecto a la competencia, sustanciación y trámite de los procedimientos sancionadores en la materia, así como lo relativo al dictado de medidas cautelares y de protección.

De igual forma, la reforma en materia de violencia política aprobada en abril mandató al INE<sup>295</sup> a emitir lineamientos para los partidos políticos, y a vigilar que estos cumplan con las obligaciones

<sup>294</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124681/CGor202108-27-ip-22-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y> página 42 y siguientes

<sup>295</sup> Artículo 44, numeral 1, inciso j de la LGIPE y 46, numeral 1, inciso w) del RIINE.

a que están sujetos. Así, en noviembre de 2020, el INE emitió los *Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género*<sup>296</sup>. En los lineamientos<sup>297</sup> se señala que estos serán aplicables para los partidos políticos nacionales y, en su caso, para los partidos políticos locales. También señala que, si los OPLE emiten lineamientos en esta materia, los mismos serán aplicables siempre y cuando no se contrapongan con los presentes.

En cumplimiento de los lineamientos para los partidos políticos, se adoptaron dos mecanismos. En primer lugar, el INE emitió los *Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de personas sancionadas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género*<sup>298</sup>. Además, se creó también el mecanismo del “3 de 3 contra la violencia”. Ambos instrumentos se abordan más adelante.

Al interior del INE, la Dirección de Procedimientos de Remoción de Consejeros de los OPLE y de Violencia Política contra las Mujeres<sup>299</sup> es la encargada de conocer respecto de hechos constitutivos de conductas relacionadas con Violencia Política en contra de las Mujeres por Razón de Género, los cuales pueden ser resueltos mediante los Procedimientos Ordinarios y Especiales Sancionadores.

El informe presentado por esta Dirección el 19 de agosto de 2021<sup>300</sup> indica que, del 14 de abril de 2020 (fecha de aprobación de la reforma) al 19 de agosto del 2021, se habían recibido 150 quejas, denuncias o vistas <sup>301</sup>, de las cuales resultaron en 46 Procedimientos Especiales Sancionadores (PES) y 5 cuadernos de antecedentes (CA)<sup>302</sup>. De ese número total, 116 fueron presentados por derecho propio, 15 derivaron de vistas de autoridad, 7 fueron presentados por terceros y 11 por conducto de representantes legales.

Los datos indican que, de las 150 quejas recibidas, el INE declaró su incompetencia en 100, lo que supone casi el 70% del total. De estas, 47 se turnaron a los OPLE, 30 a los partidos políticos, 20 a autoridades diversas y 3 a tribunales electorales locales. Estas cifras reflejan lo manifestado a la Misión en las entrevistas, respecto de que esta violencia es más frecuente en el ámbito local y al interior de los partidos políticos.

De acuerdo con el informe, en las remisiones por incompetencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE solicita expresamente a las instancias que se consideran competentes informen a la brevedad el trámite otorgado a la queja o denuncia. El informe señala, sin embargo, que diversas autoridades y partidos políticos se abstienen de brindar la información

---

<sup>296</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de noviembre de 2020. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604597&fecha=10%2F11%2F2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604597&fecha=10%2F11%2F2020)

<sup>297</sup> Ver el transitorio cuarto.

<sup>298</sup> Disponibles en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5600948&fecha=22/09/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600948&fecha=22/09/2020)

<sup>299</sup> Una de las tres direcciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE).

<sup>300</sup> La Secretaría Ejecutiva, en cada sesión ordinaria del Consejo General del INE, rinde un informe de las quejas o denuncias en materia de violencia política, para dar a conocer la atención a las mismas, el cumplimiento de las medidas cautelares y de protección concedidas, y en su caso, de las acciones realizadas ante su incumplimiento, así como la remisión del expediente a la Sala Regional Especializada

<sup>301</sup> En el proceso electoral, darse vista es permitir el acceso al proceso a una autoridad competente.

<sup>302</sup> Los cuadernos de antecedentes se forman a partir de la impugnación de una resolución.



solicitada. De las 100 remisiones a otras instancias y partidos políticos, a 19 de agosto, se reportaron a la Unidad 58 procedimientos concluidos y 42 que continuaban en trámite. Además, fueron solicitadas 16 medidas de protección, declarándose su improcedencia en 14 casos.

Por otra parte, el informe establece que se registraron cinco cuadernos de antecedentes, de los cuales tres se cerraron - dos por falta de elementos y uno al concluir las diligencias de investigación, cuando se determinó el inicio de un PES – uno se tuvo por no presentado y uno se encuentra en diligencias de investigación.

En el proceso electoral de 2017-2018, se presentaron 47 denuncias o vistas, frente a las 147 que se presentaron en las elecciones de 2020-2021. Los datos indican que 84,75% de los casos de violencia política ocurrieron a nivel municipal, y el 15,15% a nivel estatal<sup>303</sup>.

El corto plazo transcurrido entre la aprobación de la reforma y el inicio del proceso electoral puede haber afectado su aplicación. Diversas interlocutoras han reiterado a la Misión la falta de capacidad, particularmente de los OPLES, para resolver quejas y denuncias en esta materia.

Adicionalmente, el INE advierte que, de los 32 OPLES, 15 han emitido lineamientos para prevenir, atender, sancionar, reparar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género en el ámbito local, mientras que 17 señalaron no haberlo hecho.

Además, la Misión ha sido informada de que, a nivel federal y estatal y entre las propias entidades federativas se aplican criterios diferentes y que actos violentos similares pueden recibir distintas sanciones o inclusive no recibir ninguna. Esta disparidad de criterios y sanciones puede resultar discriminatoria y/o promover la impunidad de ciertos delitos.

La MVE también recibió información sobre la violencia política en el interior de los partidos políticos, particularmente en el periodo de definición de candidaturas. Los costos políticos de denunciar a integrantes del propio partido político, de un lado, y la escasa confianza que suscitan los órganos de justicia intrapartidaria para resolver y sancionar esta violencia—competencia que establece la normativa—, dificultan la adecuada atención de este problema.

Por otra parte, la Misión observó la creación de dos instrumentos innovadores en este ámbito. El primero es el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, que el INE puso en marcha luego de una sentencia del Tribunal Electoral. Se trata de una lista pública de todas las personas sancionadas por ejercer esta violencia<sup>304</sup> y que, al 10 de octubre de 2021, contaba con 115 personas en el Registro, de las

---

<sup>303</sup> Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121253/CIGND-or202106-24VE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Página 27

<sup>304</sup> Los Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género definen II. Persona sancionada: Aquella que mediante resolución o sentencia firme o ejecutoriada sea sancionada por conductas de violencia política contra las mujeres en razón de género; III. Inscripción: Se refiere la información de las personas sancionadas en materia de violencia política en contra de las mujeres en razón de género que se integra en el Sistema Informático del Registro.

cuales 103 han sido sancionadas. De las personas sancionadas, 90 son hombres y 13 son mujeres<sup>305</sup>.

En el mismo sentido, a la fecha de cierre de este informe<sup>306</sup>, había un total de 84 registros de sentencias emitidas por distintas autoridades, la mayoría de ellas por tribunales electorales locales (93 de 115). Las sanciones se emiten un 84,35% a nivel municipal (97 casos); un 13,91% a nivel estatal (16 casos) y un 1,74% a nivel nacional (dos casos). La violencia es perpetrada por una variedad de actores, pero los perpetradores más comunes son personas en cargos electos. También personas en cargos de designación, periodistas, candidatos, etc. En el 24,20% de los casos, la persona sancionada es un Presidente Municipal, seguido de regidores en el 14,56% de los casos, de periodistas en el 7,77% y de candidatos en el 4,85%.

La MVE también tomó nota del llamado “3 de 3 contra la violencia”, iniciativa de la sociedad civil que asumió el INE y que busca evitar la postulación de personas que hayan violentado a mujeres o no hayan pagado pensión alimentaria. En sus lineamientos (artículo 32) se establece que “las y los sujetos obligados [...], deberán solicitar a las y los aspirantes a una candidatura firmar un formato, de buena fe y bajo protesta de decir verdad, donde se establezca que no se encuentran bajo ninguno de los siguientes supuestos:

- I. No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por violencia familiar y/o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público.
- II. No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal.
- III. No haber sido persona condenada o sancionada mediante Resolución firme como deudor alimentario o moroso que atenten contra las obligaciones alimentarias, salvo que acredite estar al corriente del pago o que cancele en su totalidad la deuda, y que no cuente con registro vigente en algún padrón de deudores alimentarios”.

Como resultado de revisiones realizadas por el INE<sup>307</sup>, se cancelaron las candidaturas de tres personas<sup>308</sup>. El INE se fundó en que dichas candidaturas no cumplían con el “modo honesto de vivir” que la Constitución mexicana establece como requisito para la adquisición de la ciudadanía<sup>309</sup>. Esta decisión fue posteriormente revertida por la Sala Superior del TEPJF, por considerar que la autoridad administrativa electoral carecía de competencia para determinar la pérdida de la presunción de “modo honesto de vivir”, cuya atribución corresponde a la autoridad jurisdiccional al emitir la sentencia que condena por violencia política de género, lo que no había

---

<sup>305</sup> Página web del INE: Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Consultado el 5 de julio de 2021. Disponible en: <https://portal.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

<sup>306</sup> Diciembre de 2021.

<sup>307</sup> Ante la imposibilidad material del INE de comprobar la veracidad de las declaraciones de todos los candidatos y candidatas sobre el cumplimiento del “3 de 3”, se estableció un procedimiento por dos vías<sup>307</sup>: una muestra representativa aleatoria de 1,177 candidaturas y requerimientos de información respecto a éstas a 160 autoridades federales y locales, así como un mecanismo para la recepción de escritos de la ciudadanía respecto a información contraria a la manifestada por cualquiera de las candidaturas registradas.

<sup>308</sup> Mediante la resolución INE/CG514/2021.

<sup>309</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 34.

sucedido en los casos en controversia<sup>310</sup>. En acatamiento a la sentencia del TEPJF, el INE restituyó las tres candidaturas<sup>311</sup>.

Por otra parte, la Misión destaca que distintas instituciones y organizaciones de la sociedad civil han publicado guías y manuales para apoyar a las mujeres expuestas a situaciones de violencia. El INE ha publicado la Guía para la Prevención, Atención, Sanción y Reparación Integral de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto Nacional Electoral (2021)<sup>312</sup>; el Senado la “Violencia política contra las mujeres en razón de género. Guía para saber qué es y dónde acudir”<sup>313</sup>.

Finalmente, el TEPJF también ha tenido un papel relevante en la lucha contra la violencia política de género. El 30 de septiembre de 2021, el pleno de la Sala Superior confirmó por mayoría de seis votos la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México<sup>314</sup> que declaró la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero, debido a violencia de género en contra de una de las candidatas a la Presidencia Municipal<sup>315</sup>. En sesión pública iniciada el 29 de septiembre, la Sala Superior valoró el hecho de que la Sala Regional concluyó que la violencia política en razón de género inhibió la participación libre de la candidata en la contienda y generó un desequilibrio en las condiciones de la competencia electoral, que trascendió al resultado de la elección. Esto debido a que la diferencia entre el primero y el segundo lugar era de tan sólo cincuenta y tres votos, lo que representaba el 0.97 por ciento, con lo cual se actualiza el criterio que establece que en los casos en que la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento, puede aplicar la anulación del proceso electoral<sup>316</sup>.

### **Hallazgos y Recomendaciones**

#### **Marco jurídico de la paridad:**

Debido a la ausencia de legislación al respecto, el INE impulsó la aplicación de la paridad en gubernaturas por primera vez en esta elección, medida que fue impugnada y posteriormente avalada por el Tribunal Electoral. Esa decisión permitió la elección de siete mujeres como titulares del Poder Ejecutivo Local. Se sugiere, por lo tanto, al INE y a los cuerpos legislativos del nivel federal y local:

- Impulsar una reforma legislativa que establezca la paridad en las elecciones a las gubernaturas.
- Que el órgano competente realice el seguimiento al proceso de armonización legal de la reforma constitucional en materia de paridad en las entidades federativas, de modo a llegar

---

<sup>310</sup> SUP-RAP-138/2021 y acumulados. Disponible en:

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf)

<sup>311</sup> <https://centralectoral.ine.mx/2021/06/05/acata-ine-sentencia-del-tepfj-y-restituye-candidaturas-que-cometieron-violencia-en-razon-de-genero/>

<sup>312</sup> Disponible en: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/MICROSITIO\\_GUIA\\_VPG.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/MICROSITIO_GUIA_VPG.pdf)

<sup>313</sup> Disponible en: <https://unidadgenero.senado.gob.mx/images/publicaciones/guia.pdf>

<sup>314</sup> SCM-JRC-225/2021

<sup>315</sup> La magistrada Mónica Soto explicó que la controversia surgió de la pinta de al menos 14 bardas y espectaculares en donde se escribieron frases ofensivas, denigrantes y brutales en alusión a la víctima, así como a las mujeres en manera general con la intención de denostarlas y menoscabar su capacidad para gobernar por el solo hecho de ser mujer.

<sup>316</sup> (SUP-REC-1861/2021).

al próximo proceso electoral con el marco jurídico paritario armonizado en las entidades federativas.

La Misión observó que la armonización legislativa en materia de paridad y violencia política contra las mujeres en razón de género no se ha realizado en las 32 entidades federativas. La MVE no pudo identificar a quien corresponde esta competencia y por tanto que institución debe llevar a cabo el seguimiento de este proceso de armonización legal. Por lo anterior, se recomienda:

- Tomar las medidas necesarias para asegurar la armonización legislativa en materia de paridad, tarea que la MVE recomienda completar lo antes posible. La Misión recomienda al INE, así como a los cuerpos legislativos del nivel federal y local, realizar el seguimiento del nivel de armonización de la reforma constitucional en materia de paridad en las entidades federativas.
- Realizar un estudio para identificar los desafíos que persisten en México para lograr la paridad en las Presidencias Municipales y adoptar las medidas necesarias para corregir la brecha de género de cara al próximo proceso electoral.
- Tener claridad sobre los vacíos de armonización legal con la norma federal de paridad que todavía existen a nivel de las entidades federativas referentes a la paridad horizontal en las candidaturas a las Presidencias Municipales, así como adoptar los mecanismos necesarios para que los OPLES aseguren el cumplimiento de la normativa aprobada.

#### Acciones afirmativas:

La Misión tuvo conocimiento que colectivos LGTBI denunciaron que 18 hombres se inscribieron como mujeres transexuales para eludir los requisitos normativos de la paridad. Por esa razón, la Misión recomienda:

- Estudiar el criterio de “autoadscripción” y el impacto de su aplicación en el marco de las elecciones en relación al cumplimiento de la paridad, a efectos de evitar simulaciones.

#### Partidos políticos:

Tal como ya señaló en 2018, la MVE/OEA considera que los partidos políticos mexicanos continúan enfrentando retos para democratizar su funcionamiento interno. En diversas entrevistas realizadas, la Misión recibió quejas que indican que las posiciones de más prestigio en los partidos son ocupadas por hombres, y que se identifican prácticas de “paridad simulada”, término que denota prácticas poco democráticas de esas organizaciones que llevan a un cumplimiento estrictamente formal de la paridad en las candidaturas, resultando en la marginación de mujeres candidatas. Por ello, se sugiere:

- Que se fortalezcan los mecanismos de democracia al interior de los partidos, y que, pasada la elección, se evalúe el cumplimiento de la medida y se establezca un marco normativo claro de sanciones.
- Se promueva desde el INE la realización de estudios que valoren el cumplimiento de las obligaciones normativas de los partidos políticos en materia de igualdad y se formulen recomendaciones de medidas concretas para mejorar las condiciones de participación de las mujeres en sus estructuras.

#### Financiamiento electoral:

La Misión saluda la iniciativa del INE por establecer lineamientos para generar condiciones más equitativas en la campaña, pero observa, sin embargo, que la norma no presenta métodos efectivos para averiguar su cumplimiento, y tampoco sanciones claras ante su inobservancia. Buscando hacer más efectiva la normativa, la MVE recomienda:

- Completar el proceso de armonización de los lineamientos de los OPLE en materia de financiamiento e igualdad con los lineamientos federales, particularmente con aquellos que celebrarán elecciones.
- Establecer un marco de sanciones concretas que provean efectos disuasorios a la inobservancia de la regulación que determina la distribución equitativa de los recursos al interior de los partidos, así como implementar sanciones adecuadas en aquellos casos en los que ya se ha identificado el incumplimiento, de modo de impedir la impunidad de los partidos políticos que no observan el cumplimiento de esta importante medida.

La normativa vigente establece que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, debiendo destinar anualmente el 3% para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. No obstante, la Misión observó que persiste el reto en lograr evaluar si estos recursos están sirviendo para fortalecer efectivamente los liderazgos políticos de las mujeres, además del compromiso formal. Por ello, la MVE recomienda:

- Que las instituciones electorales lleven a cabo actividades, tales como diálogos o estudios, que den cuenta del impacto de estas capacitaciones en el fortalecimiento de los liderazgos políticos de las mujeres políticas y de las que puedan extraerse buenas prácticas y lecciones aprendidas que mejoren la ejecución de este gasto por parte de los partidos políticos, para lo cual pueden solicitar el apoyo de la CIM/OEA.

#### Violencia política contra las mujeres en razón de género:

Esta es la primera vez que un proceso electoral en México se desarrolla con un marco jurídico en materia de violencia contra las mujeres en la política. Esta reforma es un avance en el camino para sancionar y erradicar esta violencia, y está alineada a las recomendaciones que realizó la MVE en el marco del proceso electoral 2017-2018. Sin embargo, las elecciones en México ocurren bajo un contexto de violencia de género que genera un ambiente hostil e inseguro para muchas mujeres. Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Investigar los ataques violentos que han sufrido las mujeres políticas, amenazas, secuestros y en particular, los asesinatos, incorporando la perspectiva de género, para determinar si existen elementos de género y tomar las medidas adecuadas de sanción y reparación integral.
- Implementar programas de formación, asesoría y consultoría jurídica para que las mujeres dispongan los recursos necesarios para obtener justicia.
- Avanzar en la definición de estándares para la identificación, prevención, atención, sanción y reparación en materia de violencia política de género, así como fortalecer las capacidades institucionales de los OPLEs en este ámbito, para lo cual el Estado mexicano puede solicitar el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

- Analizar la eficiencia del procedimiento para la resolución de quejas por violencia política contra las mujeres en razón de género del INE y adoptar las medidas necesarias para mejorar su aplicación. En este marco, identificar los factores que explican el alto número de quejas en las que el INE declara su incompetencia e introducir las modificaciones necesarias para que el procedimiento sea efectivo, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.
- Elaborar un estudio que analice de forma agregada la violencia política que las mujeres han denunciado ante las diferentes instancias, de forma a entender las características de esta violencia y la respuesta de estas instituciones, identificar las brechas y las propuestas de mejora de cada al siguiente proceso electoral, incluyendo las medidas preventivas.
- Efectuar las modificaciones necesarias para que la violencia política en razón de género dentro de los partidos políticos sea respondida con la debida diligencia y se garantice a todas las mujeres la posibilidad de realizar denuncias en instituciones partidarias con garantías de imparcialidad e independencia.
- A través de la acción del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y otras instancias gubernamentales, apoyar la importante labor de las defensoras de los derechos políticos de las mujeres, incluso con recursos económicos.

De acuerdo con información brindada por el INE, de los 32 OPLES, 15 han emitido Lineamientos para prevenir, atender, sancionar, reparar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género en el ámbito local, mientras que 17 señalaron no haberlo hecho. Por ello, la Misión sugiere:

- Buscar la armonización legislativa en materia violencia política contra las mujeres en razón de género en todas las entidades federativas.
- Evaluar la aplicación de la reforma en materia de violencia política en los niveles federal y local, una vez concluya el proceso electoral, para lo cual el Estado mexicano puede solicitar el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

La MVE también recibió información sobre la violencia política en el interior de los partidos políticos, por lo que recomienda:

- Que el INE y los OPLEs, en el marco adecuado, trabajen conjuntamente para asegurar que todos los OPLEs emitan lineamientos en materia de violencia política dirigidos a los partidos políticos o bien aplican aquellos emitidos a nivel federal.
- Evaluar el grado de cumplimiento de los protocolos de atención a la violencia de los partidos políticos y formular recomendaciones para lograr una mayor efectividad de estos procedimientos, para lo cual el Estado mexicano puede solicitar el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

#### **4) PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES**

##### **Introducción**

En México habitan 68 pueblos indígenas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el país el 21,5% de la población se autoadscribe como indígena (25,7 millones de personas), siendo 51,3% mujeres y 48,7% hombres. Además, el 6,5% de la población nacional se registra como hablante de una lengua indígena (7,4 millones de personas)<sup>317</sup>. Por su parte, el 2% de la población total (2.576.213 personas)<sup>318</sup> se autoreconoce como afromexicana o afrodescendiente<sup>319</sup>.

De acuerdo a la normativa interna mexicana, los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos se ejercen en dos ámbitos: en las elecciones federales y estatales, mediante el sistema de partidos políticos; en las elecciones municipales y comunitarias, mediante el sistema normativo interno, si ha sido reconocido en la legislación estatal o se ha logrado su reconocimiento, o, en su defecto, por el sistema de partidos políticos.

##### **Marco jurídico**

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Asimismo, reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, a lo que se suma en 2019 el reconocimiento a los pueblos y comunidades afromexicanas<sup>320</sup>.

México ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1975<sup>321</sup>, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1990<sup>322</sup> y aprobó en 2007 la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y en 2016 la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La Convención contra la Discriminación Racial señalaba en 1975 que no se consideraba discriminación la adopción de medidas afirmativas, con el fin de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección, con objeto

---

<sup>317</sup> INEGI. Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, sobre la base de la Encuesta Intercensal 2015. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/?ps=microdatos>

<sup>318</sup> INEGI. Comunicado de prensa No. 24/21 de 25 de enero de 2021. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)

<sup>319</sup> INEGI. La población afro se concentra en mayor número en los estados de México, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Ciudad de México, Nuevo León y Jalisco. Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México, 2015. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2017\\_030.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf)

<sup>320</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019.

<sup>321</sup> Gobierno de México. Tratados Internacionales. Disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=251&depositario=D](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=251&depositario=D)

<sup>322</sup> OIT. Ratificaciones Convenio 169. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314)

de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>323</sup>.

Por su parte, el Convenio 169 de la OIT de 1989 dispone que los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación<sup>324</sup>, y establece el deber de los Estados de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente<sup>325</sup>. El artículo 7.1 del Convenio establece que los pueblos indígenas y tribales “deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Producto del trabajo incesante por décadas, algunos años después del Convenio 169 de la OIT, organizaciones indígenas de todo el mundo lograron obtener la voluntad de los Estados para la aprobación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU<sup>326</sup>. Nueve años después y, también tras décadas de incidencia en las Américas, fue aprobada la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la OEA<sup>327</sup>.

Desde la Convención contra la Discriminación Racial, seguida por el Convenio 169 de la OIT y posteriormente por las Declaraciones de la ONU<sup>328</sup> y la OEA<sup>329</sup>, el camino del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional se ha venido profundizando, lo que queda demostrado al establecerse—en los respectivos artículos terceros de las declaraciones de 2007 y 2016—que los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación, tienen derecho a la libre determinación y que, en virtud de ese derecho, fijan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Además, la Declaración de la ONU establece que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado<sup>330</sup> y que tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos<sup>331</sup>. Por su parte, la Declaración de la OEA establece que los Estados reconocen y respetan el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo y a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales,

---

<sup>323</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU, art. 1.4.

<sup>324</sup> Convenio 169 de la OIT, art. 3.

<sup>325</sup> Convenio 169 de la OIT, art. 6.

<sup>326</sup> Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2007.

<sup>327</sup> Aprobada por la Asamblea General de la OEA en el año 2016.

<sup>328</sup> Organización de los Estados Americanos. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2016). Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

<sup>329</sup> Organización de los Estados Americanos. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2016). Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

<sup>330</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 5.

<sup>331</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 20.



políticos y económicos<sup>332</sup>; por ello, agrega que los Estados garantizarán el pleno goce de los derechos políticos de los pueblos indígenas<sup>333</sup>.

México ha ratificado y aprobado los instrumentos mencionados. Siguiendo el desarrollo internacional, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos también reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Asimismo, consagra su derecho a 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. También reconoce el derecho de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Asimismo, define a las comunidades indígenas como entidades de interés público<sup>334</sup>, a diferencia de la normativa internacional que los reconoce como sujetos colectivos. Según la Constitución, estas mismas normas se aplican a los pueblos y comunidades afromexicanas<sup>335</sup>.

Este reconocimiento, sin embargo, no es pleno, toda vez que remite a las constituciones y leyes de las entidades federativas a la hora de establecer las características del derecho a la libre determinación y definir las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas y para el derecho de elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena<sup>336</sup>.

A nivel estatal, por ejemplo, las constituciones de Guerrero, Chiapas, Michoacán y Oaxaca reconocen el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como sus propias formas de organización interna. Las constituciones de Guerrero y Oaxaca reconocen a los pueblos y comunidades afromexicanos.

En el Estado de Guerrero, la “Constitución reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afromexicanos, atendiendo en todo momento a los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Instrumentos Internacionales en la materia e incorporados al orden jurídico nacional”<sup>337</sup>. El artículo 11 reconoce el derecho de los pueblos indígenas y afromexicanos de decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural<sup>338</sup>.

La norma fundamental del Estado de Chiapas establece que “El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Chiapas, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. También se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a

---

<sup>332</sup> Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. VI.

<sup>333</sup> Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. XXXI.

<sup>334</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2.VII.

<sup>335</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019.

<sup>336</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2.VIII.

<sup>337</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, art. 9.

<sup>338</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, art. 11.

sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones, fomentando la participación y empoderamiento de las mujeres”<sup>339</sup>.

Por su parte, la Constitución de Michoacán, establece que el “derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, asentados en el Estado de Michoacán, se ejercerá en un marco constitucional de autonomía en sus ámbitos comunal, regional y como pueblo indígena” y determina que los pueblos y las comunidades indígenas tendrán el derecho a “decidir y ejercer sus formas internas de gobierno, sus propios sistemas de participación, elección y organización social, económica, política y cultural, a través de las diversas formas y ámbitos de autonomía comunal, regional y como pueblo indígena”<sup>340</sup>.

La Constitución Política del Estado de Oaxaca, considerada pionera en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, establece en su artículo 16 que los pueblos y comunidades indígenas y el pueblo y las comunidades afroamericanas tienen personalidad jurídica de derecho público. Además, expresa que el “derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afroamericanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales”<sup>341</sup>. La Constitución oaxaqueña reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos<sup>342</sup>, y establece que los partidos políticos deben respetar los sistemas electorales de los pueblos y comunidades indígenas para la elección de sus autoridades o representantes<sup>343</sup>.

A nivel de legislación secundaria, destaca la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, que reconoce los derechos y obligaciones de la ciudadanía en lo que respecta a la elección de sus autoridades municipales por el régimen de sistemas normativos indígenas<sup>344</sup>. Además, dicha legislación considera los sistemas normativos indígenas en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal<sup>345</sup>, reconoce a la Asamblea General Comunitaria como la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas para elegir a sus autoridades o representantes<sup>346</sup>, y establece que los municipios con comunidades indígenas y afroamericanas integrarán sus ayuntamientos por

---

<sup>339</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, art. 7.

<sup>340</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, art. 3.

<sup>341</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, art. 16.

<sup>342</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, art. 16.

<sup>343</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, art. 25.B.XVI.

<sup>344</sup> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, art. 15.1.

<sup>345</sup> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, art. 15.3. El art. art. 2.XXIX. define al sistema normativo indígena como el conjunto de principios, normas orales o escritas, prácticas, instituciones, acuerdos y decisiones que los pueblos, municipios, comunidades indígenas y afroamericanas reconocen como válidos y vigentes para la elección o nombramiento de sus autoridades y representantes, el ejercicio de sus formas propias de gobierno y la resolución de conflictos internos.

<sup>346</sup> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, art. 15.4.

representantes de dichas comunidades, que serán electas de conformidad con sus sistemas normativos y tomarán participación conforme lo establezca la ley<sup>347</sup>.

La Misión valora los avances normativos en México sobre el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, reconocimiento vinculado en forma estrecha al ejercicio de los derechos políticos.

### **Participación de los pueblos indígenas y personas afromexicanas como electoras**

#### **– Igualdad en la inscripción de votantes**

La MVE/OEA para el proceso electoral de 2021 observó que el padrón electoral no incorpora la variable étnica del electorado, lo que impide conocer si existe un subregistro de las poblaciones indígenas o afrodescendientes y determinar su nivel de participación electoral. Esto fue observado también por la Misión de la OEA de 2018.

#### **– Igualdad en el acceso a la votación**

La MVE/OEA no identificó obstáculos legales o administrativos que limitaran o impidieran el acceso a los centros de votación de la población indígena. No obstante, varias casillas que serían ubicadas en localidades con alta proporción de población indígena no lograron instalarse. En algunos casos, esto se debió a condiciones de inseguridad sin conexión original directa con el proceso electoral. En otros casos, se debió a “conflictos sociales”<sup>348</sup>, ante el rechazo de las propias comunidades indígenas a la instalación de las casillas<sup>349</sup>. Algunos de estos obstáculos se conocieron con semanas y hasta meses de antelación, por lo que el INE pudo adoptar medidas de contingencia. En otros supuestos, el impedimento surgió muy cerca de la jornada electoral o cuando ya se encontraba en curso la votación a nivel nacional. En el estado de Michoacán, un total de 95 casillas no pudieron instalarse el día de la votación<sup>350</sup>, ante lo cual el INE remitió a los votantes a las casillas especiales.

La MVE/OEA comprende las complejidades asociadas a la organización de un proceso electoral de estas dimensiones en un contexto nacional en que persisten focos de violencia y conflictividad social. Asimismo, ha sido informada de los esfuerzos de las autoridades por establecer canales de diálogo en las zonas en que existe conflicto social y prever planes alternativos en caso de que se rechace la instalación de casillas. La Misión también advierte que este es un problema que ya se había observado por anteriores misiones de la OEA<sup>351</sup>.

#### **– Igualdad en la emisión del voto**

Como se indicó, al no incluirse la variable étnica en el padrón electoral ni en la lista nominal de electores, es imposible determinar con precisión si existen brechas en la participación electoral

---

<sup>347</sup> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, art. 24.4.

<sup>348</sup> <https://centralectoral.ine.mx/2021/06/04/entrevista-a-lorenzo-cordova-al-termino-de-la-entrega-del-informe-final-de-la-auditoria-realizada-al-programa-de-resultados-electorales-preliminares-prep/>

<sup>349</sup> <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2021-06-06/por-violencia-del-crimen-organizado-y-negativa-de-pueblos-indigenas-mas-de-240-mil-mexicanos-no-pudieron-votar>

<sup>350</sup> <https://twitter.com/INEMexico/status/1401545893896232960?s=20>

<sup>351</sup> Disponible en: <https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=409&MissionId=488>

de los pueblos indígenas y afrodescendientes, en comparación con la población general. En cuanto a dificultades geográficas o de acceso a los centros de votación, cabe resaltar que los traslados de casillas y la no instalación, producto de la inseguridad ciudadana y la conflictividad social, pudieron haber impactado en la facilidad para emitir el sufragio por parte de las personas interesadas en votar en dichas localidades, en particular en casos de traslado a centros más distantes o remisión a casilla especial.

– *Igualdad en la promoción del voto*

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023<sup>352</sup> adoptada por el INE a finales de 2016 incorpora diferentes acciones tendientes a la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas, incluyendo la elaboración y difusión de material accesible que permita identificar cuáles son los derechos fundamentales, cómo pueden ejercerse y qué instancias son las encargadas de garantizarlos, con enfoque diferenciado para poblaciones en condición de vulnerabilidad (jóvenes, indígenas, mujeres, migrantes).

En este proceso electoral de 2021, la MVE/OEA tuvo conocimiento de esfuerzos de difusión desde el INE y Organismos Públicos Locales en torno a los derechos políticos y electorales de los pueblos indígenas y afrodescendientes, por ejemplo a través de la campaña #INEIncluyente<sup>353</sup>. La Misión observa, sin embargo, que aún existe margen de acción. Entre los obstáculos para una mayor promoción del ejercicio efectivo de los derechos políticos de los pueblos indígenas, los Organismos Públicos Locales señalan la falta de presupuesto y la carencia de materiales para poder llevar las acciones a las comunidades indígenas y rurales<sup>354</sup>. Observadores nacionales también han remarcado la necesidad de disponer de material electoral en lenguas indígenas<sup>355</sup>. Todo lo anterior, considerando además que la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas mandata al Estado en sus tres órdenes de gobierno--federal, entidad federativa y municipio--a reconocer, proteger y promover la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales<sup>356</sup>.

La Misión saluda los esfuerzos de la autoridad electoral por incorporar, en la capacitación de las autoridades de casilla, material orientado a garantizar el ejercicio del voto en igualdad de condiciones sin ningún tipo de discriminación, incluyendo por origen étnico<sup>357</sup>.

---

<sup>352</sup> Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA\\_completa.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA_completa.pdf)

<sup>353</sup> Ver, por ejemplo: <https://centralectoral.ine.mx/2021/08/27/el-ine-realizo-la-mesa-difusion-de-los-derechos-politicos-y-electorales-de-las-mujeres-indigenas-y-afromexicanas-a-traves-de-las-radios-indigenas-y-comunitarias-de-mexico/>; <https://m.facebook.com/INEMexico/photos/a.446448481505/10159081013191506/?type=3>

<sup>354</sup> Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA\\_completa.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA_completa.pdf)

<sup>355</sup> Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/08/19/version-estenografica-de-la-mesa-1-acciones-afirmativas-en-favor-de-personas-indigenas/>

<sup>356</sup> Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, artículo 5.

