



OAS

More rights for more people

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES

**ELECTORAL OBSERVATION MISSION
FEDERAL AND LOCAL ELECTIONS**

MEXICO

JULY 1, 2018

FINAL REPORT

TABLE OF CONTENTS

I. FINAL REPORT TO THE PERMANENT COUNCIL.....	3
A. BACKGROUND.....	3
B. PRE-ELECTORAL PHASE.....	4
C. ELECTION DAY.....	7
D. POST-ELECTORAL PHASE.....	9
E. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS BY TOPIC.....	12
E.1. Electoral Violence.....	12
E.2. Electoral Organization.....	13
E.3. Electoral Technology	15
E.4. District Vote Counts.....	16
E.5. Local Electoral Authorities (OPL)	16
E.6. Voting by Mexicans Abroad.....	17
E.7. Political Participation of Women	18
E.8. Political Participation of Indigenous and Afro-descendent Populations.....	19
E.9. Independent Candidates.....	20
E.10. Political Communication.....	22
E.11. Political Financing	23
E.12. Electoral Justice	25
F. ACKNOWLEDGEMENTS.....	26
 II. ANNEXES (AVAILABLE IN SPANISH ONLY).....	 27
1. ELECTORAL ORGANIZATION	28
2. ELECTORAL TECHNOLOGY.....	45
3. ELECTORAL FINANCING FOR POLITICAL PARTIES.....	60
4. POLITICAL PARTICIPATION OF WOMEN.....	66
5. ELECTORAL VIOLENCE	87
6. PARTICIPATION OF INDIGENOUS AND AFRO-DESCENDENT POPULATIONS....	91
7. INDEPENDENT CANDIDATES	98
8. ELECTORAL JUSTICE	104
COMPLAINTS RECEIVED BY THE MISSION.....	118
MEMBERS OF THE MISSION	128

I. FINAL REPORT TO THE PERMANENT COUNCIL¹

A. BACKGROUND

Nearly 90 million Mexican citizens were called to the polls on July 1, 2018 to elect the new President of the Republic, new members of both chambers of the Congress of the Union, and new authorities in 30 of Mexico's 32 federative entities, filling a total of 3,406 elective positions.² The large number of positions to be filled, plus implementation of the 2014 electoral reform, made these the largest and most complex elections in Mexico's history.

The General Secretariat of the Organization of American States (OAS) received an official note from the National Electoral Institute (INE), dated May 8, 2017, inviting it to deploy an Electoral Observation Mission (OAS/EOM) to observe the Federal and Local Elections held on July 1, 2018. Likewise, on August 4, 2017, the Mexico City Electoral Institute requested the OAS to dispatch a Mission to observe the process at the local level.

On May 26, 2017, the General Secretariat accepted the invitation from INE and instructed the Department of Electoral Cooperation and Observation (DECO) of the Secretariat for the Strengthening of Democracy (SFD) to begin appropriate preparations and to make arrangements for eliciting external funds to finance them. At the same time, on August 17, 2017, the Secretary General confirmed the appointment of a technical team within the OAS/EOM to observe electoral processes in Mexico City.

On April 14, 2018, in Lima, Peru, Mexico's Secretary of Foreign Affairs, Luis Videgaray Caso, and the OAS Secretary General, Luis Almagro, signed the agreement on privileges and immunities for the EOM. Annex 1 of the Framework Cooperation Agreement signed by the General Secretariat and INE in 2016 also establishes guarantees for the Mission and its access to information. Those two documents together constituted the regulatory framework for this Electoral Observation Mission.

On this occasion, the Secretary General appointed Leonel Fernández, former President of the Dominican Republic, as Head of Mission. The Mission comprised 65 experts and observers from 23 countries, who were deployed across 25 Mexican states from June 21 until July 8, 2018. The OAS/EOM conducted an in-depth analysis of key aspects of the electoral process, including matters relating to electoral organization and technology, campaign financing, electoral justice, women's political participation, electoral violence, and the participation of indigenous and Afro-descendent peoples.

In keeping with its efforts to support member states in strengthening their democratic institutions, the Organization of American States has deployed four Electoral Observation Missions to Mexico since 2009, including the one in 2018.