<sup>357</sup> Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118185/ccoe-1so-24-02-2021-p9-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## **Participación de los pueblos indígenas y personas afromexicanas como candidatas**

### **– Igualdad en la inscripción de candidaturas**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha manifestado<sup>358</sup> que es a través de los partidos políticos que las minorías del país pueden ser representadas en el ámbito externo (elecciones federales y locales)<sup>359</sup>, al ser las estructuras orientadas a “promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular”<sup>360</sup>.

No obstante lo anterior, el TEPJF también ha reconocido el derecho constitucional de los pueblos originarios para postular candidatos y candidatas independientes, de conformidad con sus propios sistemas normativos internos o usos y costumbres. Lo anterior, luego de que el 10 de noviembre de 2020, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) emitiera lineamientos para la postulación de candidaturas independientes en que se incluía la forma en que las comunidades indígenas podían postular candidaturas para diputaciones locales por mayoría relativa, según sus propios sistemas internos. Los lineamientos fueron impugnados ante el tribunal electoral local, el cual los revocó. Posteriormente, el asunto fue llevado a la Sala Regional de Xalapa, que confirmó la revocación. Por último, la Sala Superior conoció el asunto en marzo de 2021, revocó las resoluciones judiciales y restituyó los lineamientos, dando instrucción al IEEPCO para expedir “una convocatoria dirigida a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para la postulación de sus candidaturas independientes, atendiendo a sus especificidades culturales y mecanismos democráticos propios”. Asimismo, ordenó dar vista al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en ejercicio de sus atribuciones y ajustándose al plazo constitucional, lleve a cabo las modificaciones legales conducentes para reglamentar en la legislación local el derecho a la postulación de candidaturas independientes por parte de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para su aplicación en el siguiente proceso electoral ordinario de 2023-2024<sup>361</sup>.

Aunque la Misión no identificó obstáculos legales o administrativos que limiten o impidan la conformación de partidos políticos propios o la integración de personas indígenas o afrodescendientes en las estructuras partidarias existentes, sí recibió de múltiples interlocutores indígenas y afrodescendientes rechazo al sistema de partidos y a su funcionamiento en el contexto mexicano. En este sentido, diversos actores manifestaron a la MVE/OEA una visión de la participación en los partidos políticos como contrapuesta a la figura de los usos y costumbres,

---

<sup>358</sup> Disponible en: [https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Derechos\\_politico\\_electorales\\_indigenas.pdf](https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Derechos_politico_electorales_indigenas.pdf)

<sup>359</sup> En el caso de las elecciones municipales, se pueden realizar por el sistema de partidos o por las normas tradicionales indígenas, según la legislación estatal.

<sup>360</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción I.

<sup>361</sup> SUP-REC-53-2021/ 54-2021/ 55-2021 y acumulados. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/REC/53/SUP\\_2021\\_REC\\_53-966707.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/REC/53/SUP_2021_REC_53-966707.pdf)

ante el reclamo histórico de los pueblos originarios por elegir a sus autoridades bajo sus propias estructuras internas.

De acuerdo a los cómputos distritales, para las elecciones del 6 de junio de 2021 compitieron 442 personas como candidatas a diputaciones federales por acción afirmativa: 243 por mayoría relativa y 199 por representación proporcional<sup>362</sup>.

Según información proporcionada por el INE, todos los partidos políticos presentaron candidaturas por acción afirmativa para población indígena y afroamericana en los 21 distritos, de la siguiente forma:

- Coalición Va por México (PAN, PRI, PRD): en 18 distritos. En los 3 distritos restantes, cada partido integrante de la coalición postuló de forma individual.
- Coalición Juntos Hacemos Historia (PT, PVEM, MORENA): en 17 distritos. En los 4 distritos restantes, cada partido integrante de la coalición postuló de forma individual.
- MC, PES, RSP y FXM: cada uno postuló candidaturas en los 21 distritos indígenas.
- *Acción afirmativa en diputaciones federales para población indígena y afroamericana*

En el año 2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que las acciones afirmativas para personas indígenas “en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las medidas afirmativas indígenas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población. Consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena”<sup>363</sup>.


En el proceso electoral de 2021, se amplió la acción afirmativa implementada en 2018 para la población indígena en la elección de diputaciones federales de mayoría relativa, de 13 a 21 distritos, y 9 por el principio de representación proporcional. Además, al menos 11 de esas candidaturas debían reservarse para mujeres indígenas<sup>364</sup>. Asimismo, se estableció por primera vez una acción afirmativa para personas afroamericanas.

---

<sup>362</sup> Asimismo, 41 correspondieron a personas de la diversidad sexual; 78 a personas con alguna discapacidad, y 52 a migrantes. El Universal. Consejera Carla Humphrey: Resultado de la elección desde las acciones afirmativas y la paridad. 15 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carla-humphrey/resultado-de-la-eleccion-desde-las-acciones-afirmativas-y-la-paridad>

También disponible en cuenta de Twitter de la Consejera Humphrey: [https://twitter.com/C\\_Humphrey\\_J/status/1404801174486896640?s=20](https://twitter.com/C_Humphrey_J/status/1404801174486896640?s=20)

<sup>363</sup> Tesis de la Sala Superior del TEPJF aprobada en sesión pública celebrada el 3 de agosto de 2018. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 25.

<sup>364</sup> INE/CG160/2021 - Acatamiento EXP. SUP-RAP-21/2021 y Acumulados. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>   
INE. Establece INE acciones afirmativas para la participación de grupos vulnerables en elecciones 2021. 15 de enero de 2021.

Para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, en un principio el INE determinó que los partidos políticos nacionales (PPN) o coaliciones debían postular fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas en, por lo menos, 21 de los 28 distritos electorales federales que cuentan con 40% o más de población indígena (que, de nuevo, debían incluir al menos 11 mujeres)<sup>365</sup>. Los 28 distritos electorales federales fueron individualizados en el acuerdo citado<sup>366</sup>.

Con posterioridad, y en acatamiento a una sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF<sup>367</sup>, el INE modificó el anterior acuerdo, limitando a 21 los distritos electorales<sup>368</sup>.

En acatamiento de la misma sentencia, por primera vez el INE implementó una acción afirmativa para personas afromexicanas. Al respecto, determinó que los partidos políticos nacionales y coaliciones debían “postular 3 fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 Distritos Electorales y 1 por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros diez lugares de la lista. Las cuatro postulaciones deben realizarse de manera paritaria”<sup>369</sup>.

– Requisitos de la acción afirmativa para personas indígenas

El 18 de noviembre de 2020<sup>370</sup>, el INE estableció que los PPN o las coaliciones debían postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas<sup>371</sup>, atendiendo con ello a lo establecido en el artículo segundo de la Constitución mexicana, que establece el principio de la autoidentificación al señalar que “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”<sup>372</sup>.

Asimismo, el INE dictaminó que los PPN o coaliciones, debían “presentar las constancias que acrediten la existencia del vínculo efectivo de la persona que se pretende postular con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece”<sup>373</sup>.

Lo anterior, en concordancia con la tesis de la Sala Superior del TEPJF en resolución del 30 de enero de 2019, en que estableció que “las acciones afirmativas indígenas en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las medidas afirmativas indígenas garantizan la participación

---

<sup>365</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG572/2020 de 18 de noviembre de 2020, acuerdo décimo séptimo.

<sup>366</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG572/2020 de 18 de noviembre de 2020, pág. 66.

<sup>367</sup> Sala Superior del TEPJF. Expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados.

<sup>368</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG18/2021 de 15 de enero de 2021, acuerdo primero.

<sup>369</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG18/2021 de 15 de enero de 2021, acuerdo primero.

<sup>370</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021. INE/CG572/2020 de 18 de noviembre de 2020.

<sup>371</sup> INE. Acuerdo CG 572 de 18 de noviembre de 2020, décimo séptimo.

<sup>372</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2.

<sup>373</sup> INE. Acuerdo CG 572 de 18 de noviembre de 2020, décimo octavo.

de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población. Consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena”<sup>374</sup>.

De acuerdo con el INE, el vínculo efectivo debía acreditarse mediante constancias que permitieran verificar “de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa”, lo siguiente:

- a. Ser la persona originaria/o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario;
- b. Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulada;
- c. Haber participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulada, o
- d. Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones<sup>375</sup>.

Tales constancias, según lo resuelto por el INE, debían “ser expedidas por las autoridades existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, deberán presentarse en original y contener fecha de expedición y firma autógrafa”. Agrega la resolución de noviembre de 2020:

“Aunado a lo anterior, la o el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital respectiva, o la persona que éste designe, deberá corroborar la autenticidad del documento presentado, mediante diligencia de entrevista con la autoridad emisora, de la cual levantará acta con todos los requisitos legales para que tenga plena validez y la remitirá a la DEPPP [Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos] dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la diligencia le haya sido requerida.

Este requisito deberá corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o de asignación por la Vocalía Ejecutiva de la Junta Distrital correspondiente o por la DEPPP, respectivamente”<sup>376</sup>.

– Requisitos de la acción afirmativa para personas afromexicanas

Para el caso de las personas afromexicanas, el 15 de enero de 2021 el INE determinó que las solicitudes de registro de candidaturas debían contener una carta bajo protesta de decir verdad,

---

<sup>374</sup> Tesis de la Sala Superior del TEPJF aprobada en sesión pública celebrada el 30 de enero de 2019. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 33 y 34.

<sup>375</sup> INE. Acuerdo CG 572 de 18 de noviembre de 2020, décimo octavo.

<sup>376</sup> INE. Acuerdo CG 572 de 18 de noviembre de 2020, décimo séptimo.



en la que se precisara que la persona acreditaba su adscripción como afromexicana<sup>377</sup>.

– Impugnación de candidaturas

El 3 de abril de 2021, durante una sesión extraordinaria, el Consejo General del INE aprobó los registros de las y los candidatos a diputados federales por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional para el proceso 2020-2021. En su resolución, indicó que se detectaron actas en las cuales no se acreditó “el vínculo efectivo de la persona postulada con la comunidad indígena que se refiere en las constancias presentadas o bien la autoridad desconoció la emisión de las mismas”<sup>378</sup>. A modo de ejemplo, a continuación se transcriben algunas constataciones del INE:

- El Secretario Municipal de Ayuntamiento desconoce a la persona que expidió el documento, así como el sello plasmado en el que se pretende constatar el origen indígena de la persona interesada<sup>379</sup>.
- Reconoce la firma y el sello, pero no reconoce el contenido de dicho documento toda vez que lo firmó en hoja en blanco, manifestando que fue engañado por parte de la persona solicitante<sup>380</sup>.
- No reconoce el documento, ni la firma que obra en el mismo; tampoco reconoce a la persona ni tener vínculo alguno como parte de la comunidad indígena<sup>381</sup>.
- La persona que emitió la constancia no es conocida en la comunidad ni ostenta ningún cargo público<sup>382</sup>.
- El Comisario Ejidal niega que la rúbrica sea suya, desconoce el documento exhibido, así como a la persona aludida (Pide el Comisario Ejidal dejar por asentado su dicho por escrito)<sup>383</sup>.
- El Delegado de la Comunidad declara no haber emitido el documento<sup>384</sup>.
- El Agente Municipal negó que la rúbrica fuera suya, desconoció el documento y solicitó asentar por escrito que no era su firma y el sello no correspondía a la comunidad que representa, escrito que es anexo del acta<sup>385</sup>.

La Misión tuvo conocimiento de que en el primer acto de registro más de 130 candidatos y candidatas a diputaciones federales no acreditaron “que realmente pertenecen a etnias indígenas, como lo aseguraron sus partidos, al registrarlos como parte de las cuotas de estas

---

<sup>377</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG18/2021 de 15 de enero de 2021, acuerdo primero.

<sup>378</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 115.

<sup>379</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 71.

<sup>380</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 78.

<sup>381</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 79.

<sup>382</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 79.

<sup>383</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 80.

<sup>384</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 81.

<sup>385</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 104.

acciones afirmativas”<sup>386</sup>. Respecto de ello, el INE otorgó a cada partido o coalición un plazo de 48 horas, contado a partir de la aprobación del acuerdo, para rectificar su solicitud de registro y presentar una nueva postulación<sup>387</sup>.

La Misión también pudo conocer que, luego de un proceso de rectificaciones y publicaciones de nuevas listas por parte del INE<sup>388</sup>, y a pesar de las modificaciones, los tribunales electorales estatales y el TEPJF recibieron impugnaciones de candidaturas por falsificación, simulación de identidad indígena y utilización engañosa del requisito de certificación de vínculo con la comunidad, requerido por la autoridad, entre otras causas<sup>389</sup>.

Organizaciones de la sociedad civil que participaron como observadoras en el proceso electoral 2021, “constataron que durante las campañas se multiplicaron los casos de denuncia de comunidades indígenas contra abanderados que se inscribieron con documentos falsos para participar en la contienda como sus representantes”<sup>390</sup>. Señalaron que los casos se registraron en Oaxaca, Hidalgo, Baja California, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Nayarit y Yucatán, entre otros estados y que los “afectados presentaron pruebas de falsificación de documentos, sin que ello fuera motivo de sanción administrativa o penal”<sup>391</sup>.

En varios casos el TEPJF revocó la aprobación por el Consejo General del INE del registro de candidaturas para diputaciones federales por la acción afirmativa indígena. Algunos casos se pueden observar en el siguiente cuadro:

**Tabla 1.** Acatamientos relacionados con candidaturas de personas indígenas<sup>392</sup>

Expediente	Partido	Ámbito geográfico	Acuerdo
SX-JDC-568/2021	PVEM	Chiapas 03	INE/CG393/2021
SX-JDC-579/2021	PAN	Yucatán 01	Consejo Distrital
SX-JDC-601/2021	Morena	Yucatán 01	INE/CG429/2021
SX-JDC-590/2021	Juntos Hacemos Historia	Chiapas 01	INE/CG428/2021
SX-JDC-602/2021	Movimiento Ciudadano	Yucatán 01	INE/CG430/2021

<sup>386</sup> Milenio. INE detecta 132 candidatos a diputación que no acreditaron pertenecer a etnias indígenas. 9 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/ine-detecta-132-candidatos-diputado-acreditaron-indigenas>

<sup>387</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 115.

<sup>388</sup> Por ejemplo, INE. Acuerdo CG 354/2021 de 9 de abril de 2021.

<sup>389</sup> A modo de ejemplo, puede consultarse:

Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. RI-154/2021 y Acumulado, disponible en:

<https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1622060995RI154Y156SEN.pdf>

Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM). TEEM/JDC/193/2021-1, disponible en:

<https://www.teem.gob.mx/resoluciones/2021/JDC-193-2021-1.pdf>

TEPJF. “Sala Regional Xalapa resuelve impugnaciones contra registros de candidaturas a diputaciones federales de los Distritos 01, con cabecera en Palenque, Chiapas, y 01, con cabecera en Valladolid, Yucatán”, disponible en:

<https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4124/3>

<sup>390</sup> Expansión Política. Observadores denuncian simulación en candidaturas indígenas y migrantes. 16 de junio de 2021. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/16/observadores-denuncian-simulacion-en-candidaturas-indigenas-y-migrantes>

<sup>391</sup> Ibídem.

<sup>392</sup> Sentencias emitidas por el TEPJF en las que mandató al INE modificar el registro o realizar actividades adicionales en el caso de candidaturas indígenas y las respectivas claves de los acuerdos. Fuente: INE.

SX-JDC-633/2021 y acumulado	Juntos Hacemos Historia	Chiapas 02	INE/CG453/2021
SUP-JDC-614/2021	Morena	Segunda, # 4	INE/CG457/2021
SUP-JDC-659/2021 y SUP-JDC-854/2021 acumulados	PAN	Segunda, # 6	INE/CG459/2021
SUP-JDC-771/2021	Morena	Cuarta, # 6 Cuarta, # 10	INE/CG525/2021

– Observaciones sobre la acción afirmativa

La Misión valora los esfuerzos realizados por las autoridades electorales para aumentar la participación política de los pueblos indígenas a nivel de diputaciones federales, así como de incluir a la población afromexicana en dichas acciones. Asimismo, reconoce la importancia de que los partidos políticos se vieran obligados a incorporar en sus respectivas listas de candidaturas a personas indígenas y afromexicanas.

Sin embargo, en virtud de que la medida no fue sometida a consulta, es necesario recordar el deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas y tribales, las medidas legislativas o administrativas que les afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Asimismo, la Misión alienta a la sociedad mexicana a continuar avanzando en la representación descriptiva y sustantiva de la población indígena, que aún se encuentra muy por debajo de la proporción poblacional, en tanto que el 21,5% de la población mexicana se autoadscribe como indígena.

Respecto de la población afromexicana, la Misión valora igualmente las medidas adoptadas. Sin embargo, observa que la representación es aún insuficiente, teniendo en cuenta que el 2% de la población mexicana se reconoce como afrodescendiente y que en el 2019, constitucionalmente, se les garantizó su libre determinación y autonomía.

Junto con lo anterior, la Misión tomó nota del corto período de tiempo transcurrido entre la aprobación de las acciones afirmativas y el momento de presentación de las respectivas candidaturas. Ello dificultó que las comunidades y pueblos fueran debidamente informados en cuanto al alcance de las medidas y complicó las posibilidades de los partidos políticos de implementarlas en forma adecuada.

Igualmente, la Misión tuvo conocimiento de una serie de malas prácticas por parte de los partidos políticos y coaliciones, que se reflejaron en un alto número de impugnaciones de candidaturas por falsificación, simulación de identidad indígena y utilización engañosa del requisito de certificación de vínculo con la comunidad, requerido por la autoridad<sup>393</sup>.

**Representación en los cargos e irreversibilidad de los resultados**

Según datos publicados por el Instituto Nacional Electoral, ingresaron a la Cámara de Diputados 37 personas indígenas y 6 personas afromexicanas. En términos porcentuales, esto significa que,

<sup>393</sup> Milenio. Indígenas exigen cancelación de registros a “candidatos usurpadores” en Morelos. 17 de mayo de 2021.

de las 500 diputaciones federales, 7,4 % corresponden a personas indígenas y 1,2 % a personas afroamericanas.

### **Igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político y acceso a medios de comunicación**

La adopción de medidas de acción afirmativa orientadas a la representación política de las personas indígenas y afroamericanas tuvo implicaciones en términos de acceso al financiamiento político-electoral. La normativa prevé financiamiento público directo e indirecto a través de los partidos políticos, los cuales administran en su totalidad el financiamiento de campaña y lo asignan conforme con el prorrateo que indica la ley<sup>394</sup>. Además, para el proceso electoral de 2021, el INE determinó que los partidos políticos estaban obligados a destinar un mínimo del 40% del financiamiento público de campañas (directo e indirecto) a candidatas mujeres, lo que benefició a las candidatas indígenas que los partidos debieron postular en aplicación de las medidas de acción afirmativa<sup>395</sup>.

Por su parte, las candidaturas independientes también disponen de acceso a financiamiento público hasta el monto que le corresponde a un partido de nuevo registro. El monto deberá dividirse en partes iguales entre las personas candidatas independientes, un tercio entre las candidaturas independientes a la Presidencia, un tercio entre las candidaturas independientes al Senado y un tercio entre las candidaturas independientes a la Cámara de Diputados (aplicable en esta elección)<sup>396</sup>. En cuanto al tiempo en los medios de comunicación (radio y televisión), la Constitución prevé que el 70% se distribuye entre los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la anterior elección, mientras el 30% restante se divide en partes iguales, incluyendo un parte para las candidaturas independientes en su conjunto<sup>397</sup>. De esta forma, las candidaturas independientes indígenas disponen de igual acceso a financiamiento y demás prerrogativas (incluyendo medios de comunicación) frente a las candidaturas independientes no indígenas.

En cuanto al financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, la normativa no contempla financiamiento diferenciado para personas indígenas y afroamericanas, como sí lo dispone para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres<sup>398</sup>.

### **Igualdad en la seguridad**

Al igual que en 2018, la Misión de la OEA observó que los datos sobre los incidentes de violencia política reportados no incluyeron la variable étnica de las víctimas. Contar con datos desagregados permitiría conocer el impacto que tiene la violencia sobre las y los candidatos indígenas y afroamericanos y su efecto en el ejercicio de sus derechos políticos.

---

<sup>394</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 51.1.b.III.

<sup>395</sup> Acuerdo INE/CG517/2020, artículo 14 y fracción XIV. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115101/CGor202010-28-ap-9-Gaceta.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>396</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 393, 407 y 408.

<sup>397</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41 apartado A inciso e).

<sup>398</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 51.1.a.V y artículo 73.

## **Diversidad en la estructura del sistema electoral**

Desde los años 2003-2004, la distribución territorial de las comunidades indígenas se ha utilizado como un criterio para la conformación de los distritos electorales en México<sup>399</sup>. En estos comicios, se expandió el número de distritos electorales cubiertos por medidas de acción afirmativa para la representación política de pueblos indígenas. Para la elección de diputaciones de 2018, los partidos políticos debieron presentar candidaturas indígenas en los 13 distritos uninominales en los que la población indígena superara el 60% del total. En este proceso electoral de 2021, el umbral se redujo al 40% de la población, con la consecuencia de que el número de distritos uninominales cubiertos por la medida se expandió de 13 a 28 (como se indicó, los partidos políticos debían presentar candidaturas indígenas en 21 de esos 28 distritos)<sup>400</sup>.

No obstante lo anterior, las autoridades electorales han reconocido que la división política en ocasiones “fragmenta de manera artificial las comunidades indígenas, quedando muchas de ellas en minorías dentro de las delimitaciones municipales, lo que dificulta la traducción de su participación en representación política”<sup>401</sup>.

## **Elecciones 2021: Elecciones locales**

En relación con las elecciones locales, la Misión toma nota del ejercicio de los derechos políticos-electorales en forma directa por parte de un número importante de comunidades indígenas. En el estado de Oaxaca, de 570 municipios, 418 se rigen por el sistema normativo propio de las comunidades y pueblos indígenas, sistema reconocido desde el año 1995 en la constitución estatal. En el estado de Chiapas, el municipio maya tzeltal de Oxchuc tras “un largo periodo de turbulencia y tensión social, se convirtió en el primer municipio de la entidad en elegir a sus autoridades bajo el régimen de Sistemas Normativos Indígenas, en ejercicio pleno de su derecho de libre determinación y autonomía”<sup>402</sup>. Asimismo, las comunidades de Chilón y Sitalá formaron gobiernos comunitarios y demandan al Estado su reconocimiento.

Además, algunas comunidades en estados como Michoacán, han logrado (Cherán) o están en proceso de lograr (Arantepacua, Sevina, Comachuén y Nahuatzen<sup>403</sup>) la implementación de la libre determinación.

En el caso de Cherán, un municipio de la meseta Purépecha, la comunidad interpuso un Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano (JDC) con el objeto de elegir a sus propias autoridades municipales por medio de su normativa interna.

---

<sup>399</sup> Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, p. 196. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA\\_completa.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA_completa.pdf)

<sup>400</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG572/2020 de 18 de noviembre de 2020, acuerdo décimo séptimo.

<sup>401</sup> Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, p. 196. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA\\_completa.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA_completa.pdf)

<sup>402</sup> INPI. Oxchuc, primer municipio de Chiapas que elige a sus autoridades a través del régimen de Sistemas Normativos Indígenas. 13 de abril de 2019.

<sup>403</sup> Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todas y Todos y otros. Informe final de la Misión Civil de Observación “Autonomía y Libre Determinación” en la Meseta Purépecha. Febrero 2021. Disponible en: [https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/MCO\\_Autonomia\\_Libre\\_Determinacion\\_Meseta\\_Purepecha.pdf](https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/MCO_Autonomia_Libre_Determinacion_Meseta_Purepecha.pdf)

“En el marco de este juicio, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó sentencia el 2 de noviembre de 2011, y ordenó al Congreso de Michoacán a reconocerlos como comunidades indígenas y al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) a que realizara elecciones después de realizar una consulta. La consulta fue diseñada desde la misma comunidad, con la participación del IEM, quien observó el proceso concluyendo que la comunidad estaba de acuerdo en realizar elecciones según sus usos y costumbres e integrar un gobierno municipal propio.

El 5 de febrero de 2012 tomó posesión el Concejo Mayor o Concejo K’eri. Esta autoridad plantea una organización distinta a la prevista en la Constitución mexicana (artículo 115) para los municipios, la cual establece una estructura basada en un presidente municipal, regidurías, y sindicaturas. En mayo de 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una sentencia en la que reconoce a Cherán en su carácter de municipio indígena, fortaleciendo su legitimidad legal y sentando un antecedente para municipios sui generis”<sup>404</sup>.

Sobre el ejercicio del derecho a la libre determinación, como señala una reciente publicación de Serapaz y otras organizaciones, “más allá del establecimiento en normativas de dichas conquistas y que estas se encuentren reconocidas en diversos instrumentos legales internacionales, este derecho y los derechos interrelacionados han sido una práctica concreta y cotidiana a lo largo del tiempo en la vida de los pueblos y las comunidades”<sup>405</sup>.

En este período político-electoral, la Misión observó la tensión que se produce en los distintos niveles de elecciones de autoridades o representantes (municipal, estatal y federal). A través de las entrevistas e investigaciones realizadas, la Misión pudo constatar que existen diferencias entre la lógica de partidos que subyace a la acción afirmativa y el reclamo histórico de pueblos indígenas por el reconocimiento a su libre autodeterminación y a la posibilidad de elegir autoridades a través de usos y costumbres, como se le conoce en la normativa interna.

Al respecto, el “Consejo Supremo Indígena de Michoacán (CSIM), organismo formado por las etnias purépecha, náhuatl, otomí y mazahua, explicó que cada vez son más las comunidades indígenas que buscan elegir a sus gobernantes en asambleas comunales, cerrando la puerta a partidos políticos”<sup>406</sup>.

La Misión observó que esta tensión se manifestó, por ejemplo, mediante el rechazo de algunas comunidades de instalar casillas en sus territorios<sup>407</sup>.

---

<sup>404</sup> Ramírez-Espinosa, N., & Cerqueira, D. (2020). Experiencia y regulación de la libre determinación de los pueblos indígenas en México, Fundación para el Debido Proceso Legal, Fundar, Oxfam México, Oaxaca, México.

<sup>405</sup> Servicios y Asesoría para La Paz A. C. Serapaz. Hicieron sonar las Campanas. Junio 2021, pág. 4. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1sVKOV9UBVMREXKdS\\_8pCOK5YeHp8kad4/view](https://drive.google.com/file/d/1sVKOV9UBVMREXKdS_8pCOK5YeHp8kad4/view)

<sup>406</sup> EFE. Violencia y demandas indígenas marcan las elecciones en Michoacán. 27 de mayo de 2021.

<sup>407</sup> Swissinfo. Violencia y demandas indígenas marcan las elecciones en Michoacán. 27 de mayo de 2021. Disponible en:

[https://www.swissinfo.ch/spa/mexico-elecciones\\_violencia-y-demandas-ind%C3%ADgenas-marcan-las-elecciones-en-michoac%C3%A1n/46655580](https://www.swissinfo.ch/spa/mexico-elecciones_violencia-y-demandas-ind%C3%ADgenas-marcan-las-elecciones-en-michoac%C3%A1n/46655580) ; Milenio. Policía Comunitaria de Guerrero amaga con bloqueos para impedir instalación de casillas. 27 de mayo de 2021. Disponible en:

“En el caso de nuestras comunidades, un aspecto central y fundamental de nuestras formas de participación política es de que no necesita asumir filiaciones partidistas. Hecho hasta el día de hoy, las Asambleas Generales, consideran que los partidos políticos son una amenaza que provoca la división e instiga la destrucción de nuestras formas de autogobierno. Es por este riesgo que nuestras comunidades han decidido no participar en la vida política partidista de México...”<sup>408</sup>

A modo ilustrativo, en el Estado de Michoacán, una misión de observación civil compuesta por varias organizaciones, documentó que en el proceso electoral de junio de 2021 “al menos 26 comunidades impidieron la instalación de casillas de votación y, a cambio, optaron por realizar los nombramientos de los cargos públicos bajo sus sistemas normativos internos, esto es, a través de Asambleas con sus propios tiempos y determinaciones”<sup>409</sup>.

### **Hallazgos y Recomendaciones**

La Misión valora los esfuerzos realizados por las autoridades electorales para aumentar la participación política de los pueblos indígenas a nivel de diputaciones federales. Sin embargo, diversos actores entrevistados manifestaron que algunas medidas implementadas no habían sido consultadas con las y los representantes de estas comunidades o no se les informó oportunamente respecto a sus alcances. Al respecto, se recomienda:

- Cumplir con la obligación de consultar a las comunidades indígenas en el diseño de medidas que les conciernen, en atención a sus derechos colectivos.
- Adoptar acuerdos de medidas afirmativas con antelación suficiente, que permita a los pueblos y las comunidades informarse debidamente.

La Misión pudo observar que las acciones afirmativas aún se encuentran por debajo de la proporción que representa la población indígena y afromexicana a nivel nacional. En base a lo anterior, se recomienda:

- Avanzar en la adopción de medidas que reflejen la proporción de la población indígena y afromexicana en la totalidad de cargos a elegir, previa consulta libre e informada con los pueblos indígenas interesados, en el sentido de:

---

<https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/guerrero-policia-comunitaria-impedira-instalacion-casillas>.

Milenio. En Tlaltelulco bloquean la carretera vía corta; inconformidad de casilla electoral. 26 de mayo de 2021. Disponible en:

<https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/tlaltelulco-bloquean-carretera-inconformidad-casilla-electoral>

; Jornada. Amagan con impedir instalación de casillas en Oxchuc. 21 de abril de 2021. Disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/06/estados/amagan-comunidades-de-oxchuc-no-permitir-instalacion-de-casillas/>; Chiapas Paralelo. Oxchuc no permitirán instalación de casillas por postulaciones que usurpan representación indígena. 6 de abril de 2021. Disponible en:

<https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2021/04/oxchuc-no-permitiran-instalacion-de-casillas-por-postulaciones-que-usurpan-representacion-indigena/>

<sup>408</sup> Recurso de revisión INE-RSG/CL/MICH/7/2021 de 4 de junio de 2021, en el cual se exhortó “a la autoridad representativa de la comunidad de Cherán para que en lo subsecuente, permita la instalación de Casillas con el propósito de salvaguardar el derecho humano de votar”.

<sup>409</sup> Servicios y Asesoría para La Paz A. C. Serapaz. Hicieron sonar las Campanas. Junio 2021, pág. 6. Disponible en:

[https://drive.google.com/file/d/1sVKOV9UBVMREXKdS\\_8pCOK5YeHp8kad4/view](https://drive.google.com/file/d/1sVKOV9UBVMREXKdS_8pCOK5YeHp8kad4/view)

- Reflejar la proporción de población indígena en el total de cargos a elegir;
- Reflejar la proporción de población afromexicana en el total de cargos a elegir;

La Misión tuvo conocimiento de que, incluso luego de un proceso de rectificaciones, los tribunales electorales estatales y el TEPJF recibieron un número de impugnaciones de candidaturas por falsificación, simulación de identidad indígena y utilización engañosa del requisito de certificación de vínculo con la comunidad, entre otras causas. Organizaciones de la sociedad civil reportaron que durante las campañas se multiplicaron los casos de denuncia de comunidades indígenas contra abanderados que se inscribieron con documentos falsos para participar en la contienda como sus representantes. Más allá de los procedimientos orientados a la inscripción o no inscripción de las candidaturas, la Misión recomienda:

- Establecer sanciones efectivas a los partidos políticos y coaliciones cuando las autoridades administrativas y judiciales competentes comprueben la existencia de casos de fraude o simulación de identidad indígena.

Al igual que en su observación de 2018, la Misión de nuevo corroboró que los datos sobre los incidentes de violencia política reportados no incluyen la variable étnica de las víctimas. Por ello reitera la recomendación formulada en los anteriores comicios:

- Desagregar por variable étnica los datos de violencia político-electoral, ante la necesidad de conocer el impacto que tiene la violencia sobre las y los candidatos indígenas y afromexicanos y su efecto en el ejercicio de sus derechos políticos.

Por último, la MVE/OEA nuevamente comprobó que la lista nominal de electores no incluye información sobre el origen étnico de las personas, lo que impide conocer si existe un subregistro de las poblaciones indígenas y afrodescendientes y cuáles son sus tasas de participación. De ahí que reitera la recomendación de su informe del 2018:

- Incorporar a la lista de electores información sobre el origen étnico de las personas, con el objetivo de diseñar y ejecutar políticas y acciones que reconozcan la identidad cultural para favorecer el registro y la participación electoral.



## 5) VOTO EN EL EXTRANJERO

### **Introducción**

México celebró elecciones federales y locales el 06 de junio de 2021. Como ha ocurrido desde las elecciones de 2006, las y los mexicanos residentes en el extranjero pertenecientes a entidades federativas cuyas legislaciones reconocen el voto extraterritorial ejercieron su derecho al voto, al amparo del marco constitucional y legal.

La principal novedad para el proceso electoral de 2021 fue la habilitación, por primera vez, del voto por Internet<sup>410</sup>, el cual fue planteado en la reforma electoral del año 2014 y cuya implementación estuvo a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE), en aplicación de lo determinado en numeral 3 del artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Además, la modalidad de votación postal continuó vigente para quienes así lo solicitaron.

### **Marco Jurídico**

Dentro del marco normativo que rige el proceso democrático mexicano, se destacan las siguientes disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

- Artículo 34: dispone que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los requisitos de haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.
- Artículo 35, numerales I y II: establece que son derechos de la ciudadanía votar en las elecciones populares y poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
- Artículo 36, numeral III: dispone que son obligaciones de la ciudadanía, inter alia, votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley.
- Artículo 41: abarca una amplia gama de disposiciones referentes al sistema de partidos políticos, su financiamiento, la precampaña y campaña, así como el acceso a medios de comunicación. De la misma manera, determina las atribuciones y responsabilidades del INE, su integración y estructura organizativa.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece, entre otras disposiciones:

- Artículo 128: El Padrón Electoral estará conformado por mexicanas y mexicanos, mayores de 18 años, agrupados en dos secciones: ciudadanos residentes en México y ciudadanos residentes en el extranjero.
- Artículo 133: tanto el INE como los Organismos Públicos Locales (OPL) tienen la obligación de verificar y brindar las facilidades a las y los mexicanos residentes en el extranjero para que formen parte del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores.
- Libro Sexto: determina los derechos y obligaciones que la ciudadanía residente en el extranjero goza en relación a los procesos electorarios, siempre y cuando las

---

<sup>410</sup> Acuerdo INE/CG234/2020.

Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal<sup>411</sup> así lo establezcan. Desde el artículo 329 hasta el 356 se encuentran señalados los procedimientos para la obtención de la credencial de elector, el plazo y la inscripción en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, las modalidades de votación, el ejercicio del voto, el escrutinio y la participación política, entre los temas más destacados.

Los principales acuerdos adoptados por las diferentes instancias del INE y que guardan relación con la votación de mexicanas y mexicanos en el extranjero incluyen:

- Acuerdo INE/CG152/2020, por el que el Consejo General aprueba el Plan Integral del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales Locales 2020-2021.
- Acuerdo INE/CG234/2020, por el que el Consejo General expide los “Lineamientos para la organización y operación del voto electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero para los Procesos Electorales Locales 2020-2021”.
- Acuerdo INE/CG375/2021, por el que el Consejo General define la logística para el escrutinio y cómputo del voto postal y electrónico por Internet de las y los mexicanos residentes en el extranjero.
- Acuerdo INE/CG160/2021, por el que el Consejo General establece los lineamientos para la acción afirmativa de mexicanas y mexicanos migrantes.

### **Cargos a elegir en el exterior**

Las entidades federativas que dentro de sus constituciones reconocen el derecho al voto de sus ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior, son: Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla 1.** Cargos en que podían votar las y los mexicanos residentes en el exterior, por entidad federativa de origen

Nº	Entidad federativa	Cargo de elección popular
1	Baja California Sur	Gubernatura
2	Chihuahua	Gubernatura
3	Ciudad de México	Diputación Migrante
4	Colima	Gubernatura

<sup>411</sup> Nota con relación a la vigencia de este Estatuto: De conformidad con los Artículos Transitorios Primero y Trigésimo del Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017, se establece: “PRIMERO.- La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes.” “TRIGÉSIMO.- Las normas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables a la entidad federativa que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de esta Constitución, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que los sustituyan, siempre que no contravengan lo establecido en ésta”.

<b>5</b>	Guerrero	Gubernatura
<b>6</b>	Jalisco	Diputación de Representación Proporcional
<b>7</b>	Michoacán	Gubernatura
<b>8</b>	Nayarit	Gubernatura
<b>9</b>	Querétaro	Gubernatura
<b>10</b>	San Luis Potosí	Gubernatura
<b>11</b>	Zacatecas	Gubernatura

Fuente: Acuerdo INE/CG375/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

### **Lista Nominal de electores residentes en el extranjero**

Según información del INE, 33.698<sup>412</sup> ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero solicitaron su inscripción en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, durante el periodo comprendido entre el 01 de septiembre de 2020 y el 10 de marzo de 2021<sup>413</sup>.

Luego de un proceso de verificación, el INE aprobó la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero con 32.303<sup>414</sup> mexicanas y mexicanos residentes en el exterior, de los cuales 14.809 fueron mujeres (45,84%) y 17.494 fueron hombres (54,16%).

**Tabla 2.** Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero

Estados	Lista Nominal - Residentes en el Extranjero		
	Hombres	Mujeres	Total
<b>Baja California Sur</b>	61	90	151
<b>Colima</b>	357	332	689
<b>Chihuahua</b>	971	999	1.970
<b>Ciudad de México</b>	6.341	5.885	12.226
<b>Guerrero</b>	1.579	1.077	2.656
<b>Jalisco</b>	2.991	2.326	5.317
<b>Michoacán</b>	2.286	1.693	3.979
<b>Nayarit</b>	507	487	994
<b>Querétaro</b>	522	470	992
<b>San Luis Potosí</b>	907	782	1.689
<b>Zacatecas</b>	972	668	1.640
<b>TOTAL</b>	17.494	14.809	32.303

Fuente: Acuerdo INE/CG419/2021.

<sup>412</sup> Disponible en: <https://twitter.com/votoextranjero/status/1372271496928759808>

<sup>413</sup> Disponible en: [https://votoextranjero.ine.mx/srve\\_ciudadano/app/ciudadano/ayuda?execution=e1s1](https://votoextranjero.ine.mx/srve_ciudadano/app/ciudadano/ayuda?execution=e1s1)

<sup>414</sup> Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/05/06/32303-ciudadanas-y-ciudadanos-se-inscribieron-y-podran-votar-desde-el-extranjero/>

## **Registro y credencialización de electores residentes en el extranjero**

Las y los ciudadanos mayores de 18 años residentes en el extranjero deben contar con su Credencial Para Votar (CPV) o Credencial Para Votar desde el Extranjero (CPVE) vigente.

Desde el año 2014, la normativa mexicana estableció la posibilidad de solicitar y actualizar la credencial de elector desde el exterior. Al respecto, la Misión fue informada de que los lineamientos<sup>415</sup> establecen que las representaciones del exterior únicamente pueden procesar solicitudes de credenciales de aquellos migrantes dentro de su jurisdicción. Si bien esto resulta lógico como mecanismo de organización y de asignación de responsabilidades, en la práctica, no ha resultado ideal para migrantes, que en ocasiones deben trasladarse distancias muy largas (varias horas) para poder acudir a la representación que les corresponde, teniendo otra a una distancia más cercana<sup>416</sup>.

La Misión constató que el portal dedicado al Voto en el Extranjero (<https://votoextranjero.ine.mx>) facilitó información respecto a los plazos para votar por Internet<sup>417</sup>, la oferta electoral por cada una de las entidades con voto desde el exterior, los pasos para tramitar la credencial en caso de no tenerla o estar desactualizada, simulacros de votación en línea, entre otros datos útiles. Adicionalmente, el portal alojó el Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE), mecanismo exclusivo<sup>418</sup> a través del cual las y los ciudadanos residentes en el extranjero debieron realizar su solicitud de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero entre el 1 de septiembre de 2020 y el 10 de marzo de 2021<sup>419</sup>.

El SRVE es un sistema tecnológico administrado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) e implementado a través de la Unidad Técnica de Servicios de Informática (UNICOM), cuya función es facilitar que la ciudadanía residente en el extranjero pueda realizar por vía electrónica su solicitud de inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE).

En lo relativo al procedimiento de registro, el SRVE permitió a aquellos ciudadanos y ciudadanas que fueron credencializados previo al inicio del período electoral remitir toda la información necesaria a través del portal, lo cual incluyó: 1) la Solicitud de Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero; 2) la confirmación o el cambio de domicilio, así como la confirmación sobre la decisión de votar; 3) los datos de contacto actualizados; 4) la modalidad de votación (postal o por Internet), entre otros<sup>420</sup>. Por su parte, aquellas personas que realizaron

---

<sup>415</sup> El INE firmó un acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el que se establecen los mecanismos y las bases de colaboración para que las y los mexicanos residentes en el extranjero puedan solicitar, a través de las representaciones de México en el exterior, la inscripción o actualización del Padrón Electoral, para obtener su Credencial para Votar desde el Extranjero (CPVE).

<sup>416</sup> Por ejemplo, en los casos en que el o la ciudadana reside en una ciudad limítrofe con otro estado y la distancia al consulado del estado vecino es menor.

<sup>417</sup> Del 22 de mayo al 06 de junio a las 18:00 horas, tiempo del Centro de México.

<sup>418</sup> En 2018, este paso también estuvo disponible por medios físicos. Para este proceso electoral, el registro fue realizado completamente en línea.

<sup>419</sup> Disponible en:

[https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/536863/Anexo\\_Lineamientos.pdf/b9129488-922a-4dfe-b611-66b6f4eba859](https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/536863/Anexo_Lineamientos.pdf/b9129488-922a-4dfe-b611-66b6f4eba859)

<sup>420</sup> Disponible en: [https://votoextranjero.ine.mx/srve\\_ciudadano/app/ciudadano/inicio?execution=e1s1#](https://votoextranjero.ine.mx/srve_ciudadano/app/ciudadano/inicio?execution=e1s1#)

el trámite para obtener su credencial durante el periodo electoral, tuvieron también la posibilidad de realizar el registro en la lista nominal por vía telefónica.

De acuerdo a la Subdirección de Vinculación Electoral de Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral, para esta elección se realizaron campañas para fomentar el registro de la ciudadanía, a través del envío de mensajes personalizados, a aquellas personas residentes en el extranjero que ya contaban con su credencial y que estarían facultadas para votar. En adición a los mensajes vía correo electrónico y llamadas telefónicas, esta fue la primera vez que el INE utilizó la modalidad de envío de mensajes de texto.

La MVE/OEA sostuvo reuniones con mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, autoridades electorales y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como representantes de la sociedad civil y de la academia. La mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en que los procedimientos necesarios para acceder al derecho al voto en el extranjero representan una carga importante a la ciudadanía. Asimismo, las y los ciudadanos consultados expresaron su disconformidad por tener que realizar este procedimiento para cada elección, a pesar de mantener el mismo domicilio.

Por otro lado, manifestaron que, a pesar de los esfuerzos del INE, la comunicación ha sido insuficiente respecto a los plazos y múltiples pasos a seguir para el registro y que la estrategia de comunicación para incentivar a la población migrante a inscribirse y ejercer su derecho al sufragio es aún insuficiente, al tiempo que se necesita una mayor delimitación de funciones y responsabilidades por parte del INE y los OPLs en materia de comunicación cívico-electoral, así como en el establecimiento de vínculos con las comunidades migrantes en procesos de capacitación, formación y difusión de información político-electoral.

La combinación de los factores señalados pudo haber contribuido al bajo registro de electores (poco más de 32.000), a pesar de que México cuenta con una de las mayores poblaciones migrantes del mundo.

### **Votación desde el exterior**

#### **- Voto por Internet**

Esta es la primera vez que el INE implementa el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI)<sup>421</sup>, como una de las dos opciones para las personas residentes en el extranjero que estaban facultadas para votar por 11 gubernaturas<sup>422</sup> así como para las elecciones para la Diputación Migrante de la Ciudad de México y la Diputación de Representación Proporcional de Jalisco.

Según los datos proporcionados por el INE, 21.585 ciudadanas y ciudadanos (66,82% del padrón del extranjero) solicitaron efectuar su votación mediante Internet.

Durante la primera semana de mayo de 2021, todos los electores en el extranjero que se registraron para votar a través de la modalidad del voto por Internet recibieron por correo electrónico las claves de acceso al sistema SIVEI. De esta manera, el INE logró organizar un periodo de socialización para que las y los ciudadanos mexicanos que eligieron la modalidad de

---

<sup>421</sup> El Instituto Electoral de la Ciudad de México introdujo el voto por Internet en procesos locales en el pasado.

<sup>422</sup> Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

voto por Internet, tuvieran oportunidad de acceder al sistema para familiarizarse con el uso del SIVEI, previo a la votación. La etapa de sensibilización se realizó desde las 00:00 horas del 8 de mayo de 2021 y finalizó a las 23:59 horas del 19 mayo de 2021 (horario de Ciudad de México). Este periodo no implicó la emisión del voto, sino un proceso de prueba o simulación.

El periodo de votación dio inicio a partir de las 20:00 horas del 22 de mayo de 2021 y finalizó a las 18:00 horas del 6 de junio de 2021 (horario de Ciudad de México<sup>18</sup>). El sistema permitió la emisión del voto por parte de las y los ciudadanos residentes en el extranjero, utilizando cualquier dispositivo conectado a Internet, luego de un proceso de validación de la identidad del elector en la página web: <https://sivei2021.ine.mx>

- Proceso de votación electrónica vía SIVEI

El proceso de votación electrónica a través de Internet (SIVEI) comprendía tres fases fundamentales: la autenticación del elector, la emisión del voto y la verificación del voto emitido<sup>19</sup>, según se detalla a continuación:

a. Proceso de autenticación.

Una vez que el elector se registraba en el LNERE y seleccionaba la modalidad de votación electrónica por Internet (concretada durante el proceso de inscripción SRVE), recibía un correo electrónico con el título “Cuenta de acceso al Sistema de Voto Electrónico por Internet”. Este correo contenía un enlace al SIVEI que estaba identificado en el cuerpo del correo con el texto “dar clic **aquí**”. Una vez en el sistema SIVEI, como medida de seguridad se desplegaba una pregunta al elector en donde debía ingresar los últimos cuatro dígitos del número celular inscrito al momento de registrarse ante el INE. Ingresada esta información, el elector recibía un código de verificación a través de un mensaje SMS en su teléfono celular, el mismo que fue inscrito al momento de registrarse. Recibido el mensaje, el elector debía ingresar el código de verificación en el recuadro que exhibía el sistema. En esta fase del proceso de autenticación el elector debía escoger su contraseña, la cual debía ingresar y confirmar en el sistema.

b. Emisión del voto

Finalizada la fase anterior, para ingresar al SIVEI el elector debía navegar al siguiente URL: <https://sivei2021.ine.mx> e ingresar el usuario y la contraseña que se había generado en la fase anterior. Superada esta etapa, el elector obtenía un código de verificación que el sistema generaba y enviaba de forma automática. La persona debía elegir entre recibir el código a través de un mensaje SMS o mediante la lectura de un código QR, dependiendo de la opción seleccionada durante el proceso de registro. Una vez recibido el código de verificación, este debía ser ingresado en el recuadro/ventana del SIVEI para así iniciar la votación.

Después de exhibir una página de bienvenida, en la página siguiente el elector accedía a un breve instructivo que describía los pasos básicos para emitir el voto, antes de iniciar la votación. El sistema SIVEI solo desplegaba la boleta electrónica de la elección o elecciones a las que el elector tenía derecho a participar. A partir de ese momento, el elector tenía 30 minutos para realizar su votación. En el caso de que el tiempo finalizara, tenía la posibilidad de ingresar al proceso de votación nuevamente. El votante podía navegar o avanzar en el proceso de votación al presionar las opciones “Empezar” y “Siguiente”.

El sistema solo permitía que el elector seleccionara una opción o combinación válida conforme a cada candidatura o coaliciones registradas, dependiendo del caso. Asimismo, existía la posibilidad de que el elector pudiera elegir el voto nulo de manera voluntaria e intencional, como también ingresar el nombre de una candidatura no registrada. Una vez seleccionada la opción, esta se resaltaba en la pantalla automáticamente, indicando al elector su intención.

Concretada la etapa anterior, el votante ingresaba a una pantalla donde podía verificar la opción u opciones electorales seleccionadas en el paso anterior. En esta etapa se le presentaba la opción de “Emitir voto”, en caso de ser correcto, o “Cambiar selección”, para regresar a la boleta electoral electrónica y cambiar la opción u opciones. En el caso de que seleccionara emitir el voto, el sistema presentaba una segunda pantalla de confirmación, para asegurarse de que estuviera seguro de su decisión y el sentido del voto. En caso de confirmar, iniciaba el proceso de envío del voto. Al concluir, se generaba un recibo con el nombre de la elección en la que el elector participó y un código que le permitía verificar que el voto se encontraba almacenado en el SIVEI.

*c. Verificación del voto emitido*

Una vez que el voto se almacenaba en el SIVEI, podía ser contabilizado y era incluido en el cómputo de los resultados de la elección correspondiente. Adicionalmente, el elector podía revisar que el código que recibió en su comprobante se encontraba en la lista de códigos de recibos de votación que posteriormente publicaba el INE.

Para el conteo, el INE determinó<sup>423</sup> la instalación de una “mesa para el escrutinio y cómputo de la votación emitida por las y los mexicanos residentes en el extranjero bajo la modalidad electrónica por Internet” (MEC electrónica).

*- Consideraciones de seguridad del voto por internet*

Con el objetivo de brindar seguridad a los ambientes del SIVEI bajo su control, el INE estableció especificaciones técnicas y requerimientos para el diseño y desarrollo del sistema que contemplaron principios de programación segura. La Misión observó que la plataforma estuvo estable y funcionó sin interrupciones.

La MVE/OEA reconoce que el INE realizó diversas actividades que tuvieron como finalidad auditar la seguridad de la tecnología utilizada para el voto electrónico por Internet. Lo anterior teniendo en cuenta que, al incorporar dispositivos de votación—como una computadora del usuario—se añaden riesgos que implican la necesidad de extremar los cuidados y controles necesarios.

Los técnicos de la OEA constataron que, si bien este sistema contaba con un cifrado de comunicaciones que cumplió con las especificaciones técnicas determinadas por el INE, existen versiones más actualizadas y robustas que pudieron haberse utilizado, abarcando también a la superficie de ataque del organismo.

Por otro lado, la Misión observó que el INE implementó una *blockchain* para el SIVEI. Es decir, se estableció una arquitectura tecnológica en forma de cadena, donde los datos, organizados en conjuntos (o bloques), eran asegurados individualmente con tecnología criptográfica.

---

<sup>423</sup> Mediante Acuerdo INE/CG234/2020 “Lineamientos para la organización y operación del voto electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero para los Procesos Electorales Locales 2020-2021”.

Posteriormente, los bloques eran añadidos a una cadena existente y transparente. Si bien esta tecnología busca dar mayor seguridad a los datos, los técnicos de la OEA constataron que todos los nodos estuvieron concentrados en dispositivos y servidores del INE. El anexo de Tecnología Electoral de este informe incluye más detalles y consideraciones técnicas sobre este asunto.

- Voto Postal

La modalidad de voto postal se encuentra vigente desde las reformas electorales del año 2005 y se aplicó por primera vez en las elecciones federales de 2006. Del total de ciudadanos elegibles para votar en el exterior, el 33,18% (10.718 personas) optaron por la vía postal<sup>424</sup>.

Al igual que en procesos anteriores, los electores que escogieron la modalidad de voto postal recibieron en su domicilio, o lugar registrado al momento de solicitar la inscripción, un paquete que contenía: la boleta electoral, un instructivo para votar y otro instructivo para devolver el voto, un sobre donde se introducía la boleta marcada y finalmente un sobre prepago que contenía la dirección del INE, adonde sería enviado el sobre.

Las personas inscritas recibieron su paquete entre el 21 de abril y el 10 de mayo. Al recibirlo, debían marcar su voto y enviarlo a más tardar el 26 de mayo, en caso de estar domiciliado en África o Asia; o a más tardar el 27 de mayo, si el elector se encontraba en Europa, América del Sur, América Central o el Caribe. En caso de residir en los Estados Unidos, la fecha límite era el 28 de mayo.

**Escrutinio de votos emitidos desde el exterior**

El 5 de junio de 2021, la Misión asistió al procedimiento de destrucción de boletas adicionales no utilizadas, enmarcado en el artículo 339, párrafo 4 de la LGIPE<sup>425</sup>. El proceso consistió en destruir las boletas que fueron impresas adicionalmente como medida de contingencia y que no fueron utilizadas. Así mismo, la MVE/OEA constató la destrucción de las boletas y paquetes postales que fueron enviados, pero no pudieron ser entregados a los electores en el extranjero. Todo esto en presencia de representantes de los partidos políticos, observadores nacionales y funcionarios electorales. La Misión constató la destrucción de 600 boletas adicionales<sup>426</sup> y 42 sobres-voto<sup>427</sup>, según el siguiente detalle:

**Tabla 3. Boletas electorales destruidas**

Nº	Entidad federativa	Nro. Boletas Adicionales Destruídas	Nro. De Sobres-Voto Destruídos
1	Baja California Sur	10	0
2	Chihuahua	29	1
3	Ciudad de México	118	19

<sup>424</sup> Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021, pág. 101.

<sup>425</sup> El número de boletas electorales que serán impresas para el voto en el extranjero, será igual al número de electores inscritos en las listas nominales correspondientes. El Consejo General determinará un número adicional de boletas electorales. Las boletas adicionales no utilizadas serán destruidas antes del día de la jornada electoral, en presencia de representantes de los partidos políticos y los candidatos independientes.

<sup>426</sup> El INE imprimió boletas adicionales que fueron descartadas, según lo establecido.

<sup>427</sup> Corresponden a los sobres que fueron devueltos por no poder ser entregados a sus destinatarios.



<b>4</b>	Colima	14	0
<b>5</b>	Guerrero	76	4
<b>6</b>	Jalisco	104	12
<b>7</b>	Michoacán	91	0
<b>8</b>	Nayarit	22	0
<b>9</b>	Querétaro	15	0
<b>10</b>	San Luis Potosí	79	3
<b>11</b>	Zacatecas	42	3
<b>TOTAL</b>		<b>600</b>	<b>42</b>

La Misión observó que los sobres fueron trasladados al Local Único el día 06 de junio y contaron con custodia de seguridad, así como el acompañamiento de representantes de partidos políticos, representantes de candidaturas independientes, observadores nacionales y visitantes extranjeros, así como delegados de los OPLs.

Asimismo, especialistas de la Misión constataron que el escrutinio de los votos emitidos por vía postal se realizó a partir de las 18:00 hs en el denominado “Local Único”, donde se instalaron 21 (veintiún) “Mesas de Escrutinio y Cómputo de la votación emitida por las y los mexicanos residentes en el extranjero bajo la modalidad postal” (MEC Postal), según lo determinado por el Acuerdo INE/CG375/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En lo que respecta al Voto por Internet, el escrutinio inició a las 18:30 del 06 de junio, contemplando la posibilidad de que algún ciudadano o ciudadana ingresara al portal de votación segundos antes de las 18:00, de forma que pudiera contar con el tiempo suficiente (30 minutos) para ejercer el voto, previo al cierre del sistema.

Según un informe<sup>428</sup> presentado por el Secretario Ejecutivo del Registro Federal de Electores, 5.623 ciudadanas y ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero enviaron los sobres postales con su voto dentro del plazo establecido, hasta el día 05 de junio de 2021. Esto representa una participación del 52,46% de personas que seleccionaron la modalidad postal. Por su parte, 12.456 electores sufragaron utilizando el voto por Internet, lo que representó una participación del 57,70% de personas habilitadas para hacerlo, esta última cifra superior a la media de participación nacional (52,67%<sup>429</sup>).

La mayor concentración de votos en el extranjero se registró en Estados Unidos de América con 6.852 votantes (55% de los inscritos). En Canadá votaron 1.047 personas (8,4%), en España 869 (7%), en Alemania 738 (5,9%), en Reino Unido 488 (3,9%), en Francia 411 (3,2 %), en Suiza 197

<sup>428</sup> Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sobre el número de votos emitidos por las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, clasificado por país de residencia de las y los electores, tipo de cargo a elegir, modalidad de voto utilizada, así como de los votos recibidos fuera del plazo legal, con fundamento en el artículo 345, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 06 de junio de 2021.

<sup>429</sup> El porcentaje incluye votación en casillas especiales. Disponible en: <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>

(1,5%), en Países Bajos 184 (1,4 %), en Italia 164 (1,3 %) y en Australia 136 (1%), entre otros con un porcentaje menor al 1%.

### **Acciones afirmativas para personas migrantes y residentes en el extranjero**

En acatamiento de las sentencias SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021 y Acumulados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el INE modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional para las Elecciones del 2021.

Por otro lado, el Tribunal también determinó que el INE debe llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral federal y dar la posibilidad de que cada persona registrada como candidata, pueda solicitar la protección de sus datos personales respecto de la acción afirmativa por la que participa.

El 4 de marzo de 2021, el INE aprobó un acuerdo<sup>430</sup> mediante el cual se implementaron acciones afirmativas a favor de la comunidad migrante. Este acuerdo fue aprobado en cumplimiento de una sentencia<sup>431</sup> del TEPJF de 21 de febrero de 2021.

En ese contexto, el INE estableció que, para este proceso electoral los partidos políticos nacionales debían postular un mínimo<sup>432</sup> de 5 fórmulas de candidaturas integradas por personas migrantes o residentes en el extranjero en las cinco circunscripciones del país. Las fórmulas debían ubicarse en los primeros diez lugares de la lista observando además el requisito de paridad, con mínima diferencia por tratarse de un número no: 4 mujeres y 2 hombres o 3 hombres y 2 mujeres. La integración de las fórmulas podía ser mixta siempre y cuando la persona propietaria sea hombre y la suplente mujer.

Para ello, el INE acordó<sup>433</sup> que los partidos políticos debían acreditar alguna de las siguientes constancias de las personas postuladas:

- Credencial para votar desde el extranjero; o
- Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE); o
- Membresía activa en organizaciones de migrantes o que han impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante; o
- Cualquier otro documento que pudiera resultar idóneo para acreditar el vínculo, sujeto a valoración del INE.

---

<sup>430</sup> INE/CG160/2021 - Acatamiento EXP. SUP-RAP-21/2021 y Acumulados. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>

<sup>431</sup> SUP-RAP-0021-2021. Disponible en:

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf)

<sup>432</sup> Los partidos políticos tenían la libertad para postular más candidaturas en favor de las personas migrantes o residentes en el extranjero, pues las cinco fórmulas obligatorias constituyen un piso mínimo.

<sup>433</sup> Acuerdo INE/CG160/2021.

De acuerdo a la información publicada por el INE, 10 personas migrantes<sup>434</sup> (5 hombres y 5 mujeres) ingresaron al órgano legislativo, resultado que marca un hito en la inclusión de esta comunidad en la Cámara de Diputados y Diputadas.

A nivel de entidad federativa, la Misión tomó conocimiento que también existieron medidas para la inclusión de personas migrantes y residentes en el extranjero en Durango, Guerrero, Nayarit y Zacatecas.

Adicionalmente, en Jalisco, los oriundos del estado en el exterior votaron por una diputación de representación proporcional, mientras los originarios de la Ciudad de México tuvieron la oportunidad de elegir, por primera vez, una diputación migrante<sup>435</sup>.

La Misión reconoce los esfuerzos de las autoridades electorales para garantizar la inclusión de personas migrantes dentro de la vida política del país. No obstante lo anterior, algunos representantes de partidos políticos expresaron que, si bien apoyan dichas medidas de acción afirmativa, estas fueron introducidas ya habiendo iniciado el periodo electoral y en una fecha muy cercana a la etapa de registro de candidaturas (22 al 29 de marzo).

Asimismo, la Misión desea resaltar que, a pesar de que la acción afirmativa garantiza una curul para la población migrante en la Cámara de Diputados, éstos no pudieron ejercer el derecho al sufragio para elegir a sus representantes, introduciéndose una discrepancia entre el derecho al sufragio activo y pasivo de los residentes en el exterior.

### Resultados

De acuerdo a lo publicado por el INE, las acciones afirmativas permitieron la incorporación de 5 personas migrantes a la Cámara de Diputados y Diputadas, tal y como se refleja en la Figura 1.

**Figura 1. Integración de la Cámara de Diputados y Diputadas**  
*Estimaciones preliminares desagregadas por acción afirmativa y por partido político*



Fuente: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/INFOGRAFIA\\_Estadisticas\\_Electorales\\_Correc2\\_05.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/INFOGRAFIA_Estadisticas_Electorales_Correc2_05.pdf)

<sup>434</sup> INFOGRAFIA\_Estadisticas\_Electorales\_Correc2\_05.pdf (ine.mx)

<sup>435</sup> Acuerdo INE/CG375/2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119278/CGex202104-16-ap-13-Gaceta.pdf>

## **Hallazgos y recomendaciones**

### **Voto en el extranjero**

La mayoría de las personas entrevistadas por la Misión coincidieron en que los procedimientos necesarios para acceder al derecho al voto en el extranjero representan una carga importante a la ciudadanía. Asimismo, expresaron su disconformidad por tener que realizar este procedimiento para cada elección, a pesar de mantener el mismo domicilio.

- Evaluar alternativas para que las y los mexicanos en el exterior que ya cuenten con una Credencial para Votar desde el Extranjero no necesiten registrarse en la lista nominal para cada elección.

A pesar de los esfuerzos del INE, las personas entrevistadas por la Misión manifestaron que la comunicación ha sido insuficiente respecto a los plazos y múltiples pasos a seguir para el registro. Dado que existe un riesgo de desistimiento del elector ante procedimientos que son percibidos como complejos, y un grupo que recibe poca información y formación cívica, la Misión recomienda:

- Evaluar las campañas de comunicación realizadas para el proceso electoral 2020-2021 que buscaron fomentar la credencialización y el registro en la lista nominal, con el objetivo de determinar el impacto de las estrategias utilizadas e identificar oportunidades de mejora.
- Reforzar las campañas de información para comunicar las fechas y procedimientos para el registro de electores en el exterior.
- Delimitar mejor las responsabilidades por parte del INE y los OPLs en materia de comunicación cívico-electoral en el exterior, así como en el establecimiento de vínculos con las comunidades migrantes en procesos de capacitación, formación y difusión de información político-electoral.

La Misión fue informada de que los lineamientos para solicitar y actualizar la credencial de elector desde el exterior establecen que las representaciones del exterior únicamente pueden procesar solicitudes de credenciales dentro de su jurisdicción. Si bien esto resulta lógico como mecanismo de organización y de asignación de responsabilidades, en la práctica no ha sido ideal para las personas migrantes, que en ocasiones deben trasladarse distancias muy largas para poder acudir a la representación que les corresponde, teniendo otra a una distancia más cercana. En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Permitir que las y los residentes en el exterior tengan la opción de acudir a la oficina consular más cercana a su domicilio para solicitar la Credencial para Votar desde el Extranjero. Lo anterior con el objetivo de facilitar el acceso del derecho al sufragio de esta población.

### **Voto por Internet**

Esta es la primera vez que el INE implementó el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI), como una de las dos opciones para las personas residentes en el extranjero que estaban facultadas para votar. Los técnicos de la OEA constataron que, si bien este sistema contaba con un cifrado de comunicaciones que cumplió con las especificaciones técnicas determinadas por el

INE, existen versiones más actualizadas y robustas que pudieron haberse utilizado, abarcando también a la superficie de ataque del organismo. Por otro lado, la Misión observó que el INE implementó una *blockchain* para el SIVEI y que todos los nodos estuvieron concentrados en dispositivos y servidores del INE. En base a lo anterior, se recomienda:

- Evaluar los riesgos de seguridad inherentes al uso de ambientes de votación remotos, incluyendo el uso del dispositivo del votante, sobre el cual la autoridad electoral no tiene control.
- Analizar la pertinencia del uso de navegadores que ofrecen anonimización, técnicas de ocultamiento y cambio de identidad para las y los usuarios del SIVEI.
- Informar a la ciudadanía sobre técnicas de *smishing* (por riesgo de suplantación de la empresa de comunicaciones), y de *fishing*, métodos de ataque que pretenden ofrecer soporte por vía telefónica a la víctima, ante electores que pueden encontrarse en búsqueda de ayuda para votar por medio de su dispositivo.
- Considerar la implementación de protocolos de cifrado de canales de comunicación más robustos en todos los servicios.
- En caso de continuar con el uso de *blockchain*, es recomendable establecer una distribución de los nodos (no solo en poder del INE), de tal modo que abone en la confianza respecto a la seguridad de la información.

#### Acción afirmativa para migrantes

La MVE/OEA reconoce las acciones que la autoridad electoral ha desarrollado para garantizar la inclusión de personas migrantes dentro del quehacer político de México. La postulación obligatoria de al menos una persona migrante dentro de los diez primeros puestos de las listas de representación proporcional a la Cámara de Diputados constituye un avance importante para la representación política de este sector de la sociedad. No obstante, la Misión tomó nota de que esta medida significó la modificación de las reglas para la conformación de las listas ya durante el transcurso del proceso electoral y a pocos días del cierre del registro de candidaturas.

Asimismo, la Misión subraya que, a pesar de que la acción afirmativa garantiza una curul para la población migrante en la Cámara de Diputados, éstos no pudieron ejercer el derecho al sufragio dado que la legislación actual no permite el voto de mexicanos en el exterior para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Lo anterior representa una discrepancia entre el derecho al sufragio activo y pasivo de los residentes en el exterior.

En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Evaluar la posibilidad de extender el voto de los residentes en el exterior para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tal como ya lo hacen respecto a la Presidencia y el Senado. De igual forma, sería importante transitar hacia una armonización de las constituciones estatales para brindar iguales derechos a todas y todos los mexicanos.
- Procurar que las acciones emprendidas a favor del reconocimiento tanto de migrantes como de otros grupos subrepresentados en la vida política mexicana sean acordadas y comunicadas con tiempo suficiente antes del proceso electoral y particularmente, al periodo de registro de candidaturas.

## 6) JUSTICIA 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 justicia electoral recaen en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que forma parte de la estructura del Poder Judicial y se organiza en tribunales locales, Salas Regionales, la Sala Regional Especializada y la Sala Superior. Adicionalmente, el INE, como organismo electoral de carácter administrativo, también asume algunas funciones de resolución de controversias electorales en sede administrativa y emite medidas cautelares en el marco de procesos sancionadores.

La articulación de ambos, en el marco de una elección y de la pluralidad de recursos existentes, son los temas que se analizarán prioritariamente en el presente informe.

Los organismos electorales mexicanos han fortalecido su rol en los últimos años y existe un importante desarrollo y consolidación de los tribunales electorales en materia de resolución de disputas electorales, así como una pluralidad de recursos e instancias para la impugnación de la mayor parte de decisiones del proceso electoral. Según la información disponible en el portal institucional del TEPJF desde el 7 septiembre de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021, el TEPJF resolvió un total de 15,290 impugnaciones. Los temas más recurrentes en las demandas del proceso electoral federal del 2020-2021 fueron los resultados electorales (27.38%), la vida interna de los partidos (22.10%) y los procedimientos sancionadores (13.89%)<sup>436</sup>.

Se pudo constatar a través de la revisión de la legislación electoral y de la información recibida por la Misión que casi todos los actos de los organismos electorales pueden ser revisados e impugnados (incluso los lineamientos o reglamentos emitidos) y en todas las etapas del proceso electoral (previo, durante o posterior a la elección). Adicionalmente, el Tribunal Electoral también asume funciones en las controversias al interior de los partidos políticos.

La Misión reconoce la capacidad institucional del TEPJF en el manejo de la carga de trabajo que la legislación le asigna. Adicionalmente, destaca que, en esta ocasión nuevamente se hizo patente un alto grado de litigiosidad, reflejado en la alta cantidad de pronunciamientos que debió emitir la justicia electoral mexicana.

### **Marco jurídico**

El principal marco normativo se encuentra en los dispositivos siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

---

<sup>436</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. “El Tribunal Electoral refrendó su papel de garante de los derechos político-electorales de la ciudadanía al concluir la resolución de impugnaciones relativas a los procesos electorales 2020-2021”. (5 de enero, 2022). Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4396/0>

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- Ley General de Partidos Políticos
- Ley General en Materia de Delitos Electorales

### **Sistema de impartición de justicia**

En México, los organismos electorales son el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### **— Instituto Nacional Electoral (INE)**

Es la autoridad en la materia administrativa, organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño<sup>437</sup>. Tiene como principal función organizar las elecciones, conjuntamente con los Organismos Públicos Locales<sup>438</sup>. 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)<sup>439</sup>. En las entidades federativas, 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)<sup>440</sup>.

Entre las funciones del INE<sup>441</sup>, se encuentra la capacitación electoral; fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos; registrar 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; 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 candidaturas independientes. También tiene entre sus atribuciones entregar los recursos que les corresponden a las organizaciones políticas como parte del financiamiento público. Adicionalmente, tiene la potestad para imponer medidas cautelares que impliquen, entre otros temas, suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión. Se encarga también de declarar la validez y otorgamiento de constancias de autoridades federales (diputados y senadores) y efectuar el cómputo de la elección de Presidente de la República en los distritos electorales uninominales, entre otras que determine la ley<sup>442</sup>.

---

<sup>437</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 29 y 31.

<sup>438</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 29-80 (INE) y 98- 104 (organismos públicos locales).

<sup>439</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 33.

<sup>440</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 61.

<sup>441</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 32 y 160.

<sup>442</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, Base III, apartado D.

— 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.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones federales de diputaciones y senadurías, la elección de la Presidencia de la República<sup>443</sup>, 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 cuando sea factible antes de la fecha para la instalación de los órganos o la toma de posesión de funcionarios). También conoce la impugnación de actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de la ciudadanía para votar, ser electa 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 ley<sup>444</sup>.

**I. Características específicas de la Justicia Electoral**

**1. Tribunal independiente e imparcial**

**1.1 Integración**

— **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)**

La Sala Superior del TEPJF está integrada por siete magistradas y magistrados propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por un periodo de nueve años improrrogables<sup>445</sup>. La elección será escalonada, según el procedimiento establecido por ley<sup>446</sup>.

Las y los magistrados electorales deben cumplir con los requisitos establecidos por ley, que no pueden ser menores que lo exigido para ser ministra o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son los siguientes<sup>447</sup>: (a) tener ciudadanía mexicana por nacimiento y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; (b) tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; (c) poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciatura 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

---

<sup>443</sup> 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).

<sup>444</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>445</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>446</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>447</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 95.



pena corporal de más de un año de prisión<sup>448</sup>; (f) no haber sido Secretario o Secretaria de Estado, Fiscal General de la República, senador o senadora, diputado o diputada federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento. Además, se señala que los nombramientos 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.

Adicionalmente, se requiere cumplir con los requisitos siguientes<sup>449</sup>: (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 o candidata 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 TEPJF es la propuesta de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la votación del Senado de la República, en el marco de cumplimiento de los requisitos antes enumerados. Respecto a medidas de promoción de la equidad de género, para el caso de los concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales (en todo el Poder Judicial no solo en el Tribunal Electoral), la Constitución establece que se observe el principio de paridad de género<sup>450</sup>.

La Presidencia es elegida entre sus miembros por un periodo de cuatro años<sup>451</sup>. La Misión conoció que, posteriormente a la elección, a pesar de que quien ejercía la presidencia aún se encontraba durante su periodo de vigencia, se realizaron cambios en las funciones de las y los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Según la información pública, el 4 de agosto de 2021, el entonces Presidente José Luis Vargas Valdez dejó el cargo y asumió como Presidente el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Sin embargo, el 10 de agosto de 2021, la Sala Superior informó que ambos magistrados presentaron sus renuncias a la Presidencia<sup>452</sup>. Como consecuencia, se nombró al magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera como presidente, por ministerio de ley, hasta el 1 de septiembre, en que se convocó a sesión privada para designar la nueva titularidad de la Presidencia de la Sala Superior. El 2 de septiembre, por unanimidad, el Pleno de la Sala Superior eligió al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón como su Presidente, con vigencia hasta octubre de 2024<sup>453</sup>.

Es importante destacar que los cambios mencionados anteriormente tuvieron lugar cuando aún se tramitaban controversias relativas al proceso electoral. Al respecto, la Misión reconoce los esfuerzos realizados por los magistrados y magistradas para garantizar continuidad durante el proceso electoral y efectuar una selección definitiva de la Presidencia, evitando cualquier posible

---

<sup>448</sup> No obstante, 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.

<sup>449</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículo 212.

<sup>450</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 94.

<sup>451</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>452</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4196/0> (10 de agosto).

<sup>453</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4219/0> (2 de septiembre de 2021)

afectación al pleno ejercicio de las funciones del órgano máximo de la justicia electoral mexicana. No obstante, a modo de fomentar confianza en los actores políticos y la ciudadanía en general, es importante que los órganos electorales sostengan el mayor grado de estabilidad institucional durante un proceso electoral.

— **Instituto Nacional Electoral**

El INE tiene como órgano superior de dirección al Consejo General, integrado<sup>454</sup> por un consejero o consejera a Presidente y diez consejeros y consejeras electorales, así como (con voz, pero sin voto) por los consejeros y consejeras del Poder Legislativo<sup>455</sup>, las y los representantes de los partidos políticos<sup>456</sup> y el Secretario/a Ejecutivo/a. La consejera o el consejero Presidente y demás consejeros electorales permanecen en el cargo por nueve años, no pueden ser reelectos y se renuevan de forma escalonada.

Para la elección de las y los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se requiere la votación favorable de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados<sup>457</sup>.

Las y los consejeros deben cumplir los siguientes requisitos<sup>458</sup>: (a) tener ciudadanía por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; (b) estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; (c) tener más de 30 años de edad, el día de la designación; (d) poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que permitan el desempeño de sus funciones; (e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso; (f) haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; (g) no haber sido registrado como candidato o candidata, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; (h) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; (i) no ser Secretaria o Secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública federal o estatal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y (j) no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral,

---

<sup>454</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, base V, apartado A; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 36.

<sup>455</sup> 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).

<sup>456</sup> 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).

<sup>457</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, base V, apartado A; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 36.

<sup>458</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 38.

ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario.

Por tanto, lo que se privilegia para la selección de las y los integrantes del Consejo General del INE es la propuesta de cada una de las entidades y la votación favorable de la Cámara de Diputados, con el cumplimiento de los requisitos exigidos constitucionalmente. Además, el principio de paridad de género también debe observarse en la integración de los organismos autónomos, como es el caso del INE<sup>459</sup>.

#### — Carrera administrativa electoral

En relación con la especialización y la existencia de una carrera administrativa de las y los funcionarios electorales, para el TEPJF, la Constitución establece que la regulación en el ingreso, formación, permanencia y demás aspectos respecto de servidores y servidoras públicos de la carrera judicial se remite a la del Poder Judicial y las reglas especiales y excepciones por ley<sup>460</sup>.

En el caso del INE, se señala que el Instituto dispondrá del personal necesario para el ejercicio de sus atribuciones<sup>461</sup>. Específicamente, para el desempeño de sus funciones el Instituto y los Organismos Públicos Locales cuentan con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos, integrados en un Servicio Profesional Electoral Nacional<sup>462</sup> que se registrará por el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo General<sup>463</sup>, además de personal adscrito a una rama administrativa, para el óptimo desempeño de las funciones institucionales, que se registrará también por dicho Estatuto<sup>464</sup>.

### 1.2 Autonomía

El TEPJF 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 Federación<sup>465</sup>. Una vez aprobado el presupuesto, el TEPJF cuenta con recursos propios, que puede administrar y gestionar.

Adicionalmente, según la Constitución, la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponde a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por la o el Presidente del Tribunal Electoral (que preside), una Magistrada o Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por sorteo (“insaculación”<sup>466</sup>) y tres miembros de la Judicatura Federal<sup>467</sup>. El

---

<sup>459</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, segundo párrafo.

<sup>460</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99, último párrafo; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículo 240 y siguientes.

<sup>461</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, numeral V, apartado A.

<sup>462</sup> Según señala también este artículo: “El Servicio Profesional Electoral Nacional, tendrá dos sistemas, uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales, que contendrán los respectivos mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, así como el catálogo general de los cargos y puestos del personal ejecutivo y técnico”.

<sup>463</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 30, numeral 3.

<sup>464</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 30, numeral 4, 202 - 206.

<sup>465</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>466</sup> Según el Diccionario panhispánico de español jurídico, “insacular” se define como “nombrar por sorteo a la persona que ha de desempeñar una función, generalmente en un proceso judicial”.

<sup>467</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

Tribunal expide su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento<sup>468</sup>.

Por su parte, el INE cuenta con un patrimonio propio. La fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto se encarga a un órgano interno de control, con autonomía técnica y de gestión<sup>469</sup>. La legislación también indica que el INE es una autoridad electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño<sup>470</sup>.

Según pudo observar la Misión, la contraprestación o remuneración de las y los magistrados electorales y funcionarios del Consejo General del INE, así como la adaptación de medidas para su seguridad, son cuestiones que no parecen generar dificultades o cuestionamientos en México. En el caso de las y los magistrados electorales, como una garantía adicional, la normativa señala que la remuneración que perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo<sup>471</sup>.

Como se señaló anteriormente, el periodo de las y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de los integrantes del Consejo General del INE es por un tiempo determinado de nueve años, que no puede ser renovado. Ello les permite estabilidad en el cargo y les brinda garantías para su pleno ejercicio.

### **1.3 Responsabilidad**

Los procesos disciplinarios contra jueces y autoridades electorales ante un supuesto mal desempeño deben respetar las garantías del debido proceso y el principio de legalidad. La legislación también estipula que se deben habilitar medios de impugnación para controvertir las sanciones impuestas. La Constitución alude a la posibilidad de imponer sanciones de índole administrativa, penal (en caso de actos de corrupción) y también de juicio político que pueden derivar, en este último caso, en destitución e inhabilitación<sup>472</sup>.

Adicionalmente, como contraparte, la Constitución 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)<sup>473</sup>. Estas garantías se extienden, según estándares interamericanos<sup>474</sup>, a todos los procedimientos de carácter sancionador.

### **1.4 Carácter de las decisiones del TEPJF**

En México, la Constitución establece expresamente que el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, de lo que

---

<sup>468</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>469</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, numeral V, apartado A.

<sup>470</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 31.

<sup>471</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 94, párrafo décimo tercero; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 116.

<sup>472</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 109 y 110.

<sup>473</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 20.

<sup>474</sup> Cfr., entre otras, Corte IDH, Caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71.

exceptúa las acciones de inconstitucionalidad, estas últimas a cargo de la Suprema Corte de Justicia<sup>475</sup>.

Además, se regula que le corresponde resolver “en forma definitiva e inatacable” las impugnaciones en elecciones de Presidencia de la República; las elecciones federales (diputaciones y senadurías), las impugnaciones de actos y resoluciones de autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales y de revocación de mandato; impugnaciones 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 puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso o el resultado final de las elecciones; impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales; conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores; determinación e imposición de sanciones por parte del INE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de la Constitución y las leyes; asuntos que el INE someta a su conocimiento por violaciones a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que corresponda<sup>476</sup>; junto con las demás funciones que establezca la ley<sup>477</sup>.

La Constitución indica que, en materia electoral, la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado<sup>478</sup>.

### **1.5 Control de constitucionalidad y de convencionalidad**

La normativa mexicana habilita expresamente el control de constitucionalidad con efectos concretos. En ese sentido, la propia Constitución establece que las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución; aunque, en la línea de un control de constitucionalidad difuso, las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio<sup>479</sup>. En esos supuestos, la Sala Superior debe informar a la Suprema Corte de Justicia<sup>480</sup>. Los efectos generales de la declaratoria de inconstitucionalidad en materia electoral solo se producen en las acciones de inconstitucionalidad<sup>481</sup>.

Adicionalmente, la legislación determina que, en los casos en que existiera una supuesta contradicción de criterios entre el Tribunal Electoral y las salas o el Pleno de la Corte Suprema de Justicia sobre la constitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, las Ministras o Ministros, las salas o las partes pueden denunciar la contradicción, sobre lo cual debe resolver el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

---

<sup>475</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 99 y 105, fracción II; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 6 numeral 4.

<sup>476</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134.

<sup>477</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>478</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, Base VI.

<sup>479</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>480</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>481</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 105.

de manera definitiva para establecer cuál criterio debe prevalecer, aunque sin afectar los casos ya resueltos<sup>482</sup>.

En relación con el control de convencionalidad, el Tribunal Electoral ha ido construyendo una línea jurisprudencial<sup>483</sup>, en la que ha pasado por invocar tratados internacionales de derechos humanos como parte del sustento de sus decisiones, aplicar de manera directa disposiciones constitucionales y convencionales frente a omisiones legislativas, complementar la fundamentación con tratados, para llegar a habilitar la inaplicación de normas legales por contravenir parámetros en instrumentos internacionales.

## **2. Acceso a la jurisdicción**

### **2.1 Objeto de impugnación**

En México, se regulan diversos medios impugnatorios para cuestionar las principales etapas y actos del proceso electoral, desde el registro de organizaciones políticas hasta el cómputo de resultados. De la revisión de la legislación electoral y de la información recibida por la Misión, se constata que casi todos los actos de los organismos electorales pueden ser revisados e impugnados (incluso los lineamientos o reglamentos emitidos) y en todas las etapas del proceso electoral (previo, durante o posterior a la elección). Adicionalmente, el TEPJF también asume funciones en las controversias al interior de los partidos políticos.

Según la información disponible en el portal institucional del TEPJF, desde el inicio de 2021 al 29 de agosto del mismo año, el TEPJF había resuelto 13.510 asuntos (de 14.128 asuntos ingresados en el 2021)<sup>484</sup>. 4.157 asuntos correspondían a la Sala Superior del TEPJF, órgano máximo de dicho tribunal electoral, en comparación con 11.544 en el año 2020, 3.234 en el año 2019 y 4.635 en el año 2018<sup>485</sup>.

---

<sup>482</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>483</sup> Se señala que, en la primera conformación del Tribunal Electoral (1996-2006), se pasó por cuatro fases: (a) invocación de tratados internacionales de derechos humanos para reforzar la determinación del fundamento normativo (SUP-JDC037/1999, SUP-JDC-037/2001, SUP-JRC-069/2003 y SUP-JRC-221/2003), (b) aplicación directa de preceptos constitucionales y convencionales ante omisión legislativa (SUP-RAP-031/2006), (c) invocación de tratados internacionales para complementar o reforzar una interpretación conforme con la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001, SUPJDC-128/2001 y SUP-JDC-216/2004) y (d) a través de un voto particular, se justificó ejercer el control de convencionalidad, para inaplicar normas incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (voto particular del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en sentencia SUP-JDC 573/2005, 49). Tras ello, antes de la reforma constitucional del año 2011, el Tribunal Electoral también interpretó los alcances de derechos políticos según instrumentos internacionales (SUP-JDC-695/2007 y SUP-JDC-85/2007). Luego, antes de la reforma constitucional del año 2011, en decisiones del Tribunal Electoral se aplica directamente tratados internacionales (como la Convención Americana sobre Derechos Humanos) para interpretar la Constitución (SUP-JDC-695/2007, SUP-JDC-85/2007). Posteriormente, tras la reforma constitucional, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que era competente para conocer de casos en que solicitara inaplicar normas legales por ser incompatibles con instrumentos internacionales (SUP-JDC 494/2012) e incluso dejó sin efecto actos y exhortó a Congresos federales a efectuar cambios de la Constitución local por incluir normativa contraria a tratados internacionales (SUPJDC-9167/2011). Cfr. Orozco Henríquez, J (2014).

[https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20No.%2029.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20No.%2029.pdf). TEPJF, pp 42-49.

<sup>484</sup> Disponible en <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/E1-Portal%20SGA.pdf>.

<sup>485</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/G4-Portal%20SGA.pdf>

La Misión reconoce la capacidad institucional del TEPJF en el manejo de la carga de trabajo que la legislación le asigna. Asimismo, resalta que, en esta ocasión nuevamente se hizo patente un alto grado de litigiosidad, ante la cantidad de pronunciamientos que debe emitir la justicia electoral mexicana.

### 2.1.1 Medios impugnatorios existentes

A continuación se resumen los principales instrumentos de impugnación previstos en la legislación electoral mexicana, junto con los supuestos en que pueden presentarse.

	¿Contra decisiones de qué organismo?	¿Contra qué decisiones? (principales)
<b>Recurso de apelación</b>	Consejo General INE	Resoluciones de recursos de revisión (sobre resultados)  Determinación de sanciones por INE
<b>Juicio de inconformidad</b>	Consejo General INE	Determinaciones de autoridades electorales federales sobre resultados que violen normas constitucionales o legales
<b>Recurso de reconsideración</b>	Salas Regionales (por organizaciones políticas o candidaturas)	Si afectó resultados o en casos de inaplicación de norma por considerarla inconstitucional
<b>Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía</b>	INE (por ciudadanía y quien tiene interés jurídico)	La ciudadanía, por violaciones a sus derechos políticos  Resoluciones que afectan el derecho para integrar autoridades electorales de entidades federativas
<b>Juicio de revisión constitucional-electoral</b>	Actos o resoluciones sobre elecciones de Gobernador y Jefe de Gobierno de Ciudad de México, o de elecciones de autoridades municipales, diputaciones locales, Asamblea Legislativa y titulares de órganos político-administrativos en Ciudad de México	Si las resoluciones son definitivas + existe contravención a norma constitucional + fue determinante en el resultado + existe posible reparación + se han agotado los demás recursos

<b>Recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador</b>	Decisión de fondo de Sala Regional (TEPJF)  Resolución de medidas cautelares por Comisión de Quejas y Denuncias (INE)	Decisiones (sentencias de fondo y decisiones sobre medidas cautelares) en el marco del procedimiento especial sancionador
--	---	---

## Observaciones específicas del proceso electoral 2020-2021

### — Proceso de inscripción, inhabilitación y reemplazo de candidaturas

#### Autoridades para elegir y requisitos

En las Elecciones Federales y Locales de México 2021 se buscaba elegir, en el ámbito federal, 500 diputaciones: 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Además, se elegían 19.915 cargos locales, entre 15 gubernaturas, 30 renovaciones de congresos locales (642 diputaciones de mayoría relativa y 421 de representación proporcional). Asimismo, se elegían autoridades locales en 1.923 ayuntamientos (1.923 presidencias municipales, 2.057 sindicaturas, 14.222 regidurías y 204 concejalías), y 431 cargos auxiliares (22 presidencias, 22 sindicaturas y 88 regidurías, todas de juntas municipales; 299 presidencias de comunidad)<sup>486</sup>.

Para ser elegido diputado o diputada federal, se requiere<sup>487</sup> tener la ciudadanía mexicana por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos; tener 21 años cumplidos el día de la elección; ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de los comicios; no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella; no ser titular de alguno de los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, ni ser Secretaria, Secretario, Subsecretaria o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección; no ser Ministra o Ministro de algún culto religioso, y no estar comprendido en alguna de las incapacidades del artículo 59 de la Constitución, referidas a la posibilidad de reelección y la necesidad de postular por el mismo partido (salvo renuncia o pérdida de militancia).

Además, las personas candidatas deben cumplir, como requisitos de elegibilidad<sup>488</sup>, con estar inscritas en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; no ser magistrada o magistrado electoral o secretaria o secretario del TEPJF, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no ser Secretaria o Secretario Ejecutivo o Directora o Director Ejecutivo del INE, salvo que se separe del cargo tres años antes

<sup>486</sup> INE. Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021. Disponible en: [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia\\_21f.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia_21f.pdf?sequence=3&isAllowed=y).

<sup>487</sup> Constitución Política: artículo 55.

<sup>488</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 10.



de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no ser Consejero o Consejera Presidente o Electoral en el Consejo General, o los consejos locales o distritales del INE, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate, y no ser Presidente Municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo 90 días antes de la fecha de la elección.

### Precandidaturas y precampañas

La ley prevé que, al menos 30 días antes del inicio formal de los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular, cada partido determina, conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección. Esta determinación debe ser comunicada al Consejo General del INE dentro de las 72 horas siguientes a su aprobación, oportunidad en la que se debe indicar la fecha de inicio del proceso interno, el método o métodos que se utilizarán, la fecha para la expedición de la convocatoria, los plazos de cada fase del proceso interno, los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia, y la fecha de celebración de la asamblea electoral o de la jornada comicial interna<sup>489</sup>.

En esta elección, según información oficial del INE<sup>490</sup>, la precampaña para diputaciones se extendió entre el 23 de diciembre de 2020 y el 31 de enero de 2021. La ley señala que dichas precampañas no pueden durar más de 40 días<sup>491</sup>, dando inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de precandidaturas (todos los partidos en los mismos plazos)<sup>492</sup>.

Ninguna precandidatura que participe en los procesos de selección interna puede realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda antes de la fecha de inicio de precampañas. El incumplimiento de esta disposición deriva en la negativa de registro de la precandidatura<sup>493</sup>. También está prohibido a las precandidaturas a cargos de elección popular la contratación o adquisición de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. Violar esta norma se sanciona con la negativa de registro de la precandidatura o con la cancelación de dicho registro. Si el incumplimiento se comprueba posteriormente a la postulación, el INE niega el registro legal del infractor/a<sup>494</sup>. También está prohibida la entrega de artículos promocionales utilitarios<sup>495</sup>.

Las personas que presentan precandidaturas pueden realizar impugnaciones ante el órgano competente al interior del partido político. Una vez agotada la vía interna, las decisiones de los órganos partidarios pueden ser recurridas ante el TEPJF<sup>496</sup>.

---

<sup>489</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 226, numeral 2.

<sup>490</sup> Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/eleccion-federal-2021/>

<sup>491</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 226, numeral 2.

<sup>492</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 226, numeral 2.

<sup>493</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 226, numeral 3.

<sup>494</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 226, numeral 5.

<sup>495</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 227, numeral 5.

<sup>496</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 228.

Adicionalmente, las personas precandidatas deben presentar informe de ingresos y gastos de precampaña al órgano interno del partido a más tardar siete días después de la jornada comicial interna o la celebración de asamblea<sup>497</sup>. Si una precandidatura incumple con la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrada legalmente como candidatura<sup>498</sup>. De igual modo, si las precandidaturas rebasan el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General del INE, se les sanciona con la cancelación de su registro o la pérdida de la candidatura obtenida; en este último caso, los partidos pueden realizar sustituciones<sup>499</sup>.

### *Candidaturas: registro y sustitución*

Los partidos políticos nacionales tienen el derecho de solicitar el registro de candidaturas a cargos de elección popular<sup>500</sup>. Las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional se registran por fórmulas de candidaturas compuestas por un/a propietario/a y un/a suplente del mismo género, que se consideran de manera independiente, salvo para la votación<sup>501</sup>.

Los partidos políticos deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular para el Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>502</sup>. El INE y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, pueden rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad. Primero, la autoridad electoral fija un plazo improrrogable para la sustitución. De no realizarse la sustitución, se rechaza el registro<sup>503</sup>.

En el caso de las candidaturas a diputaciones, la paridad de género se debe cumplir en la totalidad de solicitudes de registro<sup>504</sup>. En el caso de las listas de representación proporcional, se integran, como ya se señaló, por fórmulas con propietario/a y suplente del mismo género y, además, se alternan las fórmulas de distinto género hasta agotar la lista<sup>505</sup>. Si estas obligaciones no se cumplen al registrarse las candidaturas, el Consejo General del INE otorga un plazo de 48 horas desde la notificación para que el partido rectifique la solicitud de registro de candidaturas, bajo apercibimiento de amonestación pública<sup>506</sup>. Si transcurre el plazo y no se realiza la sustitución, se procede a la amonestación pública y el Consejo General del INE requiere nuevamente que, en un plazo de 24 horas desde la notificación, se haga la corrección<sup>507</sup>. Si el partido reincide, se sanciona con la negativa del registro de las candidaturas<sup>508</sup>.

---

<sup>497</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 229, numeral 2.

<sup>498</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 229, numeral 3.

<sup>499</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 229, numeral 4.

<sup>500</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 232, numeral 1.

<sup>501</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 232, numeral 2.

<sup>502</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 232, numeral 3.

<sup>503</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 232, numeral 4.

<sup>504</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 233.

<sup>505</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 234.

<sup>506</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 235, numeral 1.

<sup>507</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 235, numeral 2.

<sup>508</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 235, numeral 2.

Para candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa (no de representación proporcional)<sup>509</sup>, se admiten candidaturas independientes, es decir, personas no adscritas a partidos ni agrupaciones políticas que se postulan a la elección, para lo cual se les exige contar con apoyos ciudadanos. Según información oficial del INE<sup>510</sup>, dichos apoyos debieron obtenerse entre el 3 de diciembre de 2020 y el 12 de febrero de 2021. Las y los candidatos independientes deben registrar la fórmula de propietario y suplente<sup>511</sup>. De obtener su registro, no puede darse la sustitución en ninguna de las etapas del proceso electoral<sup>512</sup>. En la fórmula de diputaciones, se cancela el registro de la fórmula cuando falte propietario o propietaria, pero la ausencia de suplente no invalida la fórmula<sup>513</sup>.

Al tratarse de una elección en que solo se renovaba la Cámara de Diputados, conforme con la ley las candidaturas se registraron entre el 22 y el 29 de marzo de 2021. En el caso de las diputaciones de mayoría relativa, el registro lo reciben los consejos distritales, mientras el Consejo General del INE recibe las inscripciones para diputaciones por el principio de representación proporcional<sup>514</sup>. Los partidos políticos pueden registrar supletoriamente a alguna o la totalidad de las candidaturas en el caso de las diputaciones de mayoría relativa, pero deben hacerlo como máximo tres días antes de que venzan los plazos antes señalados<sup>515</sup>. Si se presenta solicitud o documentación fuera de estos plazos, se desecha de plano<sup>516</sup>.

Al momento de solicitar el registro, la solicitud debe aportar diversa información de las candidaturas, incluyendo datos personales y otras exigencias. En caso de reelección, se debe adjuntar la carta con los periodos de elección y ejercicio del cargo, de forma que se pueda comprobar que la persona cumple con los límites de reelección establecidos en la Constitución. Junto con lo anterior, todas las personas candidatas deben presentar la declaración de aceptación de la candidatura y la selección de la candidatura según las normas estatutarias del partido<sup>517</sup>.

Para el registro de listas completas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, la solicitud del partido político debe incluir también la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputaciones por el principio de mayoría relativa, tanto por el propio partido como por la coalición<sup>518</sup>. Se deben especificar los integrantes de la lista que optan por la reelección y el número de veces que han ocupado la posición de manera consecutiva<sup>519</sup>. En caso de coalición, se debe acreditar también que se cumplió con las exigencias de la Ley General de Partidos Políticos<sup>520</sup>.

---

<sup>509</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 362.

<sup>510</sup> Disponible en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/eleccion-federal-2021/>

<sup>511</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 363.

<sup>512</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 390

<sup>513</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 391.

<sup>514</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 237, numeral 1, literal b.

<sup>515</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 237, numeral 4.

<sup>516</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 4.

<sup>517</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 238, numerales 1-3.

<sup>518</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 238, numeral 4.

<sup>519</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 238, numeral 6.

<sup>520</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 238, numeral 7.

Recibida la solicitud de registro de candidaturas, dentro de los tres días siguientes se verifica el cumplimiento de los requisitos<sup>521</sup>. Si se advierte omisión de uno o más requisitos, se notifica al partido para que subsane dentro de 48 horas siguientes o sustituya la candidatura (de encontrarse dentro del plazo de presentación de candidaturas)<sup>522</sup>. Si los partidos exceden el número de candidaturas simultáneas<sup>523</sup>, se requerirá al partido que informe a la autoridad electoral de las candidaturas o fórmulas que deban excluirse de sus listas<sup>524</sup>. De no comunicar, el INE suprime de las listas las fórmulas necesarias hasta ajustar el límite de candidaturas, iniciando con los registros simultáneos en los últimos lugares de las listas hasta ajustar el número. Si los partidos no cumplen los registros, no se registra la candidatura<sup>525</sup>.

Dentro de los tres días siguientes a que venzan los plazos de verificación y de pedidos de subsanación o sustitución, el Consejo General, y los consejos locales y distritales realizan una sesión con el único objeto de registrar las candidaturas que procedan<sup>526</sup>. La conclusión del registro de candidaturas se comunica con los nombres de las candidaturas y fórmulas registradas y de quienes no cumplieron los requisitos<sup>527</sup>.

La sustitución de candidaturas se rige por las siguientes reglas: dentro del plazo para registro de candidaturas, la sustitución es libre, observando las reglas y el principio de paridad entre géneros<sup>528</sup>. Vencido el plazo de registro de candidaturas, solo pueden sustituirse candidaturas por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia<sup>529</sup>. En el caso de la renuncia, solo procede la sustitución si la renuncia se presenta dentro de los 30 días anteriores a la elección<sup>530</sup>. Esta renuncia también podría ser notificada al Consejo General del INE por parte de la persona postulante, en cuyo caso se hace de conocimiento del partido político para que proceda a la sustitución<sup>531</sup>.

Si las boletas ya estuvieran impresas, no procede modificación en caso de cancelación del registro o la sustitución de una o más candidaturas<sup>532</sup>.

### Observaciones respecto a la cancelación de candidaturas

Entre los temas más controvertidos en el proceso electoral de 2021 estuvo la cancelación de candidaturas en fechas cercanas a los comicios, por razones que incluyeron hechos de violencia política de género y la no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña.

---

<sup>521</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 1.

<sup>522</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 2.

<sup>523</sup> Según el artículo 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no pueden registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales. Para los topes locales, se remite a la legislación respectiva.

<sup>524</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 3.

<sup>525</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 4.

<sup>526</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 5.

<sup>527</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 8.

<sup>528</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 241, numeral 1, literal a).

<sup>529</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 241, numeral 1, literal b).

<sup>530</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 241, numeral 1, literal b).

<sup>531</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 241, numeral 1, literal c).

<sup>532</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 267.

Durante la etapa preelectoral, incluso antes de la inscripción formal de candidaturas, algunas precandidaturas fueron canceladas por no presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, incluidas dos para gubernaturas.

La ley vigente establece que el órgano interno del partido debe presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña a más tardar siete días después de las elecciones internas o la celebración de la asamblea partidaria. También dispone que, de no presentarlo, no se puede registrar legalmente la candidatura, pese a haber sido seleccionado en las elecciones internas o en la asamblea respectiva<sup>533</sup>. Como se desprende de lo anterior, la aplicación de la normativa deriva en la imposibilidad de registro o cancelación de la candidatura ante el supuesto de omisión de presentación del respectivo informe. En los casos de cancelación en las contiendas a gubernatura de Guerrero y Michoacán, la cancelación de estas precandidaturas fue objeto de pronunciamiento por la autoridad administrativa y posteriormente confirmada por la autoridad jurisdiccional<sup>534</sup>. La normativa no establece expresamente una graduación en la aplicación de esta sanción ni contempla que se otorgue un plazo de subsanación ante la omisión.

En días previos a la elección, el INE también informó la cancelación de tres candidaturas<sup>535</sup> debido a que se detectó, luego de una revisión muestral<sup>536</sup>, que incluyeron información falsa en el “formato 3 de 3 contra la violencia de género”<sup>537</sup>. El INE se fundó en que dichas candidaturas no cumplían con el “modo honesto de vivir” que la Constitución mexicana establece como requisito para la adquisición de la ciudadanía<sup>538</sup>. Esta decisión fue posteriormente revertida por la Sala Superior del TEPJF, por considerar que la autoridad administrativa electoral carecía de competencia para determinar la pérdida de la presunción de “modo honesto de vivir”, cuya atribución corresponde a la autoridad jurisdiccional al emitir la sentencia que condena por violencia política de género, lo que no había sucedido en los casos en controversia<sup>539</sup>. En acatamiento a la sentencia del TEPJF, el INE restituyó las tres candidaturas<sup>540</sup>.

#### — Proceso Especial Sancionador (PES)

La Constitución Política establece una serie de prohibiciones aplicables a todos los servidores

---

<sup>533</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 229.

<sup>534</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/093>.

<sup>535</sup> Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/05/26/cancela-ine-registro-a-candidaturas-a-diputaciones-federales-por-incurrir-en-falsedad-de-declaraciones-en-el-formato-3-de-3-contra-la-violencia/>.

<sup>536</sup> Para inscribir la candidatura se exigía como requisito que las personas no hubieran sido condenadas o sancionadas mediante resolución firme por violencia familiar y/o doméstica o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público, por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal y/o como deudores o morosos alimentarios, salvo que acreditaran estar al corriente del pago o que cancelaran en su totalidad la deuda y que no contaran con registro vigente en algún padrón de esta naturaleza. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/04/04/revisara-ine-que-aspirantes-a-diputaciones-federales-cumplan-la-3-de-3-contra-la-violencia/>.

<sup>537</sup> Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116222/CGex202012-21-ap-7-a.pdf>.

<sup>538</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 34.

<sup>539</sup> SUP-RAP-138/2021 y acumulados. Disponible en:

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_jurisdiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf).

<sup>540</sup> <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/05/acata-ine-sentencia-del-tepfj-y-restituye-candidaturas-que-cometieron-violencia-en-razon-de-genero/>

públicos y entidades públicas durante la campaña electoral:

- No pueden realizar propaganda gubernamental durante los procesos electorales, salvo las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia<sup>541</sup>.
- Aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos<sup>542</sup>.
- La propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público<sup>543</sup>.

En el proceso electoral de 2021 se iniciaron diversos procedimientos especiales sancionadores contra servidores públicos que habrían infringido esta normativa, especialmente el artículo 134 de la Constitución, referido a la prohibición de propaganda gubernamental durante procesos electorales y a la prohibición de personalización de la propaganda gubernamental.

Es importante precisar que el procedimiento especial sancionador procede<sup>544</sup> justamente por faltas cometidas durante el proceso electoral, a diferencia del procedimiento sancionador ordinario, que puede darse por faltas cometidas dentro o fuera del proceso electoral. El procedimiento especial sancionador se encauza frente a conductas que contravengan la norma constitucional respecto a la distribución de espacio en radio y televisión para partidos políticos y la habilitación de prerrogativas para candidaturas independientes conforme a ley. Asimismo, por conductas que desobedezcan la prohibición para partidos políticos de contratación directa o indirecta de tiempos en radio y televisión, la prohibición para personas físicas y morales (jurídicas) de contratación directa o indirecta de propaganda en radio y televisión para influir en preferencias electorales, la prohibición de propaganda gubernamental<sup>545</sup>, las normas sobre propaganda estatal<sup>546</sup>, y/o las normas sobre actos anticipados de precampaña o campaña.

El procedimiento especial sancionador inicia por una denuncia o por una investigación de oficio, esto último de manera excepcional y solo ante una violación evidente y grave. La instrucción del procedimiento se encuentra a cargo del INE (Secretaría Ejecutiva del Instituto a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral - UTCE)<sup>547</sup>, que investiga, emplaza para audiencia de alegatos, integra el expediente y lo remite<sup>548</sup>. La UTCE tiene un plazo no mayor de 24 horas desde su recepción, para admitir o rechazar de plano<sup>549</sup>.

---

<sup>541</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo.

<sup>542</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, párrafo séptimo.

<sup>543</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, párrafo octavo (aplicable también en tiempo no electoral).

<sup>544</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 470.

<sup>545</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, Base III.

<sup>546</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, octavo párrafo.

<sup>547</sup> La competencia del INE y el TEPJF en este tema viene de la propia Constitución (Artículo 41, Base III, apartado D). Señala que INE investiga infracciones e integra expediente, que conoce y resuelve TEPJF. También que INE puede imponer medidas cautelares para suspender o cancelar de manera inmediata transmisiones en radio y televisión.

<sup>548</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 470 y 471.

<sup>549</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 471, numeral 6.

Al admitir la denuncia, la UTCE del INE puede proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias adoptar medidas cautelares<sup>550</sup>. También las pueden solicitar los/las denunciantes<sup>551</sup>. Es la Comisión de Quejas y Denuncias del INE la que decide sobre las medidas cautelares, por ejemplo para suspender o cancelar de manera inmediata transmisiones en radio y televisión<sup>552</sup>. La decisión adoptada puede ser impugnada ante la Sala Superior del TEPJF<sup>553</sup>, mediante recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador<sup>554</sup>.

Sobre el tema de fondo del procedimiento, se pronuncia el Tribunal Electoral sin participación del INE. Primero se pronuncia la Sala Regional Especializada<sup>555</sup> del TEPJF, con decisión que puede ser impugnada ante la Sala Superior<sup>556</sup>.

#### — El rol de los servidores públicos en campaña electoral

##### Regulación y procedimiento

La Misión observó que, previamente a la elección, gran parte del debate entre los actores políticos, el gobierno y la sociedad civil giró en torno a las disposiciones constitucionales relativas a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental<sup>557</sup>, ante reclamos de posible incumplimiento de esta normativa por parte de servidores públicos.

Al respecto, la Misión tomó nota de que, a lo largo del proceso electoral, el INE recibió 190 quejas por violación al artículo 134 constitucional<sup>558</sup>. Las instancias administrativas y jurisdiccionales electorales conocieron múltiples procedimientos en contra de funcionarios públicos, incluyendo el titular del Poder Ejecutivo, por actos y declaraciones emitidas durante el proceso electoral.

La MVE/OEA constató que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales emitieron numerosos acuerdos, resoluciones y criterios respecto a este tema, en ejercicio de sus competencias, negando o concediendo medidas cautelares<sup>559</sup>, así como determinando si existía o no una infracción de ser el caso.

La Sala Superior del TEPJF ha sentado algunos criterios al interpretar los alcances de estas prohibiciones, incluso antes de este proceso electoral, tanto al revisar decisiones de fondo como al conceder o negar medidas cautelares.

En ese sentido, la Sala Superior ha establecido que los funcionarios públicos de cualquier orden

---

<sup>550</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 471, numeral 8.

<sup>551</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 471, numeral 2, literal f.

<sup>552</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 41, Base III, apartado D; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 471, numeral 8.

<sup>553</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 471, numeral 8.

<sup>554</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 109, literal b). Esta ley precisa que las medidas cautelares se refieren a violación del apartado D, base III, del artículo 41 de la Constitución.

<sup>555</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 476 y 477.

<sup>556</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 109, literal a).

<sup>557</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 41 y 134.

<sup>558</sup> Unidad Técnica Contencioso Electoral (UTCE) del Instituto Nacional Electoral (INE). Estadística. Proceso Electoral Federal 2020-2021. Quejas y Denuncias. Actualizado al 3 de junio de 2021.

<sup>559</sup> En el marco de estos procedimientos, según información del INE, se solicitaron 203 medidas cautelares, de las cuales, la mayor parte se declararon improcedentes (82) y casi la mitad de ese número se concedieron (49).

de gobierno tienen el deber de aplicar los recursos con imparcialidad para no influir en la equidad de la contienda entre partidos (principio de imparcialidad). Asimismo, ha determinado que la propaganda debe ser institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social. En aplicación de la disposición constitucional, no debe darse “promoción personalizada” de cualquier servidor público (nombres, imágenes, voces o símbolos), prohibición que también deriva en que no se deben promocionar logros de gobierno, obra pública o información sobre programas o acciones con innovaciones en bien de la ciudadanía, que promocionen a un funcionario público, tercero o partido político<sup>560</sup>. También ha aclarado que no se busca impedir que se lleven a cabo actos inherentes al ejercicio de las funciones públicas, sino evitar que se contravengan disposiciones de orden público, que buscan que no se utilicen recursos públicos para fines distintos (electorales), así como evitar que funcionarios públicos usen su posición para promoverse a sí mismos o a un tercero, lo que contravendría de forma directa la equidad e igualdad en la contienda electoral<sup>561</sup>. De igual modo, la Sala ha advertido que determinados funcionarios, por su “investidura, presencia ante la ciudadanía, responsabilidades y posición política relevante, pueden ejercer presión, coacción o inducción indebida de los electores o generar cierta parcialidad política electoral”<sup>562</sup>.

Al interpretar el artículo 134 de la Constitución, la Sala Superior también ha precisado que se regula: (a) prohibición absoluta de difusión de propaganda gubernamental, durante el periodo de campaña electoral (prohibición temporal); (b) prohibición de difundir propaganda gubernamental con fines electorales (prohibición de contenido), y (c) prohibición de difundir propaganda gubernamental que impliquen promoción personalizada (prohibición de contenido). En ese marco, las autoridades electorales tienen competencia para sancionar siempre que las conductas prohibidas tengan “incidencia en los procesos electorales”<sup>563</sup>.

Adicionalmente, sin proscribir determinada forma de comunicación gubernamental, la Sala Superior establece como criterios aplicables para los servidores públicos en procesos eleccionarios<sup>564</sup>:

- a) Durante las campañas electorales y hasta el día de la jornada, los gobiernos de cualquier nivel y sus funcionarios/as tienen prohibido difundir propaganda gubernamental, por cualquier medio o modalidad de comunicación social (entrevistas y conferencias de prensa), en ninguna de las entidades federativas (por tratarse de comicios federales), salvo las excepciones constitucionales, esto es, servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, entre otros.
- b) En caso de que los gobiernos y sus funcionarios no puedan garantizar la no difusión de conferencias de prensa con propaganda gubernamental en las entidades federativas con campañas electorales, periodo de reflexión o jornada electoral en curso, o cuando decidan difundirlas por considerar que no contienen propaganda gubernamental, la información que se emita en dichas conferencias deberá cumplir con las siguientes características:

---

<sup>560</sup> [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0345-2012.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0345-2012.pdf)

<sup>561</sup> *Ídem*. También en [SUP-REP-163/2018](#).

<sup>562</sup> SUP-REP-163/2018.

<sup>563</sup> [SUP-REP-1/2020 y acumulados](#).

<sup>564</sup> [SUP-REP-139/2019](#).



- Deberá tener carácter institucional y tendrá que abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.
- En cualquier momento de las conferencias, incluido el periodo de preguntas y respuestas, los funcionarios públicos deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, o emitir información dirigida a incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía, como la de valorar positivamente a algún gobierno.
- La información generada durante las conferencias de prensa organizadas por funcionarios públicos deberá tener en todo momento fines informativos, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

Como elementos para identificar la propaganda gubernamental personalizada y evaluar si los hechos denunciados constituyen infracción en materia electoral, la Sala Superior señala en su jurisprudencia<sup>565</sup> que corresponde analizar: (a) elemento personal (voces, imágenes, símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público), (b) elemento objetivo o material (contenido del mensaje difundido a través de medio de comunicación social, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente) y (c) elemento temporal (inicio del proceso electoral o proximidad de debate propio de elección).

Entre las controversias que la Sala Regional Especializada y/o la Sala Superior evaluaron sobre estas materias en el marco del proceso electoral de 2021, se encuentran las siguientes:

- El primer informe de labores de la Presidencia de la República (al concluir el primer año de gobierno) se consideró propaganda gubernamental<sup>566</sup>. Posteriormente, la Sala Regional Especializada determinó que se trataba de propaganda permitida, por lo que no existía infracción de la normativa<sup>567</sup>.
- El evento denominado “Primeros 100 días del Tercer Año de Gobierno” fue considerado como “propaganda gubernamental personalizada”<sup>568</sup>. Por tanto, se determinó que su difusión contravino la prohibición de propaganda gubernamental en periodo de campañas<sup>569</sup>, ya que se estimó que presentaba los elementos, personal, objetivo y temporal antes citados. Se consideró que el evento no constituyó un informe anual de labores y que contravino la difusión de propaganda gubernamental en las entidades federativas que ya se encontraban en periodo de campañas<sup>570</sup>. Posteriormente, la Sala Superior del TEPJF<sup>571</sup> también confirmó que la difusión del discurso del Presidente de la República por 100 días de su tercer año de gobierno constituyó propaganda gubernamental personalizada en periodo prohibido<sup>572</sup>.

Respecto de las responsabilidades concretas, la Sala Especializada acreditó la responsabilidad de la realización y difusión del evento, tanto en el caso de la difusión de propaganda gubernamental en

<sup>565</sup> Se cita [Jurisprudencia 12/2015](#), originada por la resolución de SUP-REP-33/2015, SUP-REP-34/2015, SUP-REP-35/2015.

<sup>566</sup> [SUP-REP-142/2019 y acumulado](#).

<sup>567</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4107/6> (09 de abril).

<sup>568</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, párrafo octavo.

<sup>569</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo.

<sup>570</sup> [SRE-PSC-64/2021](#).

<sup>571</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4161/0> (30 de junio).

<sup>572</sup> SUP-REP-250/2021 y acumulados.

periodo prohibido (titulares de la Coordinación General de Comunicación Social y Vicería del Gobierno de la República y del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales), como de existencia de uso indebido de recursos públicos (Secretario Particular del Presidente de la República y Director de Área en la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República). Adicionalmente, ordenó dar vista al Órgano Interno de Control de la Oficina de la Presidencia y determinó que 14 concesionarias de radio y televisión incurrieron en infracción al no adoptar las previsiones necesarias en sus transmisiones, por lo que se impuso una multa a cada una de ellas<sup>573</sup>.

- Varias medidas cautelares se negaron por considerar que no proceden respecto de “actos futuros de realización incierta”<sup>574</sup>. Posteriormente, se concedieron algunas por considerar que se “evidenció, con bases objetivas y razonables, la inminencia de la repetición de conductas posiblemente infractoras de la normatividad electoral”<sup>575</sup>.
- En específico, sobre las conferencias matutinas realizadas por el Presidente de la República, se consideró que este modo de comunicación no estaba prohibido en sí mismo. Sin embargo, la Sala Regional Especializada sí estimó que la transmisión de ciertos mensajes en algunas conferencias implicaron difundir propaganda electoral en periodo prohibido, así como vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en la contienda electoral. Por ejemplo, se encontró que el titular del Ejecutivo habría asociado programas sociales a su persona y emitido pronunciamientos en contra de partidos políticos<sup>576</sup>. En situación similar, se consideró que el Presidente habría violado la normativa al presentar cifras de distribución de programas sociales, declarando que determinados partidos políticos podrían dejar dichos programas sociales sin efecto<sup>577</sup>.
- La autoridad jurisdiccional descartó imponer sanciones o determinar responsabilidad cuando funcionarios del gobierno difundieron información de interés público, como sucedió cuando se contestó a un artículo de un medio internacional. En este caso, se descartó que existiera uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada o difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido<sup>578</sup>.

En suma, se constata que el marco normativo constitucional establece una serie de restricciones y prohibiciones dirigidas a los servidores públicos de todos los niveles de gobierno. Las autoridades electorales buscan aplicar estas reglas para garantizar que se cumpla la legislación y al mismo tiempo procurando que no se afecten derechos como la libertad de expresión.

La Misión recibió quejas de diversos actores sobre supuesta inequidad en la campaña debido al accionar de algunos funcionarios públicos (incluido el Presidente de la República) durante el

---

<sup>573</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4266/6> (05 de agosto).

<sup>574</sup> [SUP-REP-121/2021](#).

<sup>575</sup> [SUP-REP-229/2021 y acumulados](#).

<sup>576</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4240/6> (19 de julio).

<sup>577</sup> En concreto, se trata de las conferencias matutinas de 16, 19 y 20 de abril (durante el proceso electoral), al presentar cifras sobre la distribución de programas sociales en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero y también al posicionarse en contra de partidos políticos. También se sancionó a 188 emisoras de radio y televisión, por haber difundido las expresiones infractoras del Presidente de la República con la transmisión, total o parcial, de las conferencias denunciadas. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4283/6> (19 de agosto).

<sup>578</sup> Se refiere a la publicación del Secretario de Relaciones Exteriores como respuesta a un artículo de *The Economist* (27 de mayo), que se descartó implicó uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada o difundieron propaganda gubernamental en periodo prohibido. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4235/6> (15 de julio de 2021).

proceso electoral. Al respecto, la MVE/OEA resalta la importancia de la transparencia y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. Al mismo tiempo, reconoce que esas obligaciones deben ser compatibles con la obligación legal de actuar de manera que no se interfiera con el normal desarrollo del proceso electoral y con la autonomía de los organismos electorales.

La legislación aspira a garantizar la equidad en la contienda al tiempo que se promueve un debate público diverso y democrático. Según estándares interamericanos<sup>579</sup>, las afirmaciones sobre aspirantes a ejercer cargos públicos “deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado”, debido al interés público de las actividades que realizan (o buscan realizar), ya que se han expuesto a un “escrutinio más exigente” y dada su “enorme capacidad para controvertir la información a través de su poder de convocatoria pública”, lo que exige menores limitaciones a estas formas de expresión.

## **2.1 Legitimación**

En México, las organizaciones políticas son las prioritarias legitimadas para impugnar los diferentes actos en el marco del proceso electoral (desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados). Sin embargo, también se permite que la ciudadanía pueda impugnar, especialmente en el marco del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, pero también para generar algún tipo de recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador.

## **2.2 Requisitos formales**

En cuanto a los requisitos de forma exigidos para acudir al órgano jurisdiccional electoral, referidos a la admisibilidad de la petición, la normativa<sup>580</sup> regula que los medios de impugnación se deben presentar por escrito, como regla general, ante quien ha emitido la decisión, y deben cumplir con las siguientes condiciones: (a) constar el nombre de la persona actora; b) señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; c) acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería de quien promueve; d) identificar el acto o resolución impugnado y la persona responsable; e) mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución; f) ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos (no requerido si la violación se refiere exclusivamente a puntos de derecho); y g) hacer constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve.

En caso de que el medio de impugnación no se presente por escrito o no se cumplan los requisitos, o que el recurso resulte “evidentemente frívolo” o tenga “notoria improcedencia”, se

---

<sup>579</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2009, numerales 39-41.

<sup>580</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 9, numerales 1 y 2.

rechaza de plano. También se desecha cuando no existan hechos y agravios, o solo hechos sin que se puedan deducir agravios<sup>581</sup>.

Del análisis de la legislación, la MVE/OEA considera que los requisitos exigidos responden a los parámetros generalmente establecidos para todo pedido ante instancias jurisdiccionales o administrativas y no generan limitaciones irrazonables al pleno ejercicio del derecho de petición o recurso.

### **2.3 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.

## **3. Proceso justo y efectivo**

### **3.1 Plazos**

Como regla general, los recursos o medios impugnatorios existentes en México tienen plazos previstos para su presentación de cuatro días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado<sup>582</sup>. En el caso de algunos recursos, como la apelación a los registros de electores, se computa un plazo de tres días<sup>583</sup>. En este lapso se considera la totalidad de días como hábiles<sup>584</sup>.

La Misión no ha recibido reclamos en el sentido de que dichos plazos puedan ser irrazonables para efectos de la presentación de cualquier tipo de pedido, recurso o medio impugnatorio.

### **3.2 Derecho de defensa y participación**

En México se habilita la posible participación de los partidos políticos y la ciudadanía afectada en las controversias o frente a los recursos presentados, lo que permite el ejercicio de su derecho de defensa.

### **3.3 Preclusión**

En general, las etapas del proceso electoral mexicano concluyen, por lo que no puede revertirse a instancias previas (registro de partidos, padrón electoral, candidaturas, campaña, resultados numéricos) si no fueron presentados los cuestionamientos, impugnaciones o recursos en el momento oportuno.

La norma vigente establece que uno de los objetivos que busca garantizar el sistema de medios de impugnación es la “definitividad” de los distintos actos y etapas de los procesos electorales (además de que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad)<sup>585</sup>.

---

<sup>581</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 9, numeral 3.

<sup>582</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículos 7 y 8.

<sup>583</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 43.

<sup>584</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículos 7 y 8.

<sup>585</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 3.

### 3.4 Prueba

La legislación electoral mexicana enumera los medios probatorios susceptibles de ser presentados<sup>586</sup> y precisa que lo que debe ser objeto de prueba son los hechos controvertibles (no el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni los que hayan sido reconocidos). Además, se establece que quien afirma un hecho o lo niega es quien está obligado a probar dicha afirmación<sup>587</sup>.

Conforme con la legislación, los medios de prueba son valorados según las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, conforme con las disposiciones especiales que regula la norma y que pueden resumirse como sigue<sup>588</sup>:

- Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.
- Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales, solo se consideran “prueba plena” cuando el órgano competente (según los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí) considere que le generan convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.
- Las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales no se tomarán en cuenta. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes (medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción).

Las resoluciones revisadas analizan de manera detallada los medios probatorios presentados y admitidos, como sustento de la decisión finalmente adoptada.

### 3.5 Notificaciones

La legislación electoral mexicana establece algunas reglas específicas de notificación a las partes, entre las que se puede destacar lo siguiente<sup>589</sup>:

- Las notificaciones surten efecto el mismo día en que se practican.
- Durante los procesos electorales, los actos, resoluciones o sentencias del INE y el TEPJF pueden ser notificados en cualquier día y hora.

---

<sup>586</sup> Se señala que es posible admitir las pruebas siguientes: (a) Documentales públicas; (b) Documentales privadas; (c) Técnicas; (d) Presuncionales legales y humanas; (e) Instrumental de actuaciones; y (f) Confesional y testimonial (estas últimas cuando versen sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho). Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 14.

<sup>587</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 15.

<sup>588</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 16.

<sup>589</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículos 9, 26-30.

- La notificación puede efectuarse de manera personal, por estrados, por oficio, correo certificado o telegrama según se requiera para la eficacia del acto, resolución o sentencia a notificar, salvo disposición expresa de la ley.
- Las notificaciones personales se harán al interesado a más tardar al día siguiente al día en que se emitió el acto o se dictó la resolución o sentencia. Dicha notificación personal debe incluir: a) La descripción del acto, resolución o sentencia que se notifica; b) Lugar, hora y fecha en que se hace; c) Nombre de la persona con quien se entienda la diligencia; y d) Firma del actuario o notificador. Si no se encuentra presente el interesado, se entenderá la notificación con la persona que esté en el domicilio. Si el domicilio está cerrado o la persona con la que se entiende la diligencia se niega a recibir la cédula, el funcionario responsable de la notificación la fijará junto con la copia del auto, resolución o sentencia a notificar, en un lugar visible del local, asentará la razón correspondiente en autos y procederá a fijar la notificación en los estrados. En todos los casos, al realizar una notificación personal, se dejará en el expediente la cédula respectiva y copia del auto, resolución o sentencia, asentando la razón de la diligencia.
- Los estrados son los lugares públicos en las oficinas de órganos del INE y las Salas del 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. La notificación por estrados se realiza cuando los promoventes o comparecientes omitan señalar domicilio, este no resulte cierto o se encuentre ubicado fuera de la ciudad en la que tenga su sede la autoridad.
- Es posible efectuar de manera electrónica la notificación de las resoluciones cuando las partes lo soliciten, manifestando de manera expresa su voluntad de ser notificados por esa vía. Las partes podrán proporcionar dirección de correo electrónico que cuente con mecanismos de confirmación de los envíos de las notificaciones. La notificación por correo electrónico surtirá efectos a partir de que se tenga constancia de la recepción, en su caso, o se cuente con el acuse de recibo correspondiente.
- En caso de que 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 y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, 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.

### **3.6 Fundamentación**

Las decisiones que emite el TEPJF y las resoluciones del INE se sustentan en el marco normativo vigente (constitucional, legal e instrumentos internacionales), su aplicación al caso concreto y también a casos previos sobre el particular (jurisprudencia).

La normativa aplicable establece que las resoluciones o sentencias del INE o el TEPJF deben hacerse por escrito. Además de aspectos formales, los fallos deben incluir el resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos, el análisis de los agravios y el examen y valoración

de las pruebas pertinentes, los fundamentos jurídicos, los puntos resolutivos y, de ser el caso, el plazo para su cumplimiento<sup>590</sup>.

La Sala del TEPJF debe suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando estos puedan ser deducidos de los hechos expuestos. También se prevé que, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el órgano competente del INE o la Sala del TEPJF resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto<sup>591</sup>.

En ese sentido, se cumple con la exigencia de fundamentación y motivación al brindar razones para el sentido final de la decisión.

### **3.7 Recursos**

Los recursos y medios impugnatorios que permiten revisar las decisiones del INE y también de las Salas Regionales se encuentran a cargo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## **4. Gestión y transparencia de la justicia electoral**

### **4.1 Publicidad**

Los portales institucionales del TEPJF y del INE publican la totalidad de las decisiones y la normativa aplicables al proceso electoral, junto con comunicados y/o boletines en sus redes sociales sobre sus principales decisiones.

Como referencia, en el periodo transcurrido entre el 1 de enero y el 29 de agosto del año 2021, el TEPJF había resuelto 13.510 asuntos (de 14.128 asuntos ingresados en el 2021). 4.157 asuntos correspondieron a la Sala Superior del TEPJF, órgano máximo de dicho tribunal electoral, en comparación con 11.544 en el año 2020, 3.234 en el año 2019 y 4.635 en el año 2018<sup>592</sup>. La mayor parte de dichos pronunciamientos estuvieron vinculados al proceso electoral y derivaron en el debate de diversas materias relevantes para la elección.

Junto con lo anterior, fue posible tener acceso a las audiencias públicas (del INE y el TEPJF) en el marco del proceso electoral, las cuales se difundieron también a través de las redes sociales de la institución.

### **4.2 Rendición de cuentas**

El TEPJF lleva las estadísticas sobre los asuntos ingresados y resueltos<sup>593</sup>, en los que además desagrega la información por año, tipo de recurso o medio impugnatorio, sala u órgano que resuelve (Sala Regional de la que se trate o Sala Superior), entre otros<sup>594</sup>.

### **4.3 Seguridad y certeza jurídica**

En México, al igual que en otros países de la región, existe una prohibición para reformar las leyes electorales en fecha cercana a la elección. En concreto, se prevé un plazo de antelación para

---

<sup>590</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 22.

<sup>591</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 23.

<sup>592</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/G4-Portal%20SGA.pdf>

<sup>593</sup> Desde el 1 de noviembre de 1996, con actualización casi en tiempo real.

<sup>594</sup> <https://www.te.gob.mx/estadisticas/>

promulgar y publicar leyes antes del inicio del proceso electoral y una prohibición para hacer modificaciones durante el proceso electoral, de la siguiente forma: “las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”<sup>595</sup>.

Respecto a lo anterior, la Misión recibió quejas por parte de algunas personas entrevistadas respecto a la introducción de medidas de acción afirmativa ya habiendo iniciado el proceso electoral y en una fecha muy cercana a la etapa de registro de candidaturas. Lo anterior, según expresaron, ocasionó que debieran reformular sus listas de candidaturas. Por otro lado, dado que el tiempo desde que se adoptaron estas medidas y el plazo para el registro de candidaturas fue ajustado, representantes de comunidades y pueblos indígenas expresaron que no fueron informados debidamente en cuanto al alcance de dichas medidas.

#### **4.4 Responsabilidades**

Las reglas para sancionar y remover a las autoridades electorales han sido explicadas a propósito de la responsabilidad (apartado 1.3), lo que incluye sanciones de índole administrativa, penal y el juicio político (que pueden derivar, en este último caso, en destitución e inhabilitación)<sup>596</sup>.

#### **4.5 Gestión de la actividad jurisdiccional**

En cuanto al cauce electoral jurisdiccional, los asuntos que ingresan al TEPJF siguen el siguiente procedimiento. El Presidente de la Sala turna de inmediato el expediente recibido a una o un magistrado electoral, quien debe revisar que cumpla los requisitos y decide si se desecha de plano o si se admite. Luego de la instrucción, ese mismo magistrado o magistrada debe elaborar el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo<sup>597</sup>.

Como regla general, la asignación de causas se realiza por orden alfabético. Sin embargo, para asignar la impugnación de las gubernaturas, se sustituyó este sistema por la insaculación (“sorteo”), en búsqueda de una distribución transparente y una mayor imparcialidad<sup>598</sup>. Este método aleatorio fue aprobado a través del Acuerdo General 1/2021 (publicado el 13 de julio de 2021), que incluye los “lineamientos aplicables para el turno de los medios de impugnación relacionados con el resultado final y la validez de las elecciones de gubernaturas, de los procesos electorales 2020-2021”<sup>599</sup>.

#### **4.6 Profesionalización**

Como se detalló anteriormente (apartado 1.1.c), la normativa mexicana prevé procedimientos y/o criterios para la promoción y ascenso de quienes prestan servicios de asistencia técnica en la

---

<sup>595</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo.

<sup>596</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 109 y 110.

<sup>597</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 19.

<sup>598</sup> Con este método, se han asignado las impugnaciones en las gubernaturas de Guerrero (27 de julio) (disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4190/0>), Nuevo León, San Luis Potosí, Chihuahua y Querétaro (10 de agosto) (disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4197/0>), Michoacán (16 de agosto) (disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4202/0>).

<sup>599</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4179/0> (13 de julio).



justicia electoral, es decir, para generar una carrera administrativa de funcionarios electorales, tanto en el TEPJF<sup>600</sup> como en el INE<sup>601</sup>.

#### **4.7 Fortalecimiento de capacidades**

La MVE/OEA pudo observar que, en el marco de sus competencias, tanto el INE como el TEPJF desarrollan herramientas y campañas para comunicar cómo presentar los recursos, acciones y denuncias contemplados en la normativa vigente.

#### **4.8 Gestión inclusiva**

Según se indicó (apartado 1.1), la regulación exige medidas de paridad de género en la conformación del Consejo General del INE y del TEPJF<sup>602</sup>.

### **Hallazgos y Recomendaciones**

#### **Litigiosidad**

La Misión reconoce la capacidad institucional del TEPJF en el manejo de la carga de trabajo que la legislación le asigna. En esta ocasión nuevamente se hizo patente la necesidad, reconocida en las Misiones de 2015 y 2018, de que se “propicien revisiones a la legislación, de manera de que no se generen incentivos a la excesiva litigiosidad. De cara a futuros procesos electorales, la OEA reitera la recomendación de misiones anteriores:

- Evaluar mecanismos que delimiten las materias que pueden ser objeto de pronunciamiento de la justicia electoral, a fin de evitar la politización de los conflictos jurídico-electorales, sin dejar en indefensión a ninguna persona u organización política, ni afectar la protección del derecho a la tutela judicial efectiva. Lo anterior podría incluir regulación en torno a mecanismos alternativos de solución de conflictos, sobre todo en controversias intra-partidarias, así como desincentivar quejas con un exclusivo interés dilatorio o contrario a derecho.

#### **Cancelación de candidaturas**

Entre los temas más controvertidos en el actual proceso electoral estuvo la cancelación de candidaturas en fechas cercanas a los comicios, por razones que incluyeron hechos de violencia política de género y la no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña. Esta última causa motivó la cancelación de candidaturas a gubernaturas.

Respecto a lo anterior, la Misión recomienda:

- Evaluar la posibilidad de incluir proporcionalidad en la graduación de las sanciones por la no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, de forma de que se señale las distintas sanciones y se detalle aquellas aplicables en los casos más graves.
- Establecer en la legislación de manera muy clara los incumplimientos o exigencias que derivan en la cancelación de candidaturas y que la fiscalización de su cumplimiento se

---

<sup>600</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99, último párrafo; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículo 240 y siguientes.

<sup>601</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, numeral V, apartado A; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 30, numerales 3 y 4.

<sup>602</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 41, segundo párrafo (INE) y 94 (TEPJF).

realice a todas las candidaturas, y no a través de ejercicios muestrales—como en esta ocasión ocurrió en los casos de violencia política de género—, a fin de evitar una posible aplicación desigual de la normativa.

- Definir las candidaturas con la mayor antelación posible al día de la elección, incluida la fase de impugnaciones, a fin de generar certidumbre a las organizaciones políticas y a la ciudadanía sobre las personas participantes en la elección.

## **7) FINANCIAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL**

### **Introducción**

México cuenta con un sistema de financiamiento político electoral que busca garantizar la equidad y transparencia del origen y destino de los recursos que los partidos políticos reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y electorales, además de establecer un régimen de sanciones por incumplimiento a las disposiciones relacionadas con los gastos de campaña y rendición de cuentas.

El financiamiento público es la principal fuente de sostenimiento de las organizaciones políticas en periodos ordinarios y electorales. A ello se suman las prerrogativas concedidas durante periodos de campaña, que consisten en la asignación de tiempos gratuitos en radio y televisión para transmisión de propaganda electoral. Adicionalmente, existen normas que regulan las contribuciones de origen privado.

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 de Delitos Electorales (FEDE). 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 políticos y sus candidatos a nivel nacional. El TEPJF, por su parte<sup>603</sup>, funge como segunda y última instancia en la revisión de las resoluciones realizadas por el INE en esta materia, pudiendo anular, confirmar o modificar<sup>604</sup> las decisiones del instituto. Por último, la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales (FEDE) es el órgano de la Procuraduría General de la República (PGR) de México, responsable de investigar y perseguir delitos en materia electoral federal<sup>605</sup>.

### **Marco Jurídico**

La base legal que sustenta el sistema de financiamiento político electoral mexicano se encuentra en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los preceptos constitucionales se desarrollan en leyes secundarias, como:

- Ley General de Partidos Políticos (LGPP)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIP)
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)
- Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE)
- Reglamento de Fiscalización (RF)
- Otras disposiciones específicas emitidas por el Instituto Nacional Electoral.

---

<sup>603</sup> Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>604</sup> Artículo 47 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>605</sup> Artículo 10 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

## **Equidad en el sistema de financiamiento**

### **– Financiamiento público**

Para el año 2021, fundamentado en el artículo 50 de la Ley General de Partidos Políticos, se estableció el financiamiento público destinado para las actividades ordinarias permanentes, procesos electorales y actividades específicas entregadas a los partidos políticos nacionales, como se presenta en el cuadro siguiente.

**Tabla 1.** Financiamiento público de los partidos políticos nacionales y candidaturas independientes para el ejercicio 2021

<b>Rubro de financiamiento público</b>	<b>Monto anual de financiamiento público 2021 (En pesos mexicanos)</b>
Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes	\$5.250.952.127
Gastos de campaña para partidos políticos nacionales	\$1.575.285.638
Gastos de campaña para el conjunto de candidaturas independientes	\$31.505.713
Actividades específicas	\$157.528.564
Franquicia postal	\$210.038.090
Franquicia telegráfica	\$693.504
<b>Total<sup>606</sup></b>	<b>\$7.226.003.636</b>

Fuente: Acuerdo INE/CG190/2020, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 28/08/2020

#### **a. Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes**<sup>607</sup>

El financiamiento público para actividades ordinarias permanentes se calcula anualmente con base a la cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con corte a julio del año anterior, y el 65% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).<sup>608</sup> En el año 2021, el monto ascendió a aproximadamente 262 millones de dólares, valor entregado mensualmente a los partidos políticos. 30% de estos recursos se reparten en forma igualitaria

<sup>606</sup> El total aproximado en dólares americanos es de US\$ 350.302.437.

<sup>607</sup> Artículo 51, 1, a de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>608</sup> UMA ([inegi.org.mx](http://inegi.org.mx)): Es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores

entre los partidos políticos y el 70% restante se distribuyen bajo el criterio de fuerza electoral, de acuerdo a los votos obtenidos en las últimas elecciones de la Cámara de Diputadas y Diputados.

b. Financiamiento Público para Gastos de Campaña<sup>609</sup>

El financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades del proceso electoral del año 2021 ascendió a un monto aproximado de 78 millones de dólares, repartido entre 10 organizaciones políticas.

Actores entrevistados por la Misión - políticos, académicos y representantes de la sociedad civil – manifestaron preocupación sobre la falta de reglamentación al momento de administración y reparto de estos recursos al interior de los partidos. Lo anterior debido a prácticas de discrecionalidad en la distribución hacia los candidatos, que trascienden al conocimiento de la autoridad electoral y suelen afectar la equidad en la contienda.

Buscando mitigar los efectos de estas prácticas, el 28 de octubre de 2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG517/2020, cuyo artículo 14 determina que los partidos deben otorgar al menos 40% de los recursos destinados a campañas electorales para candidatas mujeres<sup>610</sup>.

Con relación al financiamiento público de las candidaturas independientes, el monto establecido para el año 2021 fue de aproximadamente \$242,668 dólares<sup>611</sup>, que, según la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben ser distribuidos de manera igualitaria a cada uno de estos contendientes<sup>612</sup>. Dado que para las elecciones de 2021 únicamente participaron tres candidatos independientes<sup>613</sup>, cada uno recibió el valor equivalente al límite de gastos de campaña para diputaciones federales.

En lo relativo a las prerrogativas a que tienen derecho los partidos políticos y candidatos independientes durante el proceso electoral, la Constitución prohíbe la contratación directa o indirecta de tiempos en radio y televisión, y determina que el INE es la autoridad responsable por administrar la distribución del tiempo destinado a las campañas en los medios de comunicación.

La Constitución establece que, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del INE cuarenta y ocho minutos diarios en cada medio de comunicación<sup>614</sup>, distribuidos de la siguiente forma:

---

<sup>609</sup> Artículo 51, 1, b de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>610</sup> Acuerdo INE/CG517/2020, artículo 14: “Los partidos políticos y las coaliciones deberán implementar, de forma enunciativa pero no limitativa, las siguientes acciones y medidas, para prevenir y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género ...” “En el caso del financiamiento no podrá otorgarse a las mujeres menos del 40% del financiamiento público con el que cuente cada partido o coalición para las actividades de campaña. Mismo porcentaje se aplicaría para el acceso a los tiempos en radio y televisión en periodo electoral”.

<sup>611</sup> Disponible en: <https://militantes-pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1>. Acceso en: 19/10/2021.

<sup>612</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos (LGIFE). Artículos 407 y 408.

<sup>613</sup> Candidatos a diputaciones federales por Jalisco, Michoacán y Tlaxcala. Disponible en: <https://candidaturas.ine.mx>

<sup>614</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41, apartado A, a.

- Dos y hasta tres minutos por hora de transmisión en cada estación radial y canal televisivo, entre las 6 y 24 horas.
- Al inicio de la campaña electoral, se deberá destinar al menos el 85% del tiempo para uso de los partidos políticos y candidatos; 70% distribuido entre los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la elección anterior para diputados federales y 30% dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto<sup>615</sup>.
  - Uso de tarjetas como parte de la propaganda electoral

Durante el proceso electoral de 2021, se registraron quejas relativas al uso de tarjetas o certificados en el que se describen los beneficios que el ciudadano/a recibiría en caso de resultar electo el partido o candidatura que los entregaba.

Es importante señalar que esta situación fue observada por la Misión en el informe del año 2018, cuando se tomó nota de que la Sala Superior del TEPJF expresó que “la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida, lo que está prohibido es utilizarlo de manera clientelar y condicionar el voto”<sup>616</sup>.

En el marco de los comicios realizados en 2021, el INE indicó que, durante las fiscalizaciones de campo, no se había encontrado evidencia del uso de tarjetas como mecanismo clientelar para condicionar el voto. Sin embargo, indicaron que existían casos en análisis y evaluación de entrega de “despensas de productos básicos” a ciudadanos, los mismos que, hasta ese entonces, eran de origen desconocido. Se destaca que la legislación mexicana tipifica como delito la práctica de condicionar el voto con promesa de dinero o cualquier otra prestación<sup>617</sup>, siendo la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales (FEDE) la institución responsable por dar seguimiento a ese tipo de casos.

Por su parte, la Fiscalía General de la República, a través de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE), comunicó que había iniciado una investigación contra un candidato por la entrega de tarjetas de este tipo<sup>618</sup>. Adicionalmente, la Misión también recibió información de que otros casos por esta entrega se encontraban bajo la investigación de la FEDE.

La Misión conoció que, en octubre de 2021, el pleno de la Sala Superior del TEPJF ordenó a la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León a reabrir el caso respecto a la entrega de tarjetas por parte de un candidato a la gubernatura de Nuevo León. El partido denunciante alegó que las tarjetas entregadas por este candidato prometían un depósito bimestral y que esto incurriría en una infracción de propaganda electoral y uso del financiamiento público.

El TEPJF, a través de la sentencia SUP-JE-254/2021, ordenó reabrir la investigación para que las autoridades correspondientes recaben los elementos necesarios y emitan una nueva resolución

<sup>615</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41, apartado A, d.

<sup>616</sup> Informe MOE/OEA, México 2018, página 63

<sup>617</sup> Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo 7, VII.

<sup>618</sup> Disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-171-21-fgr-informa?idiom=es>.

que determine si se confirmará o no la infracción por haber entregado bienes y/o servicios a la ciudadanía durante la campaña electoral<sup>619</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>620</sup>, la Misión reitera su consideración de 2018, en la que expresó que es necesaria una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas.

– Restricciones al financiamiento privado

La legislación mexicana busca evitar la intervención de actores que generen desequilibrio en la contienda. De esa manera, están prohibidas las donaciones anónimas<sup>621</sup>, las de los poderes del Estado y entidades federativas, dependencias de la administración pública, partidos u organismos internacionales, personas físicas o jurídicas extranjeras, entre otras<sup>622</sup>.

El financiamiento privado de campañas electorales está limitado a donaciones realizadas por la militancia del partido, simpatizantes, el autofinanciamiento y el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos<sup>623</sup>, de acuerdo con las disposiciones descritas a continuación<sup>624</sup>:

- El límite de aportaciones de militantes es del 2% del financiamiento ordinario público entregado a la totalidad de partidos (\$105,019,042<sup>625</sup> para cada partido nacional).
- Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite el 0.5% del límite de gastos de campaña presidencial anterior (\$ 42,963,332<sup>626</sup> para cada partido nacional).
- Los partidos políticos deben extender recibos foliados en donde se haga constar la información personal del financista.
- El financiamiento no dinerario o en especie debe constar en contrato entre el partido político y el financista.
- Depositar las aportaciones en cuenta bancaria a nombre del partido político.

– Límites al gasto de campaña

Durante el proceso electoral 2021, y de acuerdo con el artículo 251 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el período de campaña electoral duró 60 días, a diferencia de las elecciones presidenciales realizadas en el año 2018, que tuvieron una duración de 90 días.

La legislación mexicana prevé que se establezcan límites en los gastos de campaña electoral de los partidos políticos y candidatos, a efecto de evitar disparidad en la contienda. En el caso de la

---

<sup>619</sup> [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0254-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0254-2021.pdf)

<sup>620</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 209, numeral 5

<sup>621</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 55.

<sup>622</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 54.

<sup>623</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 53.

<sup>624</sup> Acuerdo INE/CG562/2020.

<sup>625</sup> Monto descrito en pesos mexicanos.

<sup>626</sup> Ibid.

contienda federal, es atribución del Instituto Nacional Electoral determinar los límites respectivos<sup>627</sup>. Los límites de gastos para diputaciones federales en las elecciones de 2021 son descritos a continuación<sup>628</sup>:

- Pre-campaña: \$286,422.00<sup>629</sup>.

- Campaña electoral: \$1.648,149.00<sup>630</sup>.

El cuadro a continuación detalla los ingresos y egresos reportados ante la Unidad Técnica de Fiscalización del INE con fecha de corte al 15 de junio de 2021.

**Tabla 2. Ingresos y gastos por rubro - Proceso Electoral 2020-2021**

(en pesos mexicanos)

Ingresos por rubro		Gastos por rubro	
Transferencias de concentradora	\$1,118,876,153.09	Propaganda utilitaria	\$407,157,263.83
Aportaciones de simpatizantes	\$42,086,538.06	Operativos de la campaña	\$339,053,531.98
Aportaciones del candidato	\$15,707,940.86	Propaganda	\$222,076,849.18
Financiamiento público	\$4,944,567.00	Propaganda en vía pública	\$102,342,148.90
Aportaciones de militantes	\$2,604,762.71	Propaganda exhibida en páginas de internet	\$83,560,068.76
Transferencias de candidatos R.P. federales	\$99,999.60	Producción de los mensajes para radio y T.V.	\$11,585,051.47
Autofinanciamiento	\$70,000.00	Propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos	\$4,886,499.48
Aportaciones del Candidato Independiente	\$10,000.00	Financieros	\$405,419.67
Otros ingresos	\$0.81	Diferencia por prorrateo	\$0.40
Total general	\$1,184,399,962.13	Propaganda exhibida en salas de cine	\$0.00
		Total general	\$1,171,066,833.67

Fuente: Boletín de fiscalización<sup>631</sup>

## **Transparencia en el financiamiento**

### **– Rendición de cuentas y acceso a información**

Uno de los principios rectores de los procesos electorales consiste en implementar acciones que garanticen el mayor grado de transparencia en el origen, uso y destino de los recursos financieros utilizados en la contienda electoral. En este sentido, México ha desarrollado legislación pertinente a la rendición de cuentas<sup>632</sup>. Los dispositivos instituyen el derecho de la ciudadanía al acceso a información financiera de los partidos políticos y determinan plazos, formatos y procedimientos para esas actividades.

La Ley General de Partidos Políticos desarrolla lo relativo a los informes financieros y resultado de las revisiones que por mandato legal efectúe la autoridad electoral<sup>633</sup>. Con relación al sistema contable de los partidos, también se regulan los lineamientos necesarios para estandarizar la contabilidad, responsabilidades, forma y plazo en la entrega de informes y todo lo concerniente

<sup>627</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 243.

<sup>628</sup> Acuerdo INE/CG549/2020.

<sup>629</sup> Monto descrito en pesos mexicanos.

<sup>630</sup> Ibid.

<sup>631</sup> Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx> Acceso en: 20/06/2021.

<sup>632</sup> Ley General de Partidos Políticos, título sexto.

<sup>633</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 30, k, l y m.



a la rendición de cuentas de acuerdo con las disposiciones que emita el Consejo General del INE y la Comisión de Fiscalización<sup>634</sup>.

El Reglamento de Fiscalización es un mecanismo técnico que fortalece y facilita las actividades de rendición de cuentas de los sujetos obligados. Para instrumentar su aplicación, el INE ha desarrollado una herramienta informática puesta a disposición de los partidos políticos para facilitar el registro de sus operaciones financiero-contables, denominado Sistema Integral de Fiscalización (SIF). El SIF genera los informes que son fiscalizados por la Unidad Técnica y los publica periódicamente en su página web, plataforma de libre acceso para conocimiento de la ciudadanía. Los partidos políticos tienen 3 días para reportar sus operaciones financieras y contables, y el incumplimiento a la normativa tiene como consecuencia la aplicación de sanciones económicas.

De conformidad con las disposiciones emitidas por la autoridad electoral<sup>635</sup>, el 5 de junio de 2021, un día antes de la elección, fue la última fecha para que los sujetos obligados presentaran los informes de campaña correspondientes. Según información del Instituto Nacional Electoral<sup>636</sup>, al 15 de junio de 2021, se esperaba la recepción de 27,375 informes de candidaturas locales, de los cuales 26,425 fueran recibidos. Respecto a las candidaturas federales, se recibieron 2,236 de un total de 2,237 informes.

Además, información brindada por el INE a la Misión indica que se registraron 23,036 cuentas bancarias, 19,365 casas de campaña<sup>637</sup> y 1,204,245 eventos financieros ante la Unidad Técnica de Fiscalización.

#### – Control Gubernamental

El artículo 90 de la Ley General de Partidos Políticos establece que la función fiscalizadora está a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral a través de su Unidad Técnica de Fiscalización. El órgano, tiene, por lo tanto, la tarea de viabilizar la correcta aplicación de la normativa y de ejercer una efectiva supervisión en materia de finanzas electorales.

En este sentido, el Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG86/2021, mediante el cual se aprueban los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes al periodo de campaña. El instrumento definió, además, el 22 de julio de 2021, como fecha límite para aprobar el dictamen y resolución sobre la fiscalización realizada.

Además del Sistema Integral de Fiscalización, la legislación mexicana permite que el Consejo General del INE ejerza la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos sin estar limitados por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, previendo también el apoyo de las autoridades federales y locales.

La Misión reconoce los esfuerzos y el avance de los mecanismos establecidos por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, que a pesar del corto plazo que goza para realizar la revisión de los informes financieros, ha desarrollado procedimientos múltiples de verificación de estos datos. Ejemplos de ello son los monitoreos de propaganda en vía pública, análisis de redes sociales para

<sup>634</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 60.

<sup>635</sup> Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del INE, CF/019/2020.

<sup>636</sup> Boletín de fiscalización. <https://centralectoral.ine.mx>. Consultado el 20/06/2021.

<sup>637</sup> Sedes temporales de campaña utilizadas para ese fin.

detección de gastos, verificación física de eventos de los candidatos políticos a través de muestreo, confirmación directa de anuncios en redes como Facebook, monitoreo de medios impresos<sup>638</sup>.

Sin embargo, representantes de partidos políticos, académicos y miembros de la sociedad civil manifestaron a la Misión su preocupación porque entienden que existe diferencia entre los gastos reportados y los gastos reales, además de la imposibilidad de detectar el ingreso de financiamiento de origen desconocido a las campañas, especialmente el que se maneja en efectivo. De acuerdo con las personas entrevistadas, esta preocupación se enfoca principalmente en el interior del país, en donde los recursos del ente fiscalizador son limitados para realizar procedimientos de comprobación de campo.

– Régimen de sanciones

La legislación mexicana contempla un régimen sancionatorio en los casos de incumplimiento de las reglas de financiamiento de campaña<sup>639</sup>. Además, la normativa contempla un sistema de nulidades de elecciones federales o locales<sup>640</sup> en caso de violaciones graves, dolosas y determinantes, como exceder tope de gastos de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, la compra de tiempos en radio y televisión o la utilización de recursos públicos o de procedencia ilícita en las campañas.

Las sanciones aplicables relativas al retraso en los informes de ingresos y gastos son de tipo pecuniario. Por otro lado, las infracciones relacionadas a la contratación de espacios en radio y televisión se sancionan 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<sup>641</sup>.

Además, la legislación establece condenas desde 50 días de multa hasta nueve años de prisión a quienes directa o indirectamente otorguen financiamiento del extranjero, altere documentos contables de gastos, preste servicios por parte de agentes no inscritos en el padrón de proveedores, altere documentos solicitados por el órgano electoral, utilice recursos públicos en campañas, entre otros<sup>642</sup>.

**Hallazgos y recomendaciones**

- En el proceso electoral de 2021, se aplicó por primera vez lo establecido en el Acuerdo INE/CG517/2020, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relativo a la destinación de 40% del financiamiento público a candidatas mujeres. La MOE/OEA saluda la medida, sin embargo, reconoce que todavía no existen mecanismos efectivos para determinar su cumplimiento por parte de los partidos políticos, y tampoco sanciones claras en casos de incumplimiento. Por ello, la Misión recomienda:
  - La implementación de procedimientos de verificación del correcto cumplimiento del dispositivo al momento de la revisión de los informes de gastos por la Unidad Técnica de

---

<sup>638</sup> Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del INE, CF/019/2020.

<sup>639</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, II, c.

<sup>640</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, artículos 78 y 78 Bis.

<sup>641</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 456.

<sup>642</sup> Ley General en Materia de Delitos Electorales, Capítulo II.

Fiscalización. Además, la Misión hace un llamado a las dirigencias partidarias, para que, en conjunto con las autoridades correspondientes, revisen los mecanismos de control interno establecidos, a efecto de estudiar opciones normativas que disminuyan las prácticas discrecionales de distribución de los recursos hacia los propios candidatos.

- La Misión reconoce los esfuerzos y el avance de los mecanismos establecidos por el INE, que a pesar del corto plazo que goza para la revisión de los informes financieros, ha desarrollado procedimientos múltiples de verificación de estos datos. Sin embargo, varios actores expresaron a la Misión su preocupación relativa a la imposibilidad de detectar el ingreso de financiamiento desconocido a las campañas, especialmente el que se maneja en efectivo, así como una posible disparidad entre los informes presentados ante la autoridad electoral y la realidad total de los gastos. Por lo anterior, la Misión reitera las recomendaciones emitidas por la MOE/OEA desplegada en 2018, en el sentido de:
  - Fortalecer las capacidades de fiscalización en coordinación con las entidades del Estado con mayor capacidad de investigación para que el traslado de información fluya de manera oportuna;
  - Evaluar la posibilidad legal de ampliar los plazos para realizar las revisiones, considerando la cantidad de informes de campaña electoral que presentan los sujetos obligados;
  - Analizar la posibilidad de delegar la responsabilidad de fiscalización de las candidaturas locales a los órganos públicos locales electorales, OPLES, que deberán ser debidamente capacitados para la realización de dicha labor.
- Durante el proceso electoral de 2021, se registraron quejas relativas al uso de tarjetas o certificados en el que se describen los beneficios que el ciudadano/a recibiría en caso de resultar electo el partido o candidatura que los entregaba. 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”, la Misión reitera su consideración de 2018, sobre la necesidad de una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas. En ese sentido, recomienda:
  - Evaluar la posibilidad de tipificar la entrega de tarjetas como delito electoral 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.
  - Establecer mecanismos regulatorios para evitar la solicitud de copias de credenciales de elector que posteriormente puedan ser utilizadas por los partidos con fines clientelares.

## 8) LIBERTAD DE EXPRESIÓN, MEDIOS Y REDES SOCIALES

### Introducción

Las elecciones federales y locales que se celebraron en México el 6 de junio de 2021, desde el punto de vista de la libertad de expresión, medios y redes sociales, estuvieron marcadas por el debate acerca del modelo de comunicación política establecido por la Constitución mexicana en los artículos 41 y 134 y el nivel de cobertura mediática que recibieron determinados actores políticos.

En el marco de ese debate, es importante y necesario destacar el papel fundamental que cumple la libertad de expresión en los contextos electorales. Así, la Carta Democrática Interamericana lo ha caracterizado como “componente fundamental del ejercicio de la democracia”<sup>643</sup>. Constituye, asimismo, un bastión esencial del debate durante el proceso electoral, fortalece la contienda política entre las distintas candidaturas y partidos, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas presentadas, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las autoridades actuales y futuras, así como de sus gestiones<sup>644</sup>.

Dada la importancia de este derecho, se ha establecido que los Estados deben adoptar medidas para alentar un proceso político pluralista y diverso. Para ello, resulta importante el acceso, de manera equitativa, de todas las personas candidatas y partidos políticos a todo tipo de medios de comunicación. Esto, sin perder de vista que, de acuerdo con la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones, las y los candidatos que esten en funciones o en el gobierno no deben recibir una cobertura mediática superior a quienes no están en funciones

Este informe propone algunas observaciones y recomendaciones a partir de la información que recibió la Misión en marco de sus actividades. Se analiza especialmente el debate jurídico suscitado durante el proceso electoral originado en la necesidad de mayor precisión del artículo constitucional que regula estos temas en relación con los alcances de los límites y restricciones. El informe concluye que esta precisión sobre los alcances de los límites y restricciones daría mayor certeza y claridad sobre las conductas de los funcionarios públicos que estarían permitidas o prohibidas.

Otro tema que genera preocupación de la Misión es la violencia contra periodistas<sup>645</sup>. La Misión conoció con preocupación información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo asesinato, agresión física, amenazas, estigmatización y desacreditación de periodistas

---

<sup>643</sup> Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

<sup>644</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88 y 90.

<sup>645</sup> El término “periodistas” en este informe debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. Ver, Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012, párr. 4.

y medios de comunicación, habiéndose registrado y documentado, al menos, 32 casos de agresiones contra periodistas durante el periodo electoral.

Por último, la Misión estudió el fenómeno de la desinformación. Este flagelo a la libertad de expresión tiene un impacto mayor en contextos electorales, puesto que puede afectar la legitimidad del proceso electoral<sup>646</sup>. En respuesta a este fenómeno creciente, en 2019 se publicó<sup>647</sup> la *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*. En esta Guía, se recomienda a los Estados a concientizar a la población sobre el fenómeno de la desinformación con miras a fomentar un “espíritu cívico” y desarrollar mecanismos para verificar información que provenga de origen dudoso<sup>648</sup>. Por otro lado, en el mismo documento se recuerda a los Estados la responsabilidad especial que tienen los funcionarios de alto rango cuando ejercen su libertad de expresión, debiendo mantener razonable fundamentación de sus opiniones para evitar propagar o participar de campañas de desinformación<sup>649</sup>, al mismo tiempo que deben cuidar que sus comentarios no se dirijan a desacreditar medios de comunicación, etiquetándolas como de “noticias falsas” ni enflaquecer la independencia de los medios de comunicación<sup>650</sup>.

### **Marco Jurídico**

#### **– Estándares internacionales**

Los Estados deben adoptar medidas para alentar un proceso político pluralista y diverso. Para ello, resulta importante el acceso, de manera equitativa, de todos los candidatos y partidos políticos a todo tipo de medios de comunicación, impresos y digitales, para hacer campaña, puesto que son el foro principal para dar a conocer sus plataformas y visión<sup>651</sup>.

En el caso de la propaganda electoral, la RELE/CIDH ha referido que este tipo de publicidad debe ser catalogada como tal y no aparentar ser una editorial o cobertura informativa<sup>652</sup>, así como cualquier restricción debe cumplir con los requisitos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “CADH”), a saber, legalidad, necesidad y proporcionalidad<sup>653</sup>. En ningún caso, la reglamentación o restricción del ejercicio de la libertad de expresión como parte de campañas políticas puede utilizarse para obstaculizar e incluso impedir la circulación fluida de

---

<sup>646</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 13.

<sup>647</sup> En respuesta al mandato de la Asamblea General de la OEA establecido en la resolución “Protección y Promoción de Derechos Humanos AG/RES.2928 (XLVIII-O/18)”, 2018, pág. 166.

<sup>648</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 29.

<sup>649</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 38.

<sup>650</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 38.

<sup>651</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 48 y 49.

<sup>652</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 54.

<sup>653</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 17.

ideas<sup>654</sup>. Adicionalmente, es importante recalcar que la Declaración sobre medios de comunicación y elecciones establece que el control de las normas relativas a medios de comunicación y elecciones debe estar a cargo de un órgano administrativo independiente<sup>655</sup>.

Con el mismo fin, las emisoras de radio y televisión no deben interferir en la transmisión de contenidos electorales, salvo que lo disponga la justicia o el órgano regulador independiente e imparcial o, incluso, según la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones “si tienen la certeza casi absoluta de que eso resulta necesario para evitar un daño sustancial a un interés legítimo; como a través de un acto de violencia”<sup>656</sup>.

A su vez, conforme a la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones, los candidatos en funciones o el gobierno tampoco deben recibir una cobertura mediática superior a quienes no están en funciones<sup>657</sup>. En el mismo sentido, los medios de comunicación pertenecientes al Estado deben procurar otorgar un espacio equitativo a todos los candidatos y plataformas para propiciar un análisis crítico y ofrecer puntos alternativos de opinión<sup>658</sup>.

Por último, en su Informe de 2014, el Relator Especial de la ONU recordó que las normas internacionales de derechos humanos no ofrecen modelos detallados para regular las comunicaciones políticas. Sin embargo, explicó que se pueden identificar algunos principios básicos, de acuerdo a los cuales un Estado “debe hacerse todo lo posible por promover el pluralismo de los medios de comunicación y garantizar un debate político plural, asegurar la transparencia en la promoción y financiación de las campañas políticas, y garantizar la rendición de cuentas y la justa aplicación de los reglamentos políticos para impedir que quienes están en el poder se aprovechen de los reglamentos nacionales para dominar y manipular el debate público”<sup>659</sup>.

---

<sup>654</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 2.

<sup>655</sup> Cfr. RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones”. 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=744&IID=2>

<sup>656</sup> RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital”. 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>

<sup>657</sup> Cfr. RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones”. 2009. Ver también ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 58.

<sup>658</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 59.

<sup>659</sup> ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 13.

– Normativa interna

Existe cuantiosa legislación sobre campañas políticas y el acceso de las personas candidatas a los medios de comunicación en México.

El artículo 41 base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el marco general de acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos nacionales y los candidatos independientes, tanto en tiempos electorales como en no electorales. Específicamente, el apartado C, segundo párrafo del artículo 41 establece que “durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”.

El citado apartado debe leerse en conjunción con el artículo 134 de la Constitución Política. Los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 expresan:

*“los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.*

Por último, el artículo sexto, base B punto IV de la Constitución aporta elementos para la interpretación armónica de los preceptos constitucionales.

Por debajo de estos artículos constitucionales existe toda una estructura normativa que regula, desarrolla, y en muchos casos reitera lo establecido por este tándem de artículos de la Constitución<sup>660</sup>. Entre las más importantes leyes y normativas relevantes, se destaca:

– La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>661</sup>

---

<sup>660</sup> Ver Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral, Ley general en materia de delitos electorales, Ley general de partidos políticos y Ley general de comunicación social.

<sup>661</sup> Ver, en especial, artículos 55.1.g, 55.1.h, 63.1.c, 159.1, 159.2, 159.3, 159.4, 159.5, 160.1, 160.2, 160.3, 162.1, 163.1, 163.2, 165.1, 165.2, 166.1, 167.1, 167.2, 167.3, 167.4, 167.5, 167.6, 167.7, 168.1, 168.2, 168.3, 168.4, 169.1, 170.1, 170.2, 170.3, 171.1, 172.1, 173.1, 173.2, 173.3, 173.4, 173.5, 173.6, 174.1, 175.1, 176.1, 176.2, 176.3, 177.1,

- La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>662</sup>
- La Ley General en Materia de Delitos Electorales<sup>663</sup>
- La Ley General de Partidos Políticos<sup>664</sup>
- La Ley General de Comunicación Social<sup>665</sup>
- El Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral<sup>666</sup>

### **El modelo de comunicación política**

Gran parte del debate previo a la elección entre los actores políticos, el gobierno y la sociedad civil giró en torno a las disposiciones constitucionales relativas a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental<sup>667</sup>, ante reclamos de posible incumplimiento de esta normativa por parte de servidores públicos.

#### **Propaganda gubernamental**

Este proceso electoral puso en evidencia el delicado balance de valores y principios que coexisten en el modelo de comunicación política en todo proceso democrático moderno. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho fundamental a la libertad de expresión, el derecho de información y el deber de rendición de cuentas<sup>668</sup> que conmina a todas y todos los servidores públicos; principios que reciben amplia tutela en el sistema internacional e interamericano de derechos humanos. Al mismo tiempo, la Constitución establece límites al comportamiento de los servidores públicos en la contienda política debido a su capacidad de incidencia, que se deriva del poder simbólico y material de su investidura y de la plataforma comunicativa a la que tiene acceso un alto cargo público.

En este sentido, la RELE de la CIDH, refiriéndose en específico al contexto mexicano y a las regulaciones contenidas en el artículo 41 constitucional, ha manifestado que el interés legítimo del Estado en promover elecciones libres, accesibles y equitativas puede justificar la imposición de reglas sobre la difusión de propaganda política durante las épocas electorales, al tiempo que recordó que “el adecuado desenvolvimiento de la democracia requiere la mayor circulación de

---

177.2, 178.1, 178.2, 179.1, 179.2, 180.1, 180.2, 183.1, 183.2, 183.3, 183.4, 183.5, 183.6, 183.7, 183.8, 183.9, 184.1.a, 184.7, 185.1, 186.2, 183.4, 186.5, 209.1, 209.5, 209.6, 210.1, 210.2, 210.3, 211.1, 211.3, 226.3, 226.4, 226.5, 227, 242.3, 242.4, 242.5, 246.1, 246.2, 249.1, 369.1, 372.2, 393.1.b, 411.1, 412.1, 412.2, 413.1, 414.1, 415.1, 416.1, 417.1, 418.1, 423, 424.1, 433.1.e, 433.1.g, 433.i, 433.1k, 445.1.a, 446.1.b, 446.1.k, 447.1.b, 449.1.b, 449.1.c, 449.1.d, 456.1.a.I, 456.1.a.II, 456.1.a.III, 456.1.a.IV, 456.1.a.V, 456.1.b.II, 456.1.b.III, 456.1.c.I, 456.1.c.II, 456.1.c.III, 456.1.d.I, 456.1.d.II, 456.1.d.III, 456.1.d.IV, 456.1.d.V, 457.1, 470.1.a, 470.1.b, 471.1, 471.8, 472.2, 473.1, 473.2, 475.1, 476.1.d, 476.1.e, 477.1.a, 477.1.b.

<sup>662</sup> Ver, en especial, artículos 109.1.a, 109.1.b, 109.1.c, 109.2, 109.3.

<sup>663</sup> Ver, en especial, artículos 11.III, 11.IV.

<sup>664</sup> Ver, en especial, artículos 25.1.j, 26.1.a, 49.1, 91.3, 91.4.

<sup>665</sup> Ver, en especial, artículos 4.I, 5.a, 5.f, 5.g, 5.h, 5.i, 9.I, 11, 14, 15, 21, 44.

<sup>666</sup> Ver, en especial, artículos 1.1, 1.2, 4.1, 4.2, 6.1.c, 6.1.d, 6.1.e, 6.1.f, 6.1.g, 6.2.a, 6.2.h, 6.2.i, 6.2.k, 6.2.l, 6.4.a, 6.4.c, 6.4.d, 6.4.e, 6.4.f, 6.4.g, 6.4.h, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 7.8, 12.1, 12.2, 12.3, 13.1, 15.1.a, 15.1.b, 15.3, 15.4, 15.5, 16.1.a, 16.1.b, 19.1, 19.2, 20.1, 20.2.

<sup>667</sup> Artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>668</sup> En particular, los artículos 6, 26, 73, 79, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



informes, opiniones e ideas sobre asuntos de interés público, y que las expresiones sobre funcionarios públicos o candidatos a ejercer cargos públicos deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado. Tanto el diseño de las normas como su aplicación o implementación debe tener en cuenta este delicado equilibrio que debe existir entre los principios de equidad y transparencia electoral por un lado, y el derecho a la libertad de expresión por el otro”<sup>669</sup>.

En este proceso la autoridad electoral recibió 190 quejas por violación a la normativa constitucional relativa a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental<sup>670</sup>.

Más allá de los casos concretos, la Misión enfatiza la obligación para todas las personas de acatar y actuar dentro del marco normativo establecido para los procesos electorales. Esta obligación es tanto más importante cuando se trata de las figuras con mayor poder en la jerarquía del aparato estatal.

Parte del debate jurídico suscitado durante este proceso se debe a que el artículo constitucional que regula estos temas requiere mayor precisión sobre los alcances de los límites y restricciones. Esto daría mayor certeza y claridad sobre las conductas de los funcionarios públicos que estarían permitidas o prohibidas.

Entre las controversias que la Sala Regional Especializada y/o la Sala Superior evaluaron sobre estas materias en el marco del proceso electoral de 2021, se encuentran las siguientes:

- El primer informe de labores de la Presidencia de la República (al concluir el primer año de gobierno) se consideró propaganda gubernamental<sup>671</sup>. Posteriormente, la Sala Regional Especializada determinó que se trataba de propaganda permitida, por lo que no existía infracción de la normativa<sup>672</sup>.
- El evento denominado “Primeros 100 días del Tercer Año de Gobierno” fue considerado como “propaganda gubernamental personalizada”<sup>673</sup>. Por tanto, se determinó que su difusión contravino la prohibición de propaganda gubernamental en periodo de campañas<sup>674</sup>, ya que se estimó que presentaba los elementos personal, objetivo y temporal antes citados. Se consideró que el evento no constituyó un informe anual de labores y que contravino la difusión de propaganda gubernamental en las entidades federativas que ya se encontraban en periodo de campañas<sup>675</sup>. Posteriormente, la Sala Superior del TEPJF<sup>676</sup> también confirmó que la difusión del discurso del Presidente de la República por 100 días de su tercer año de

---

<sup>669</sup> Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, “Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México”. 2010, párr. 272.

<sup>670</sup> Unidad Técnica Contencioso Electoral (UTCE) del Instituto Nacional Electoral (INE). Estadística. Proceso Electoral Federal 2020- 2021. Quejas y Denuncias. Actualizado al 3 de junio de 2021.

<sup>671</sup> [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REP/142/SUP\\_2019\\_REP\\_142-977758.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REP/142/SUP_2019_REP_142-977758.pdf).

<sup>672</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4107/6> (09 de abril).

<sup>673</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, párrafo octavo.

<sup>674</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo.

<sup>675</sup> [SRE-PSC-64/2021](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REP/142/SUP_2019_REP_142-977758.pdf).

<sup>676</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4161/0> (30 de junio).

gobierno constituyó propaganda gubernamental personalizada en periodo prohibido<sup>677</sup>.

Respecto de las responsabilidades concretas, la Sala Especializada acreditó la responsabilidad de la realización y difusión del evento, tanto en el caso de la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido (titulares de la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República y del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales), como de existencia de uso indebido de recursos públicos (Secretario Particular del Presidente de la República y Director de Área en la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República). Adicionalmente, ordenó dar vista al Órgano Interno de Control de la Oficina de la Presidencia y determinó que 14 concesionarias de radio y televisión incurrieron en infracción al no adoptar las previsiones necesarias en sus transmisiones, por lo que se impuso una multa a cada una de ellas<sup>678</sup>.

- Varias medidas cautelares se negaron por considerar que no proceden respecto de “actos futuros de realización incierta”<sup>679</sup>. Posteriormente, se concedieron algunas por considerar que se “evidenció, con bases objetivas y razonables, la inminencia de la repetición de conductas posiblemente infractoras de la normatividad electoral”<sup>680</sup>.
- En específico, sobre las conferencias matutinas realizadas por el Presidente de la República, se consideró que este modo de comunicación no estaba prohibido en sí mismo. Sin embargo, la Sala Regional Especializada sí estimó que la transmisión de ciertos mensajes en algunas conferencias implicó difundir propaganda electoral en periodo prohibido, así como vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en la contienda electoral. Por ejemplo, se encontró que el titular del Ejecutivo habría asociado programas sociales a su persona y emitido pronunciamientos en contra de partidos políticos<sup>681</sup>. En situación similar, se consideró que el Presidente habría violado la normativa al presentar cifras de distribución de programas sociales, declarando que determinados partidos políticos podrían dejar dichos programas sociales sin efecto<sup>682</sup>.
- La autoridad jurisdiccional descartó imponer sanciones o determinar responsabilidad cuando funcionarios del gobierno difundieron información de interés público, como sucedió cuando se contestó a un artículo de un medio internacional. En este caso, se descartó que existiera uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada o difusión de propaganda

---

<sup>677</sup> SUP-REP-250/2021 y acumulados.

<sup>678</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4266/6> (05 de agosto).

<sup>679</sup> SUP-REP-121/2021.

<sup>680</sup> SUP-REP-229/2021 y acumulados.

<sup>681</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4240/6> (19 de julio).

<sup>682</sup> En concreto, se trata de las conferencias matutinas de 16, 19 y 20 de abril (durante el proceso electoral), al presentar cifras sobre la distribución de programas sociales en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero y también al posicionarse en contra de partidos políticos. También se sancionó a 188 emisoras de radio y televisión, por haber difundido las expresiones infractoras del Presidente de la República con la transmisión, total o parcial, de las conferencias denunciadas. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4283/6> (19 de agosto).

gubernamental en periodo prohibido<sup>683</sup>.

– La libertad de expresión y la libre circulación de ideas en contextos electorales

Diversos actores también manifestaron a la Misión que el modelo de comunicación política actual es en extremo rígido y podría tener el efecto de disuadir la cobertura de la actividad política, motivar la autocensura y limitar la libre circulación de ideas e información política, bajo riesgo de incurrir en conductas no permitidas. Según ha explicado la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en numerosas oportunidades, la libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada<sup>684</sup>.

A la luz de lo anterior, la Misión subraya que la protección y garantía del derecho a la libertad de expresión es, en los términos de la Carta Democrática Interamericana, “componente fundamental del ejercicio de la democracia”<sup>685</sup>. Constituye, asimismo, un bastión esencial del debate durante el proceso electoral, fortalece la contienda política entre las distintas candidaturas y partidos, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas presentadas, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las autoridades actuales y futuras, así como de sus gestiones<sup>686</sup>.

En el caso de la propaganda electoral, la RELE/CIDH ha referido que cualquier restricción debe cumplir con los requisitos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “CADH”), a saber, legalidad, necesidad y proporcionalidad<sup>687</sup>. En ningún caso, la reglamentación o restricción del ejercicio de la libertad de expresión como parte de campañas políticas puede utilizarse para obstaculizar e incluso impedir la circulación fluida de ideas<sup>688</sup>.

De acuerdo a la Corte IDH, es necesario que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que

---

<sup>683</sup> Se refiere a la publicación del Secretario de Relaciones Exteriores como respuesta a un artículo de *The Economist* (27 de mayo), que se descartó implicó uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada o difundieron propaganda gubernamental en periodo prohibido. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4235/6> (15 de julio de 2021).

<sup>684</sup> Ver, por ejemplo, Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte I.D.H., Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1o de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30.

<sup>685</sup> Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

<sup>686</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88 y 90.

<sup>687</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 17.

<sup>688</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 2.

gobernarán un Estado<sup>689</sup>. Como parte de la relación intrínseca entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos políticos, la Corte IDH explicó que “la formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar”<sup>690</sup>.

El Estado, entonces, debe instaurar un entorno normativo que propicie un amplio abanico de posiciones políticas y vele por que los votantes tengan acceso a información amplia, precisa y fiable sobre todos los aspectos del proceso electoral<sup>691</sup>. Estas medidas deben permitir el establecimiento de un espacio que sea equitativo y pluralista en el que los grupos políticos puedan comunicar sus ideas, y deben articularse necesariamente en torno a la protección y la promoción de la libertad de opinión y de expresión<sup>692</sup>.

### **Violencia contra periodistas**

La violencia y el acoso contra la prensa particularmente durante los procesos electorales sigue siendo una forma común de obstaculizar la libre expresión de las ideas políticas en muchos países<sup>693</sup>. La violencia contra periodistas funciona tanto de manera específica, para disuadir a los periodistas amenazados u hostigados de investigar e informar sobre una cuestión o candidato determinado, como con carácter más general, disuadiendo a los medios de comunicación de informar libre e imparcialmente acerca de cuestiones políticas<sup>694</sup>.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “RELE/CIDH”) ha considerado que, para que exista un debate democrático libre, robusto y sin restricciones, es necesario combatir la violencia contra periodistas a través de una política integral de prevención, protección y procuración de la justicia. Por su parte, el Relator Especial sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas (en adelante, “Relatoría Especial de la ONU”) recordó que un ataque contra un periodista es “un atentado contra los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como

---

<sup>689</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90.

<sup>690</sup> Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90. Ver en el mismo sentido, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 34 (2011). CCPR/C/GC/34, párr. 13 y Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25 (1996). CCPR/C/2/Rev.1/Add.7, párrs. 8 y 12.

<sup>691</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 46.

<sup>692</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 46.

<sup>693</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 34.

<sup>694</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 34.

contra el derecho a tener opiniones y participar en debates públicos, que son esenciales en una democracia”.

A partir de la importancia que representan para las sociedades democráticas, los Estados tienen una serie de obligaciones de prevención y protección de los periodistas, así como de investigar, juzgar y sancionar a los responsables por los actos de violencia dirigidos contra estos. México cuenta con una Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que crea un “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” que busca garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. Asimismo, el Estado ha elaborado un Protocolo Homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión<sup>695</sup> elaborado por la Procuraduría General de la República en octubre de 2018 que tiene por objeto establecer las bases para la correcta investigación de los delitos cometidos con motivo del ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Este Protocolo establece que como parte del estudio de los hechos que realiza la o el agente del Ministerio Público, deberá tener en cuenta si al momento de la agresión y hasta tres meses para atrás, la víctima había abordado algunos temas en particular, entre los que se encuentra “procesos electorales” y/o si los hechos ocurrieron en “temporada electoral”<sup>696</sup>.

A pesar de lo anterior, la Misión conoció con preocupación información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo asesinatos, agresión física, amenazas, estigmatización y desacreditación de periodistas y medios de comunicación<sup>697</sup>. De acuerdo con la información recogida por la Red “Rompe el Miedo”<sup>698</sup>, al 5 de junio se habrían registrado y documentado 32 casos de agresiones contra periodistas durante el periodo electoral<sup>699</sup>. Las más comunes fueron

---

<sup>695</sup> Protocolo Homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión, octubre de 2018, México.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo\\_homologado\\_de\\_investigaci\\_n\\_de\\_delitos\\_cometidos\\_contra\\_la\\_libertad\\_de\\_expresi\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo_homologado_de_investigaci_n_de_delitos_cometidos_contra_la_libertad_de_expresi_n.pdf)

<sup>696</sup> Protocolo Homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión, octubre de 2018, México.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo\\_homologado\\_de\\_investigaci\\_n\\_de\\_delitos\\_cometidos\\_contra\\_la\\_libertad\\_de\\_expresi\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo_homologado_de_investigaci_n_de_delitos_cometidos_contra_la_libertad_de_expresi_n.pdf)

<sup>697</sup> El término “periodistas” en este informe debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. Ver, Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012, párr. 4.

<sup>698</sup> Red compuesta por las organizaciones Artículo 19, Datacívica, R3D, CDH Fray Bartolomé de las Casas, Cencos, Centro de Defensoría Técnica en Derechos Humanos de Baja California A.C, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero, CEPAD, Consorcio para el Dialogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca, Colectivo por la Libertad de Expresión de Guanajuato, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fran Juan de Larios, Iniciativa Sinaloa, SocialTic, SURCO, Tlachinollan, YoCiudadano.

<sup>699</sup> Disponible en: <https://twitter.com/RompeMiedo/status/1401361662670688259?s=20>

actos de intimidación y hostigamiento, ataques físicos y amenazas. La Misión suscribe lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que “el ejercicio periodístico solo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”<sup>700</sup>.

En entrevistas con periodistas y medios de comunicación, la Misión recibió información sobre conductas estigmatizantes y señalamientos individualizados a periodistas y medios. Esto coincide con los datos de la RELE de la CIDH, que también viene documentando decenas de declaraciones de este tipo contra periodistas y miembros de la prensa de parte de autoridades públicas mexicanas<sup>701</sup>. Se debe señalar que la estigmatización desde una tribuna pública con frecuencia incita ataques personales por parte de un segmento de la población, lo que contribuye a su vez a profundizar la polarización política. La MVE/OEA toma nota de que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en su Informe Anual de 2019, recordó al Estado mexicano que los “funcionarios públicos tienen el deber de asegurarse que con sus pronunciamientos no están lesionando los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento, tales como periodistas, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos y deben atender al contexto en el cual se expresan para asegurarse que sus expresiones no constituyan, en palabras de la Corte, “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”<sup>702</sup>.

Por otro lado, la Misión hace eco de la Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital en la que se estableció que los Estados tienen una “obligación especial de tomar medidas rápidas y eficaces para prevenir, proteger, investigar, juzgar y sancionar los ataques, las amenazas, la intimidación y el acoso, tanto en el ámbito virtual como fuera de este, contra periodistas y otros trabajadores de medios de comunicación, incluso contra sus bienes y familias, durante períodos electorales, particularmente en los casos en los cuales están o pueden estar involucrados actores del Estado. Esta obligación se encuentra especialmente acentuada en relación con periodistas mujeres y personas que pertenecen a grupos marginados”<sup>703</sup>. En el mismo sentido se manifestó la RELE de la CIDH cuando explicó que para que exista un debate democrático libre, robusto y sin restricciones, es necesario combatir la violencia contra periodistas a través de una política integral de prevención, protección y procuración de la justicia<sup>704</sup>.

---

<sup>700</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, párr. 209.

<sup>701</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Informe anual 2019”. OEA/Ser.L/V/II Doc. 5. 24 febrero 2020, párr. 877-879.

<sup>702</sup> RELE de la CIDH, “Informe anual 2019”. OEA/Ser.L/V/II Doc. 5. 24 febrero 2020, párr. 878.

<sup>703</sup> RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, y Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital”. 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>

<sup>704</sup> Cfr. RELE de la CIDH. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2010. Capítulo II: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. párr. 541.

Más allá del contexto mexicano, el hecho que los casos de asesinatos a periodistas queden impunes, constituye uno de los mayores desafíos para la erradicación de este flagelo. En este sentido, el Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión declaró que la impunidad constituye un obstáculo fundamental para la protección de la vida y la integridad personal de los y las periodistas, “puesto que anima a atentar contra los [y las] periodistas a sabiendas de que no habrá consecuencias legales”<sup>705</sup>.

### **Desinformación**

Uno de los nuevos desafíos que ha debido encarar el sistema electoral mexicano, al igual que otras democracias del mundo, es el creciente impacto de la desinformación y la difusión de contenidos falsos<sup>706</sup>, que revisten especial riesgo en el contexto electoral<sup>707</sup>. La Misión fue informada de algunos casos puntuales de desinformación y difusión de contenidos falsos, pero fue mayor la incidencia de contenidos editados o desvirtuados, que buscaron engañar al público a partir de una información parcialmente verdadera. En un contexto de estigmatización contra periodistas y de polarización política, estos comportamientos apelan a las emociones de las personas ubicadas en burbujas de información que coinciden con sus propias preferencias o posiciones ideológicas<sup>708</sup>. Una vez lanzado el ataque, en muchos casos la dinámica de las redes sociales tiene un efecto de bola de nieve, con el resultado último de que muchos comunicadores y comunicadoras opten por la autocensura o al menos sientan inquietud sobre la conveniencia de publicar material por su posible repercusión.

Respecto a la información difundida por funcionarios públicos, la Misión reitera lo expresado por la Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales en la que se recuerda a los funcionarios públicos las responsabilidades especiales que les cabe en el ejercicio de su propia libertad de expresión, de manera que deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en

---

<sup>705</sup> ONU. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. párr. 65.

<sup>706</sup> De acuerdo con la definición adoptada por la Relatoría Especial, “la desinformación consiste en la difusión masiva de información falsa (a) con la intención de engañar al público y (b) a sabiendas de su falsedad”. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 13.

Por otro lado, destaca que el concepto de “información falsa” se refiere exclusivamente a “hechos que pueden ser verificados como verdaderos o falsos, o al menos sometidos a un examen de contrastación. No se refiere a opiniones ni a aproximaciones de tono editorial, que pueden ser chocantes o engañosas o bien que, por tratarse de opiniones, no son susceptibles de un juicio de constatación o veracidad. Ciertas prácticas de edición maliciosa de contenidos verdaderos podrían ingresar, en este sentido, dentro de esta definición si esa definición busca engañar al público en general y falsea el contenido original”.

RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pie de pág. 5.

<sup>707</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 13.

<sup>708</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 14.

atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que la ciudadanía reciba una versión manipulada de los hechos<sup>709</sup>.

“La propagación deliberada de información falsa empobrece al debate público y hace más difícil a los ciudadanos ejercer su derecho a recibir información de diversas fuentes, y al cabo es un obstáculo para participar de las decisiones democráticas”<sup>710</sup>. En este sentido, la MVE/OEA vio de forma positiva los esfuerzos realizados por el INE en coordinación con las plataformas de redes sociales e intermediarios de información a fin de realizar chequeos, desmentir información falsa y proporcionar información veraz.

Finalmente, la Misión conoció que los artículos 8.X y 9.V de la Ley General en Materia de Delitos Electorales establecen una sanción económica e incluso prisión al funcionario electoral, al funcionario partidista o al candidato que divulgue noticias falsas sobre el desarrollo de la jornada electoral o sus resultados. Por su parte, la Ley General de Comunicación Social prevé en su artículo 5.j como principio rector en el ejercicio del gasto público en materia de comunicación social que los entes públicos deberán comprobar la veracidad de la información que se difunde.

Respecto a lo anterior, la Misión considera importante que las leyes que busquen castigar la desinformación cuenten con definiciones claras, que no dejen margen de duda sobre qué debe entenderse en cada caso.

### **Hallazgos y recomendaciones**

Diversos actores manifestaron a la Misión que el modelo de comunicación política actual es en extremo rígido y podría tener el efecto de disuadir la cobertura de la actividad política, motivar la autocensura y limitar la libre circulación de ideas e información política, bajo riesgo de incurrir en conductas no permitidas. Respecto a lo anterior, la Misión reitera su recomendación de 2018:

- Orientar el modelo de comunicación desde la libre circulación de ideas e información, de forma que se estimule el debate, se brinde pluralidad a la opinión pública y se llene de contenido el derecho a emitir un voto informado. Todas las restricciones sobre la libertad de expresión que se apliquen durante períodos electorales deben cumplir con los requisitos del test tripartito del derecho internacional sobre legalidad, legitimidad del fin perseguido y necesidad<sup>711</sup>.

En este proceso la autoridad electoral recibió 190 quejas por violación a la normativa constitucional relativa a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental. Al respecto, con el objetivo de otorgar mayor certeza y claridad sobre las conductas de los funcionarios públicos que estarían permitidas o prohibidas, la Misión recomienda:

---

<sup>709</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 38.

<sup>710</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 18.

<sup>711</sup> Cfr. RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, y Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital”. 2020.



- Establecer criterios precisos sobre los alcances de los límites y restricciones que surgen del artículo constitucional 41 en los términos fijados por el Sistema Interamericano<sup>712</sup>.
- Orientar la aplicación del artículo 134 constitucional atendiendo en todo momento al valor fundamental del derecho a la libertad de expresión como “componente fundamental del ejercicio de la democracia”<sup>713</sup> y de los procesos electorales.

La Misión conoció con preocupación información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo asesinatos, agresión física, amenazas, estigmatización y desacreditación de periodistas y medios de comunicación. Al respecto, la Misión recomienda:

- Intensificar las medidas de prevención de la violencia contra periodistas, incluyendo las iniciativas de alerta temprana y adaptar la respuesta a contextos particulares, tales como los períodos electorales. Lo anterior se debe llevar a cabo en consonancia con los estándares internacionales y tomando en cuenta la naturaleza específica de los riesgos que enfrentan periodistas y medios de comunicación.
- Investigar cualquier tipo de asesinato, secuestro, intimidación o amenaza en contra de periodistas, sancionar a sus autores, asegurar a las víctimas una reparación adecuada, y tomar medidas adecuadas para la no repetición.

La Misión fue informada de algunos casos puntuales de desinformación y difusión de contenidos falsos, pero fue mayor la incidencia de contenidos editados o desvirtuados, que buscan engañar al público a partir de una información parcialmente verdadera. La MVE/OEA recomienda:

- Llevar a cabo iniciativas de alfabetización digital y educación cívica, haciendo énfasis sobre el fenómeno de la desinformación. Además de ofrecer herramientas para poder distinguir la información verdadera de la falsa, es importante que la ciudadanía tome conciencia de su propia participación en los procesos de réplica de la información, y sobre el empobrecimiento del debate público que la desinformación genera.
- Recordar a todos los actores políticos, y muy especialmente a las y los funcionarios públicos, sobre su responsabilidad de constatar los hechos en los que fundamentan sus opiniones, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que la ciudadanía reciba una versión manipulada de los hechos.
- Evaluar las leyes que busquen sancionar la desinformación, con el objetivo de establecer definiciones que no dejen margen de duda sobre qué debe entenderse en cada caso.

---

<sup>712</sup> La Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH advirtió en relación con el artículo 41 del texto constitucional que tanto el “diseño de las normas como su aplicación o implementación debe tener en cuenta este delicado equilibrio que debe existir entre los principios de equidad y transparencia electoral por un lado, y el derecho a la libertad de expresión por el otro”. Ver, Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, “Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México”. 2010, párr. 272.

<sup>713</sup> Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

## 9) VIOLENCIA Y SEGURIDAD ELECTORAL

### Introducción

Para los efectos de las Misiones de Observación Electoral de la OEA, la violencia electoral se define como cualquier forma de intimidación o violencia física dirigida contra las partes interesadas en el proceso electoral, a su interrupción, o a causar daños materiales destinados a afectar la libre y transparente realización del proceso electoral o influir en el resultado.

Este tipo de violencia no puede ser desvinculada del contexto más amplio de violencia política y criminal en México. Los dos últimos procesos electorales se han realizado en un contexto de altos niveles de violencia en el territorio mexicano. Desde 2014, cuando se registraron cerca de 20.000 homicidios en el año, la violencia aumentó hasta superar los 35.000 homicidios en 2018<sup>714</sup>, y se ha mantenido por encima de esa cifra desde entonces.<sup>715</sup> De acuerdo con la consultora Lantia Intelligence, “en el último año y medio se ha reportado presencia de por lo menos una organización criminal en 755 municipios”<sup>716</sup>, el 31% del país. Aunque la dinámica de violencia criminal y violencia política de México excede al proceso electoral, claramente esta dinámica repercute sobre las elecciones y afecta los derechos fundamentales a la participación política de las y los mexicanos. Esto requiere un abordaje especial de parte de las autoridades para salvaguardar estos derechos fundamentales, pues los graves incidentes de violencia socavan las bases de la democracia e inhiben el ejercicio libre y pleno de los derechos de la ciudadanía.

La Misión expresa su más profunda preocupación por la extrema violencia que afecta a la política mexicana. La principal amenaza al proceso electoral han sido los altos niveles de violencia, incluyendo el asesinato de al menos 13<sup>717</sup> y hasta 35<sup>718</sup> aspirantes a cargos públicos y decenas de funcionarios públicos, equipos de las campañas, y familiares de candidatos durante el periodo electoral comprendido entre septiembre de 2020 y junio de 2021.<sup>719</sup>

La Misión rechaza de manera enérgica todas las formas de agresión física o psicológica que se dieron en el marco de las elecciones, y que buscaron empañar e inhibir el ejercicio ciudadano de participación política en algunas entidades federativas del país. Si bien la violencia estuvo focalizada en algunas regiones, la Misión expresa profunda consternación ante la brutalidad de los hechos y su impacto sobre la sociedad.

---

<sup>714</sup> INEGI (Julio 25 de 2019). Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios.

Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>

<sup>715</sup> Animal Político (Enero 20 de 2020). Con 35 mil 588 asesinatos, 2019 es el año más violento del que se tenga registro. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/01/homicidios-2019-violencia-asesinatos-record/>; (Enero 21 de 2021). En México asesinaron a más de 35 mil personas en 2020, solo un 0.4% menos que un año antes. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/01/mexico-homicidios-35-mil-2020/> con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

<sup>716</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo. (Marzo 29 de 2021). Presencia criminal (no control criminal) en 755 municipios. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-guerrero-gutierrez/presencia-criminal-no-control-criminal-en-755-municipios/>

<sup>717</sup> Según datos de la SSCP. Las cifras reportadas por la SSCP no incluyen el desglose de género de los homicidios.

<sup>718</sup> Según datos publicados por Etellekt, disponible en <https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-M30-etelekt.html> e Integralia en su “Reporte Electoral. Escenarios y Riesgos del 6 de junio”.

<sup>719</sup> Cifras de Etellekt, Integralia, DataInt y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Ver abajo sección “Violencia contra candidatos y campañas”.

La MVE/OEA reitera que la violencia no cabe en la democracia. Por ello, subraya la importancia de que los hechos de violencia electoral, de cualquier índole, sean analizados e investigados por las autoridades competentes y que no queden impunes.

### **Marco Jurídico**

La Misión ha observado que no existe un marco normativo explícitamente dedicado a la atención de la violencia electoral. No obstante, entre los procesos de 2018 y 2021 la Misión observó cambios institucionales positivos y con potencial de mejora. Las acciones del Gobierno en materia de seguridad electoral para 2021 se enmarcan en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de la actual administración<sup>720</sup>, que contempla la figura de las Mesas de Coordinación para la Construcción de Paz, como espacios de articulación a nivel nacional, estatal y en 266 regiones priorizadas por el gobierno a causa de su situación de seguridad. De acuerdo con la Estrategia, esta articulación se da entre el gobierno civil, la comandancia militar o naval, la fiscalía o procuraduría del respectivo nivel territorial, la Comisión de Derechos Humanos, el poder judicial y la sociedad civil.

Bajo este marco normativo, la Misión observó la puesta en marcha de una incipiente pero novedosa “Estrategia de Protección en Contexto Electoral”, implementada a partir de marzo de 2021 por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Los especialistas de la OEA no pudieron acceder a información específica sobre su funcionamiento, ni sobre cómo las Mesas de Coordinación para la Construcción de Paz adaptaron su funcionamiento a las particularidades del contexto electoral. Sin embargo, la Misión considera que la existencia de esta iniciativa es un paso en la dirección correcta, al buscar articular a los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal en una política de prevención, protección e investigación judicial frente a la violencia política.

De acuerdo con fuentes oficiales, esta es la primera elección en que el gobierno federal cuenta con una estrategia de protección para candidaturas<sup>721</sup>. En 2018, la Misión había observado la puesta en marcha de un “Protocolo de protección personal para los candidatos de la República 2018”, pero enfocado en los candidatos presidenciales e implementado a través del extinto Estado Mayor Presidencial y de la Comisión Nacional de Seguridad (hoy SSPC); mientras que la protección de candidatos locales quedó en manos de las policías locales. La Misión subraya la importancia de avanzar en estrategias o protocolos que articulen a distintas autoridades (como aquellas reunidas por las Mesas de Construcción de Paz) en la prevención y protección frente a la violencia electoral, con mayor cooperación entre los distintos niveles territoriales.

Ante la estrategia implementada por el gobierno mexicano en 2021, varios actores consultados por esta Misión señalaron que, ante la gravedad de la situación, el plan de prevención de la violencia debió haber comenzado antes. Por lo menos, al inicio del periodo electoral el 7 de septiembre de 2020<sup>722</sup>, para cubrir la situación de los aspirantes o precandidatos, y no en marzo

---

<sup>720</sup> Gobierno de México. (Febrero de 2019). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia\\_Seguridad.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf)

<sup>721</sup> Enlace de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

<sup>722</sup> Central Electoral. (Agosto 17 de 2020). El INE dará inicio formal al Proceso Electoral Federal 2020-2021 el próximo 7 de septiembre. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2020/08/17/ine-dara-inicio-formal-al-proceso-electoral-federal-2020-2021-proximo-7-septiembre/>

de 2021, como lo hizo el Gobierno, cuando ya se habían registrado víctimas de violencia electoral.<sup>723</sup>

Adicionalmente, las y los representantes de partidos políticos expresaron a la Misión no haber sido debidamente incluidos en la estrategia de seguridad o desconocer el procedimiento para acceder a la protección ofrecida por el gobierno para sus candidaturas. Así mismo, alegaron que los hechos de violencia electoral a menudo quedan sin resolver.

La Misión observó que en 2018 la entonces Policía Federal estuvo encargada de la seguridad de los candidatos del nivel federal; y que correspondientemente, la nueva Guardia Nacional estuvo encargada de la protección de candidatos de este nivel para las elecciones de 2021. Expertos consultados por la Misión consideraron necesario un mayor involucramiento de la Guardia Nacional en actividades de protección de candidatos a nivel estatal y municipal. Esto, con el fin de apoyar a las policías locales que en algunas ocasiones pueden no tener la capacidad suficiente para proveer protección a candidatas y candidatos amenazados, particularmente en contextos con alto riesgo de violencia.

En consideración de la relevancia de las elecciones en el sostenimiento y fortalecimiento de la democracia, es esencial que, una vez finalizado el actual proceso electoral, el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil, inicien inmediatamente un diálogo conducente a ponerle fin a la violencia política.

### **Violencia contra candidatas y candidatos y contra campañas electorales**

La información oficial disponible sobre la violencia electoral de 2021 es la publicada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)<sup>724</sup>, que señaló que entre el 4 de marzo y el 21 de mayo se registraron 398 casos de candidatas y candidatos víctimas de violencia (226 hombres y 172 mujeres). Esta cifra incluye 13 homicidios<sup>725</sup>, 101 víctimas de agresiones, 11 víctimas de privaciones temporales de la libertad y 187 víctimas de amenazas<sup>726</sup>. 148 de estos casos fueron conocidos a través de la apertura de carpetas de investigación por parte de fiscales, mientras que los otros 250 casos se originaron en denuncias y quejas interpuestas telefónica o electrónicamente ante los OPLES, por parte de candidatos o dirigentes de partidos políticos. Vale anotar que, para la fecha de inicio de la estrategia gubernamental (el 4 de marzo), de acuerdo con la consultora Etellekt, ya habían ocurrido 205 agresiones político-electorales desde el inicio del proceso electoral el 7 de septiembre, incluyendo el asesinato de 14 personas precandidatas y candidatas, 41 políticos y 71 funcionarios sin militancia o aspiraciones políticas.<sup>727</sup>

De los casos conocidos por la SSPC, 148 fueron calificados como relevantes por las autoridades, ameritando un estudio de riesgo que derivó en medidas de protección. 80 de estas medidas

---

<sup>723</sup> Ver abajo la sección *Violencia contra candidatos y candidatas y contra campañas electorales*

<sup>724</sup> Datos oficiales publicados por Rosa Icela Rodríguez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, en la Conferencia Matutina del Presidente de la República del 21 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=GV3l8tUP8pl> y en <https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/prensa/presentan-candidatos-250-denuncias-o-quejas>

<sup>725</sup> Las cifras reportadas por la SSPC no incluyen el desglose del sexo de las víctimas de homicidios.

<sup>726</sup> Adicionalmente, la SSPC reportó 42 casos categorizados como “otros” y que sobre los 44 casos restantes “no tienen confirmación de un riesgo o el pedido fue retirado”.

<sup>727</sup> Etellekt. (Marzo 5 de 2021). 2<sup>do</sup> Informe de Violencia Contra Personas Políticas en México 2021. Disponible en: <https://www.ellekt.com/segundo-informe-de-violencia-pol%C3%ADtica-en-mexico-2021-ellekt.html>

estaban siendo brindadas por los gobiernos estatales, 16 por otras autoridades incluyendo las municipales y los demás casos por la Guardia Nacional. El 21 de junio la Guardia Nacional reportó haber proveído seguridad a 6 candidatos a gobernador, 56 a diputados y 51 a presidencia municipal, para un total de 103 candidatos protegidos a través de 113.357 miembros de la Guardia Nacional, desplegados para este tipo de servicio en 22 estados.<sup>728</sup>

Las fuentes de información y monitoreo elaborados por organizaciones privadas contabilizan que, entre septiembre de 2020 e inicios de junio de 2021, ocurrieron entre 33 y 36 asesinatos de aspirantes a las elecciones (Ver Tabla 1). De acuerdo con una de las fuentes consultadas, estos asesinatos estuvieron dirigidos a 22 personas precandidatas o “aspirantes”, y 14 personas inscritas formalmente como candidatas<sup>729</sup>. Finalmente, se reportaron (según la fuente) homicidios de entre 14<sup>730</sup> y 41<sup>731</sup> familiares de candidatas y candidatos, así como de entre 92<sup>732</sup> y 188<sup>733</sup> “políticos”, incluyendo personas funcionarias y ex funcionarias públicas, dirigentes de partido y miembros de las campañas.

La Misión observó que el elevado número de asesinatos de personas relacionadas con el proceso electoral, además de su gravedad, distrae la atención sobre la también preocupante situación de otras formas de violencia que se cometen en el contexto de las elecciones. De acuerdo con Etellekt<sup>734</sup>, durante los 9 meses del periodo electoral se presentaron 339 casos de amenazas en contra de candidatos y “políticos”; en 71% de los cuales las víctimas no pudieron identificar al autor, en 24% las víctimas denunciaron a adversarios políticos, incluyendo personas del mismo partido, y en 5% a organizaciones de crimen organizado. Adicionalmente, se registraron 48 intentos de homicidio, 43 víctimas de golpes o ataques con arma blanca, y 46 secuestros, incluyendo dos candidatos a alcaldía (Mexquitic, Jalisco y Uruapán, Michoacán) que seguían secuestrados dos semanas después de las elecciones.

Las cifras reportadas tanto por la SSPC como por otras fuentes coinciden en que las y los candidatos a cargos municipales representan la mayoría de las víctimas de violencia.

En cuanto a la distribución geográfica, al 21 de mayo la SSPC informó que el 53,76% de los reportes de incidentes de violencia estaban concentrados en siete entidades federativas: Tamaulipas, San Luis Potosí, Jalisco, Estado de México, Veracruz, Guerrero y Oaxaca.<sup>735</sup> Aunque

---

<sup>728</sup> Milenio. (Junio 21 de 2021). Guardia Nacional dio protección a 113 candidatos de elecciones del 6 de junio.

Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/elecciones-guardia-nacional-proteccion-113-candidatos>

<sup>729</sup> Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>;

<sup>730</sup> DataInt. (Junio 8 de 2021). Violencia Político-Electoral Sep-20/07-Junio-21. Disponible en: <https://twitter.com/dataintmx/status/1402434606465392642>

<sup>731</sup> Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>

<sup>732</sup> Integralia. (Junio de 2021). Reporte Electoral Integralia. Escenarios y Riesgos del 6 de junio.

<sup>733</sup> Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>

<sup>734</sup> Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>

<sup>735</sup> Datos oficiales publicados por Rosa Icela Rodríguez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, en la Conferencia Matutina del Presidente de la República del 21 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=GV3l8tUP8pl> y en <https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/prensa/presentan-candidatos-250-denuncias-o-quejas>

existe divergencia entre los datos oficiales y los reportados por organizaciones privadas, en general hay coincidencia en que el estado de Veracruz concentró la mayor parte de incidentes violentos. En particular, Veracruz es el estado donde ocurrió de lejos el mayor número de homicidios contra candidatas y candidatos: 9 entre personas precandidatas y candidaturas inscritas; seguido por Guanajuato y Guerrero con 4 cada uno; Oaxaca con 3; Baja California, Jalisco, Chiapas y Quintana Roo con 2; y Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Michoacán, Querétaro, Morelos y Puebla con un caso cada uno.<sup>736</sup> Según los monitoreos privados, 97 municipios de 22 estados registraron casos de violencia electoral durante el mes anterior a las elecciones.<sup>737</sup>

La violencia alcanzó a todos los partidos políticos. Aunque los datos difieren según la fuente consultada, en general las cifras señalan que los más afectados por homicidios fueron el partido MORENA, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN), seguidos en un menor nivel por el Movimiento Ciudadano y el Partido Verde Ecologista, y en un tercer nivel por el PES, el Partido del Trabajo, Redes Sociales Progresistas, Nueva Alianza y Fuerza por México.<sup>738</sup> La Misión recibió de las distintas fuerzas políticas preocupación por el contexto de violencia político-electoral en que se desarrolló la elección y en particular por el rol del crimen organizado. Los análisis y monitoreos privados coinciden en señalar que, sin importar el partido político que esté en el gobierno y el que le haga oposición a nivel local, ser la oposición es un factor de riesgo en muchas partes del país.

### **Disponibilidad de datos y acceso a la información**

La Misión no pudo obtener información sobre la naturaleza y la calidad de los datos con los que cuentan las autoridades federales para diagnosticar la violencia política, ni sobre el grado de articulación que hay en el uso de esta información entre el nivel federal y el nivel local.

Las cifras oficiales conocidas por la Misión sobre violencia electoral se limitan a las reportadas públicamente por la SSPC, que las contabilizó a partir del mes de marzo cuando inició el programa de protección ofrecido por el Estado. La Misión observó una diferencia significativa entre estas cifras y la información producida por las empresas privadas, que monitorean el proceso electoral desde su inicio, en septiembre de 2020. A nivel de datos abiertos, la Misión observó una gran actividad de parte de consultorías privadas<sup>739</sup> y de los medios de comunicación para producir información y análisis sobre violencia electoral desde el inicio del proceso electoral en septiembre de 2020. La Misión fue informada de que, en algunos casos, entes estatales contrataron el servicio de dichas empresas para obtener su información.

Adicionalmente, es importante destacar que las empresas privadas utilizan metodologías y categorías de información distintas, por lo que sus cifras varían entre sí. La Misión observó que la principal fuente de estas es el monitoreo de medios de comunicación, por lo que existe la

---

<sup>736</sup> Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>

<sup>737</sup> Lantia Itelligence. (Mayo 2021). Violencia Político -Electoral.

<sup>738</sup> Ver abajo tabla 2.

<sup>739</sup> Como por ejemplo Etellekt, Integralia, Lantia Intelligence, DataInt y Strategia Electoral.

posibilidad de subregistros, sujetos a la calidad o las garantías para el ejercicio del cubrimiento periodístico de casos de violencia electoral.

Las siguientes tablas muestran las distintas categorías utilizadas por las empresas privadas y la SSPC para clasificar los datos de homicidios en el marco de la campaña electoral, según el perfil de las víctimas y según la afectación por partido político. La falta de desagregación y las diferencias metodológicas dificultan un uso más preciso de estas cifras.

**Tabla 1.** Víctimas de homicidio durante el periodo electoral por perfil de la víctima según la fuente

Víctima	Etelekt	Integralia	DataInt	SSPC
Precandidatos ("aspirantes")	22	35	33	-
Candidatos	14			13
Familiares	41	-	14	-
Políticos*	66	-		-
Colaboradores de políticos*	14	-		-
Militantes o dirigentes			40	
Líderes partidistas	-	4		-
Militantes de partidos	-	7		-
Autoridades electas	-	-	8	
Presidentes municipales	-	3		-
Funcionarios municipales	-	33		-
Func. federales y estatales	-	19		-
Servidores públicos sin militancia	108	-		-
Jueces	-	3		-
Ex funcionarios	-	18		-
Ex candidatos	-	5		-
Activistas*	-	16		-
Periodistas	-	5		-
Otros	-	19		-
<b>Total</b>	<b>265</b>	<b>167</b>	<b>95</b>	<b>13</b>

\*Estas categorías no están definidas de forma totalmente clara por las fuentes.

Fuente: elaboración propia con datos de Etelekt, Integralia, DataInt y la SSPC.<sup>740</sup>

<sup>740</sup> Fuente: Etelekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etelekt.html>; Integralia. (Junio de 2021). Reporte Electoral Integralia. Escenarios y Riesgos del 6 de junio; DataInt. (Junio 8 de 2021). Violencia Político-Electoral Sep-20/07-Junio-21. Disponible en: <https://twitter.com/dataintmx/status/1402434606465392642>; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (Mayo 21 de 2021). Presentan candidatos 250 denuncias o quejas. Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/prensa/presentan-candidatos-250-denuncias-o-quejas>



**Tabla 2.** Víctimas de homicidio durante el periodo electoral por partido político de la víctima y según la fuente

Fuente	Etelлект		Integralia	DataInt	
Medición	Distribución de los 102 políticos asesinados (precandidatos, candidatos y "políticos")		Distribución de los 167 "políticos" asesinados	Distribución de los 95 asesinatos de aspirantes o candidatos, "militantes o dirigentes", autoridades electas y familiares	
Partido	Número	Porcentaje	Porcentaje	Número	Porcentaje
Morena	15	15%	19%	22	23%
PRI	15	15%	14%	15	16%
PRD	18	18%	8%	14	15%
PAN	14	14%	13%	13	14%
Mov. Ciudadano	9	9%	9%	7	7%
Verde Ecologista	10	10%	5%	6	6%
PES	4	4%	1%	-	-
PT	1	1%	2%	-	-
RSP	1	1%	1%	-	-
Nueva Alianza	1	1%	-	-	-
Fuerza x México	1	1%	1%	-	-
Partidos locales	8	8%	21%	-	-
Independientes	5	5%		-	-
Sin determinar	-	-	6%	-	-
Otro	-	-	-	18	19%
Total	102	100%	100%	95	100%

Fuente: elaboración propia con datos de Etellekt, Integralia y DataInt.<sup>741</sup>

### **Violencia contra la organización electoral**

Observadores de la OEA estuvieron presentes en la distribución del material electoral por parte del INE y constataron que la misma fue realizada con apoyo del Ejército. En términos generales, la custodia del material hasta su entrega a los miembros de casilla también transcurrió sin mayores contratiempos. No obstante, conoció que el INE declaró que las situaciones de conflictividad social e inseguridad en algunas entidades federativas del país presentaron “múltiples problemáticas para llevar a cabo el trabajo de la Organización Electoral”<sup>742</sup>.

En ese sentido, la Misión tuvo conocimiento de hechos aislados de seguridad que afectaron la normalidad de la organización de las elecciones. En particular, la Misión condena los asesinatos,

<sup>741</sup> <sup>741</sup> Fuente: Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en: <https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etelekt.html>; Integralia. (Junio de 2021). Reporte Electoral Integralia. Escenarios y Riesgos del 6 de junio; DataInt. (Junio 8 de 2021). Violencia Político-Electoral Sep-20/07-Junio-21. Disponible en:

<https://twitter.com/dataintmx/status/1402434606465392642>

<sup>742</sup> Disponible: <https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/prensa/presentan-candidatos-250-denuncias-o-quejas>



el 19 de febrero, de un capacitador del INE en Fresnillo, Zacatecas<sup>743</sup>; y el 5 de junio, de un funcionario del INE en El Carmen Tequexquitla, Tlaxcala, quien portaba material electoral.<sup>744</sup> Asimismo, durante la etapa pre-electoral la Misión tuvo conocimiento del robo de 19 mil boletas de las oficinas del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas, en el municipio de Siltepec, así como de la decisión del IEPC de re-imprimir las boletas sustraídas. Por otro lado, en el municipio de Aguililla, en Michoacán, se impidió de forma violenta la llegada del material electoral para la instalación de casillas buscando impedir la realización de las elecciones. No obstante, la Misión tuvo conocimiento a través del INE de que en todos estos municipios se pudo instalar las casillas y realizar las elecciones.

Durante el periodo de campaña, la Misión conoció que existieron mensajes amenazantes y una retórica agresiva en contra de miembros de la organización electoral.<sup>745</sup> La Misión expresa su rechazo a estas acciones y reitera que el impacto de la violencia política en el proceso electoral, sumado a la profunda polarización, dificulta la gestión de acuerdos indispensables para la convivencia democrática y la resolución pacífica de conflictos.

### **Violencia el día de la jornada de votación**

De acuerdo con lo reportado por el INE en la noche de la jornada electoral, en 14 casillas correspondientes a los Distritos 02 de Chiapas y Zacatecas, así como el 03 de Nayarit, se reportaron condiciones de inseguridad y de violencia que no permitieron la instalación de casillas ni la entrega de la documentación a las o los presidentes de las mesas directivas.

La Misión además pudo conocer los incidentes de la jornada a partir de la información que generó del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) del INE. El día de la elección se reportaron 6,604 incidentes, algunos de suma gravedad<sup>746</sup>. Del total de incidentes, 128 ocasionaron la suspensión definitiva de la votación. De estos casos, 47 fueron por riesgo de violencia y/o violencia en la casilla en Chiapas, Chihuahua, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz y 72 por robo y/o destrucción de la documentación o materiales electorales en Baja California, Chiapas, México, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Sinaloa<sup>747</sup>.

En otros 47 casos, los incidentes produjeron la suspensión definitiva del escrutinio y cómputo: 28 por riesgo de violencia y/o violencia en la casilla, 14 por robo y/o destrucción de la documentación o materiales electorales, y 5 por otras causas.

---

<sup>743</sup> Aristegui Noticias. (Febrero 19 de 2021). Asesinan a balazos a capacitador del INE en Fresnillo, Zacatecas. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1902/mexico/asesinan-a-balazos-a-capacitador-del-ine-en-fresnillo-zacatecas/>

<sup>744</sup> Procuraduría General de Justicia de Tlaxcala. (Junio 4 de 2021). Disponible en: [https://twitter.com/PGJE\\_Tlaxcala/status/1401016958410178561?s=20](https://twitter.com/PGJE_Tlaxcala/status/1401016958410178561?s=20)

<sup>745</sup> Reforma. (Abril 13 de 2021). Amenazan a consejeros. Disponible en: <https://www.reforma.com/amenazan-a-consejeros/ar2162101?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->

<sup>746</sup> La Misión tomó nota de serios incidentes violentos en el estado de Chiapas. Además, la MVE/OEA conoció el atroz evento violento en la ciudad de Tijuana. Disponibles en: <https://bit.ly/350tFBb> y <https://bit.ly/2ShdAUT>.

<sup>747</sup> Los 9 casos restantes fueron a causa de condiciones climatológicas desfavorables que dificultaron o impidieron el acceso al lugar y otras causas no detalladas.

En 1.427 casillas se suspendió temporalmente la votación debido a incidentes que fueron resueltos, por lo que la votación se reanudó y concluyó con normalidad<sup>748</sup>. A pesar de los casos mencionados anteriormente, el día de la elección transcurrió con relativa normalidad en la mayoría de las entidades federativas observadas<sup>749</sup>.

La Misión tuvo conocimiento de actos violentos que perturbaron el normal desarrollo del proceso electoral. En Tijuana, Baja California, en dos casillas distintas arrojaron cabezas humanas en medio de la votación<sup>750</sup>. Encapuchados y vándalos perturbaron la jornada electoral e intentaron destruir material electoral en Metepec, Estado de México<sup>751</sup>; en Tulum, Quintana Roo<sup>752</sup>; y en Santa María Xadani, San Jerónimo Silacayoapilla y Miahuatlán, Oaxaca.<sup>753</sup> La Misión también tuvo conocimiento de incidentes que involucraron intimidaciones y ataques de hombres armados, en contra ciudadanos en casillas o contra sedes de partidos en Mexicali, Baja California<sup>754</sup>; Los Mochis, Sinaloa; Tecámac, Estado de México<sup>755</sup>; Pánuco, Veracruz; Campeche, Campeche<sup>756</sup>; y Cancún, Quintana Roo<sup>757</sup>. En Amecameca, Estado de México, se reportó un ataque con arma de fuego a personas que presuntamente habrían estado involucrados en la compra de votos<sup>758</sup>. La Misión tuvo conocimiento de una reacción oportuna de las autoridades en general en estos casos.

---

<sup>748</sup> Numeralia 28. Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/2Numeralia-final-parte1.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>749</sup> Ibidem.

<sup>750</sup> <https://politica.expansion.mx/estados/2021/06/06/baja-california-registra-ataque-armado-y-halla-restos-humanos-en-casillas>

<sup>751</sup> Expansión Política. (Junio 6 de 2021). Baja California registra ataque armado y halla restos humanos en casillas. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/06/06/detienen-a-15-presuntos-responsables-de-vandalismo-en-casilla-de-metepec/>

<sup>752</sup> La Jornada. (Junio 6 de 2021). Incidentes violentos en Cancún y Tulum empañan elecciones en Q. Roo. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/06/estados/incidentes-violentos-en-cancun-y-tulum-empanan-elecciones-en-q.roo/>

<sup>753</sup> Aristegui Noticias. (Junio 6 de 2021). Violencia empaña la jornada electoral en varios estados. Disponible en: <https://aristeginoticias.com/0606/mexico/violencia-empana-la-jornada-electoral-en-varios-estados-recuento/>

<sup>754</sup> Expansión Política. (Junio 6 de 2021). Baja California registra ataque armado y halla restos humanos en casillas. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/06/06/detienen-a-15-presuntos-responsables-de-vandalismo-en-casilla-de-metepec/>

<sup>755</sup> Infobae. (Junio 7 de 2021). La violencia política es el contrincante por batir en las próximas elecciones de México. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/06/07/la-violencia-politica-es-el-contrincante-por-batir-en-las-proximas-elecciones-de-mexico/>

<sup>756</sup> Infobae. (Junio 6 de 2021). Violencia en Campeche: reportan balacera en otra casilla y agresión de un regidor. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/06/06/violencia-en-campeche-reportan-balacera-en-otra-casilla-y-agresion-de-un-regidor/>

<sup>757</sup> La Jornada. (Junio 6 de 2021). Incidentes violentos en Cancún y Tulum empañan elecciones en Q. Roo. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/06/estados/incidentes-violentos-en-cancun-y-tulum-empanan-elecciones-en-q.roo/>

<sup>758</sup> El Sol de México. (Junio 6 de 2021). Edomex registra tiroteo en casa de candidato y ataques en casillas electorales. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/valle-de-mexico/elecciones-2021-edomex-registra-tiroteo-en-casa-de-candidato-movimiento-ciudadano-y-ataques-en-casillas-electorales-6810111.html>

### **Sentencia del TEPJF que establece la creación de una política nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral.**

Por otro lado, en la misma sentencia relacionada a la elección de gubernatura de Michoacán, el Tribunal ordenó al INE “adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas y protocolos necesarios para crear una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral.”<sup>759</sup> Específicamente, el TEPJF consideró que, para avanzar en la creación de esta política electoral nacional de prevención de la violencia, “se podrá establecer al menos las siguientes medidas y protocolos”:

- g) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades de seguridad pública y electorales para diseñar metodologías y planes de acción en procesos electorales en zonas conflictivas o de riesgo.*
- h) Generar mapas de riesgo con acciones específicas en el ámbito territorial que corresponda, que deberán darse a conocer a la ciudadanía de la forma que se estime más adecuada.*
- i) Crear filtros de investigación que sean aplicables a las candidaturas a fin de que los partidos y las autoridades puedan contar con información veraz y precisa para evitar la participación de personas pertenecientes a grupos criminales.*
- j) Elaborar un protocolo y guía de actuación de las autoridades para salvaguardar la integridad física de los servidores públicos y de los electores en zonas con presencia del crimen organizado.*
- k) Celebrar foros y consultas con expertos en la materia de seguridad para la elaboración de los documentos, protocolos, planes y mapas que estime necesarios.*
- l) Reglamentar una facultad de atracción preferente conforme a la cual el Instituto Nacional Electoral pueda atraer en cualquier etapa alguna elección local o municipal en la que se advierta la existencia de factores de riesgo de violencia por parte de grupos criminales.*

### **Causas y efectos de la violencia electoral**

La Misión observa con suma preocupación, una tendencia a naturalizar la violencia político-electoral, a través de la excesiva simplificación del fenómeno o de la simple atribución de estos hechos al crimen organizado. Distintos analistas opinaron que el papel del crimen organizado en la violencia electoral es mucho más complejo de lo que se suele señalar.

La MVE/OEA subraya la importancia de evitar la normalización de la violencia electoral, cuyo efecto amedrentador afecta la calidad de la democracia y erosiona el derecho de las personas a elegir y ser electas. Las cifras sobre ataques no logran captar uno de los efectos más perniciosos de la violencia electoral: el desistimiento de la participación, tanto por el retiro de candidaturas en respuesta a las amenazas violentas, como la renuncia a emitir el voto o asistir a eventos

---

<sup>759</sup> Sentencia disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-0166-2021>

políticos por causa del miedo. Medios de comunicación de distintas entidades federativas registraron múltiples retiros de candidaturas<sup>760</sup>, un fenómeno que ya había sido observado por la Misión de la OEA en 2018, cuando la prensa reportó más de 5.700 retiros de candidaturas por este y otros motivos.<sup>761</sup> A esta pérdida de opciones por efecto de la violencia, se suma la decisión de candidatas y candidatos de abstenerse de hacer campaña a consecuencia de la violencia, incluso sin retirar sus nombres de la contienda, afectando el derecho de acceso a la información y de voto informado por parte de la ciudadanía.

La Misión manifiesta su profunda preocupación por el efecto de la violencia político-electoral en México, que claramente tiene un impacto directo y grave en el proceso electoral, pilar esencial de la democracia, al afectar tanto el derecho de todas las personas a ser elegidas, como también el derecho de los mexicanos y mexicanas a elegir libremente a los candidatos o candidatas de su preferencia. Esa afectación constituye un ataque directo al sistema democrático.

Sumado a lo anterior, y según investigaciones académicas, desde mediados de la década de 2000 ha venido aumentando el número de ataques en contra de servidores públicos, candidatas y candidatos, y activistas de los partidos políticos<sup>762</sup>, con el agravante de que los picos de violencia a nivel subnacional coinciden con el calendario electoral local. Con la concurrencia de las elecciones federales y locales, establecida por la reforma electoral de 2014, este fenómeno se tradujo en grandes picos de violencia a nivel nacional, según se han registrado en las elecciones de 2018 y 2021. De acuerdo con la información compilada, la concurrencia de las elecciones multiplica los riesgos de violencia electoral, y por lo tanto requiere de esfuerzos más robustos de parte de las autoridades tanto en materia de prevención y protección, como en términos de justicia y reducción de la impunidad.

La Misión ve con preocupación la información sobre la baja tasa de resolución de homicidios. Según el estudio "Escalas de Impunidad en el Mundo", publicado en 2020 por la Universidad de las Américas Puebla, "México se mantiene en un nivel de muy alta impunidad", la cual "es

---

<sup>760</sup> Municipios. (Mayo 18 de 2021). Más de 100 candidatos renuncian en México por violencia. Disponible en: <https://municipiospuebla.mx/nota/2021-05-18/naci%C3%B3n/m%C3%A1s-de-100-candidatos-renuncian-en-m%C3%A9xico-por-violencia>; La Jornada. (Mayo 17 de 2021). Han renunciado 660 candidatos en Zacatecas; persiste intimidación. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/17/estados/han-renunciado-660-candidatos-en-zacatecas-persiste-intimidacion/>; Forbes. (Junio 2 de 2021). Morena competirá solo en Jilotlán, Jalisco; candidatos renuncian por amenazas. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/morena-solo-jilotlan-jalisco-candidatos-renuncian-por-amenazas/>; Informador (Mayo 28 de 2021). Por inseguridad, se bajan cuatro candidatos a alcaldes. Disponible en: <https://www.informador.mx/jalisco/Por-inseguridad-se-bajan-cuatro-candidatos-a-alcaldes-20210528-0028.html>

<sup>761</sup> El Comercio. (Junio 28 de 2018). México: 5.703 candidatos renunciaron a la contienda electoral debido a la violencia y otros motivos. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mexico-candidatos-renuncia-elecciones-asesinados.html>

<sup>762</sup> Trejo, Guillermo, & Ley, Sandra. (2016). Federalism, drugs, and violence. Why intergovernmental partisan conflict stimulated inter-cartel violence in Mexico. *Política y gobierno*, 23 (1), 11-56. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&tlng=en). Trejo, Guillermo, & Ley, Sandra. (2021). High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico. *British Journal of Political Science*, 51 (1), 203–229. Disponible en: <http://doi.org/10.1017/S0007123418000637>

estructural en términos institucionales”.<sup>763</sup> Ya en 2018, con base en el índice de impunidad para México publicado por dicha universidad aquel año<sup>764</sup>, la Misión había advertido sobre los problemas estructurales de las instituciones de seguridad y justicia a nivel estatal reportados<sup>765</sup>.

### **Hallazgos y recomendaciones**

La principal amenaza al proceso electoral han sido los altos niveles de violencia, incluyendo el asesinato, ataques y amenazas dirigidas a personas precandidatas y candidatas, funcionarios y funcionarias públicas, equipos de las campañas, y familiares de candidatos durante el periodo electoral.

Para esta elección, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) implementó, a partir de marzo de 2021, la “Estrategia de Protección en Contexto Electoral”. La Misión destaca esta novedosa iniciativa, sin embargo, según varios actores consultados, este programa debió haber comenzado antes. Asimismo, las y los representantes de partidos políticos expresaron no haber sido debidamente incluidos en la estrategia de seguridad y/o que desconocían el procedimiento para acceder a la protección para sus candidaturas. Adicionalmente, alegaron que los hechos de violencia electoral a menudo permanecen sin resolver.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Activar mecanismos interinstitucionales como la Estrategia de Prevención en Contexto Electoral o adaptar espacios existentes como las Mesas de Coordinación para la Construcción de Paz, para la evaluación de riesgos, alertas tempranas, el riesgo de violencia político-electoral y el otorgamiento de medidas de protección con suficiente antelación, es decir, por lo menos desde el inicio del periodo electoral establecido por el INE.
- Garantizar la presencia de las fiscalías (federal o estatales), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como los partidos políticos, periodistas y sociedad civil en los espacios interinstitucionales que buscan la prevención de la violencia electoral.
- Establecer un marco normativo específico con protocolos para abordar diversos tipos de violencia política y violencia electoral, en línea con lo recomendado por la OEA en 2018. La Misión sugiere que este marco esté orientado a una preparación institucional que

---

<sup>763</sup> Le Clercq, Juan Antonio; Rodríguez, Gerardo. (2020). Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad – IGI 2020. San Andrés Cholula: Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

<sup>764</sup> Le Clercq, Juan Antonio; Rodríguez, Gerardo. (2018). La impunidad subnacional en México y sus dimensiones. Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad México– IGI-MEX 2018. San Andrés Cholula: Universidad de las Américas Puebla. Pág. 13. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/325069503\\_La\\_impunidad\\_subnacional\\_en\\_Mexico\\_y\\_sus\\_dimensiones\\_IGI-MEX\\_2018](https://www.researchgate.net/publication/325069503_La_impunidad_subnacional_en_Mexico_y_sus_dimensiones_IGI-MEX_2018).

<sup>765</sup> El estudio indica que las instituciones de seguridad y justicia a nivel estatal mexicanas carecen de “agencias de investigación profesionales, independientes y con capacidades suficientes para atender el delito de homicidio”; por lo que “los mexicanos siguen sin tener confianza en sus instituciones de seguridad y justicia para denunciar sobre los delitos de los cuales fueron víctimas”.

permita enfrentar el fenómeno de la violencia electoral en distintas etapas: antes, durante y después del proceso electoral.

- Realizar un análisis de factores de riesgo, y la implementación de un sistema de alertas tempranas sobre violencia política desde la convocatoria a la elección, que funcione de manera permanente en la recolección y análisis de riesgos para la prevención de este tipo de violencia.
- Establecer canales de comunicación para conocer oportunamente sobre situaciones de riesgo a la seguridad de candidatos y otros actores políticos relacionados con las elecciones, así como con protocolos basados en un sistema de protección para candidatas, candidatos y líderes políticos, basado en criterios objetivos de evaluación del riesgo y asignación de mecanismos de protección. Lo anterior, con sensibilidad de los enfoques diferenciales de género y étnico.
- Asegurar una investigación judicial y el esclarecimiento de los hechos de violencia electoral (ya sean amenazas, secuestros, atentados u homicidios). Lo anterior con el objetivo de reducir la impunidad y desincentivar la violencia electoral en futuros procesos electorales.
- Comunicar de manera oportuna la información relacionada con la situación de violencia electoral y con el esclarecimiento de los hechos.
- Prestar atención a los riesgos existentes en el periodo postelectoral y mantener medidas de prevención y protección después de las elecciones, teniendo en cuenta el potencial riesgo que pueden sufrir autoridades electas y altos funcionarios (particularmente en áreas como seguridad y justicia), en contextos de presencia de crimen organizado y de alternancias políticas.
- Involucrar más a autoridades de seguridad del nivel federal, como la Guardia Nacional, en actividades de protección de candidatos a nivel estatal y municipal, con el fin de apoyar policías locales, particularmente en contextos con alto riesgo de violencia.
- Buscar la cooperación en materia de información y la articulación de esfuerzos en la investigación judicial entre la Fiscalía General de la Nación, las fiscalías estatales y la FEDE, teniendo en cuenta que delitos asociados a la violencia electoral como el homicidio, los ataques y las amenazas a candidatos y actores en el contexto electoral pueden tener relación con otras prácticas delictivas como la corrupción, y con delitos electorales como la financiación ilegal de las campañas con recursos privados no reportados.

### III. DENUNCIAS

#	LUGAR	FECHA	DENUNCIADO(S)	DETALLE
1		13/05/2021	Presidente de la República	Involucramiento de la Procuraduría General de la República (PGR) [Fiscalía General de la República] en la elección presidencial.  Injerencias del presidente en las elecciones a través de conferencias matutinas (las mañaneras).
2		05/06/2021	INE	Dificultad de la elección: Crisis sanitaria y “particular estrategia de intervención continua y sistemática de algunos integrantes del árbitro electoral (Instituto Nacional de Electoral), que ha ensombrecido tal desarrollo y por la preocupación de que dicha estrategia de desprestigio hacia uno de los partidos políticos contendientes, en concreto hacia Morena, pueda romper el equilibrio, la equidad y la imparcialidad que debe prevalecer en todo proceso democrático”.  Se refieren a:  - Conferencias matutinas de Presidente de la República (y declaraciones al respecto del Presidente y consejeros del INE).  - Asignación de curules por principio de representación proporcional en Cámara de Diputados.  - Desproporcionalidad de las sanciones que imponen a Morena (cancelación de candidaturas a gubernaturas de Guerrero y Michoacán).  - Intervención de recursos extranjeros para afectar equidad e imparcialidad en contienda electoral en actual proceso electoral federal – Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad A.C. y su proyección pública como integrante de una fuerza política antagónica a Morena.
3	Campeche	06/06/2021	Partido Revolucionario Institucional - PRI	PRI insistió en dejar tres representantes en las casillas cuando se pidió a todos los partidos dejar solo uno. Están haciendo todo el tiempo preguntas a la gente y a integrantes de la casilla. Se insistió y no se retiran.
4	Campeche	06/06/2021	Escrutadores	Hay miembros y líderes de partidos organizando las filas de votación con el visto bueno y se niegan a mostrar sus credenciales.

5	Baja California Sur	06/06/2021	INE	La casilla no fue instalada a la hora establecida. Decepcionante ya que se hizo esperar a mucha gente. Inexperiencia de los funcionarios de casilla, ya que son muy jóvenes. Deberían ser sorteados (“insaculados”) personas mayores con experiencia, ya que no realizan sus labores de conteo eficientemente.
6	Querétaro	06/06/2021	INE	En Querétaro, no hay circunscripción de la ciudad de México y Estado de México y no se puede votar. Señala que, como ciudadano, tiene derecho a votar. Querétaro, como es panista, el INE está bloqueando el voto para ciudadanos foráneos.
7	Querétaro	06/06/2021	INE	Se niega derecho a voto en la casilla especial, por ser de la Ciudad de México. No tiene sentido poner casillas especiales para luego negar la oportunidad.
8	Baja California - Mexicali	06/06/2021	No indica	A fila de casilla especial, llegan siete agentes de seguridad pública y pasan directamente a votar. Expresan inconformidad los funcionarios de casilla. Indican que tienen preferencia con intercambio de insultos, que si no les gustaba fueran a votar a otro lado.
9	Estado de México	06/06/2021	INE	En la casilla especial solo se tiene contemplada la circunscripción número 5. Solo le permiten el voto a 5 Estados, lo que es inaudito e ilógico, pues personas de los 32 Estados viven en Estado de México. Es ilógico que no se tengan casillas de las demás circunscripciones. ¿Qué sentido tiene mandar a los ciudadanos a votar a otros Estados? ¿No es más eficiente que manden sus votos?
10	Diversos estados	24/08/2021	No indica	Hechos criminosos, coerción violenta, amenazas, secuestros y asesinatos en diversos estados de México que influenciaron la realización de las elecciones.
10	Veracruz	25/08/2021	Consejo Electoral de Veracruz	Pedido de destitución de los siete Consejeros Electorales del Estado de Veracruz a raíz de supuesta inobservancia de los principios de responsabilidad de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad en el marco de agresiones y delincuencia en el proceso electoral de Veracruz.



#### IV. LISTA DE LA MVE/OEA

1	Santiago Canton	Argentina	Jefe de Misión	M
2	Brenda Santamaría	Argentina	Jefa, Sección de Observación Electoral	F
3	Yerutí Méndez	Paraguay	Subjefa de Misión	F
4	Daniel Tovar	Venezuela	Coordinador General	M
5	Diego Páez	Colombia	Oficial de Prensa	M
6	Raquel Chanto	Costa Rica	Coordinadora de Metodologías	F
7	Iná Chaves	Brasil	Coordinadora de Metodologías	F
8	Cristian Palomino	Canadá	Especialista en Organización Electoral	M
9	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista en Tecnología Electoral	M
10	Hector Hernandez	Argentina	Especialista en Seguridad Informática	M
11	Ana Neyra	Perú	Especialista en Justicia Electoral	F
12	Giovanni Rodriguez	Guatemala	Especialista en Financiamiento Político-Electoral	M
13	Marta Martínez	España	Especialista en Género	F
14	Camilo Vargas	Colombia	Especialista en Seguridad Electoral	M
15	Isabel Madariaga	Chile	Especialista en Participación de Pueblos Indígenas	F
16	Francisco Yopez	Ecuador	Especialista en Voto en el Exterior	M
17	Fernando Goldar	Argentina	Especialista en Libertad de Expresión y Redes Sociales	M
18	Luis Espinoza	Argentina	Oficial de Seguridad	M
19	Esther Rodríguez	Estados Unidos	Oficial Financiero	F
20	David Rosero	Ecuador	Oficial Logístico	M
21	Juan Pablo Pozo	Ecuador	Asesor	M
22	Sheila Serrano	Bolivia	Coordinadora Regional	F
23	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional	F
24	Lucas Damasceno	Brasil	Coordinador Regional	M
25	Juan Barranco	Canadá	Coordinador Regional	M
26	Gastón Alvear	Chile	Coordinador Regional	M
27	Adriana Gutierrez	Colombia	Coordinadora Regional	F
28	Verónica Velásquez	Colombia	Coordinadora Regional	F
29	Ivan Acuña	Costa Rica	Coordinador Regional	M
30	Iván Fernandez Lafort	España	Coordinador Regional	M
31	Javier Ullán	España	Coordinador Regional	M
32	Anna Cron	Estados Unidos	Coordinadora Regional	F
33	Yaninti Del Castillo	Francia	Coordinadora Regional	F
34	Christina Levelt	Haití	Coordinadora Regional	F
35	Ana Paula Arévalo	Perú	Coordinadora Regional	F
36	Angie Carrión	Perú	Coordinadora Regional	F