The OAS/EOM presented a Preliminary Report on Tuesday, July 13, with its main findings and recommendations. The present document is the Mission's Final Report. It supplements the preliminary report, describes its findings in greater detail, and further develops its

¹ Presented to the Permanent Council of the Organization of American States by the Head of Mission, Leonel Fernandez, on November 20, 2018

² Including city councilors and municipal legal representatives (*sindicos*), the total number of authorities elected or re-elected was 18,299.

recommendations with a view to contributing to further enhancements in Mexico's electoral system.

B. PRE-ELECTORAL PHASE

The Head of Mission paid a preliminary visit to the country from May 9 to 11 and met with representatives of political parties and presidential candidates, as well as electoral and government authorities. This visit served to establish initial contact with key players in the elections and to take note of progress being made in preparation for the elections of July 1.

As a result of the meetings held, the Mission was able to familiarize itself with some of the main concerns of the various actors with regard to the elections. Among the issues that cropped up repeatedly were the offensive language used by some competitors during the campaign; the complex context of violence surrounding the electoral process; and some changes to the rules that at times confused the electorate and the competing political forces. Regarding this last issue, the EOM observed that discrepancies among electoral authorities stemmed from the design of the electoral system itself, which provides checks and balances and a range of appeal options for competitors.

- Tone of the Campaign

The Mission received several complaints on this issue, including that of then candidate Ricardo Anaya, concerning publication of a video and press releases by the Office of the Attorney General of the Republic (PGR), which, according to the complainant, sought to discredit his candidacy. The Mission ascertained that, in this case, the electoral authorities ordered the withdrawal of the press releases and the video from official PGR media.³ In addition, the Specialized Regional Division of the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary (TEPJF) ruled that two PGR officials had committed "an offense, namely partial use of public funds to dilute the equity of the electoral contest."⁴ That measure was appealed, and as of the date of publication of this report, a resolution is still pending.

The OAS/EOM also noted the dissemination of fake news seeking to misrepresent and discredit the electoral process. In this regard, the Mission wishes to underscore the efforts of the INE as well as the media, civil society organizations and universities to refute those fake news reports and to counter citizen disinformation tactics with campaigns in a number of different media and social networks.

The Mission likewise congratulates the INE on its efforts to promote exchanges of proposals and to foster informed voting by citizens by organizing three thematic debates among presidential candidates,⁵ which were transmitted by various media and social networks and managed to reach a significant portion of the general public.⁶

³ SUP-REP-53/2018. Resolution of the Higher Division of the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary of March 20, 2018, confirming Decision (*Acuerdo*) ACQyD-INE-41/2018, of the Complaints and Denunciations Commission of the National Electoral Institute, of March 13, 2018.

⁴ SRE-PSC-61/2018. Resolution of the Specialized Regional Division of April 12, 2018.

⁵ The debates took place on April 22, May 20, and June 12, respectively.

⁶ According to INE, the televised debates reached an audience of between 10 and 12 million people, far more than in 2012. <https://centralelectoral.ine.mx/2018/04/23/primer-debate-presidencial-alcanza-11-4-millones-de-personas-en-television/>

Electoral Violence

2017 was Mexico's most violent year in two decades,⁷ which created an exceptionally insecure environment for the 2018 elections. According to data provided to the Mission by official sources, between September 8, 2017 and June 29, 2018, 103 political actors were murdered in 25 states. Most (46)⁸ were candidates and prospective candidates, followed by municipal officials (21), former municipal officials (22), party officials (6), former legislators (4), autonomous agency officials (2), current legislators (1) and persons who had formerly aspired to elective office in previous elections (1).⁹ Those figures indicate that these elections were among the most violent experienced in the region in recent years.

The campaign was also affected by other forms of violence. Party representatives and candidates interviewed by the Mission said that they had been victims of threats over the phone and attacks in social networks. As a result of those threats, some aspiring candidates had decided not to run. In addition, the Mission was apprised of incidents involving gender-based political violence designed to limit women's political participation.

The Secretariat of the Interior told the OAS/EOM about measures taken to boost security during the electoral process, including, in particular, a stepped-up presence of the Federal Police in high-risk states, such as Guerrero, Tamaulipas, and Chiapas. For their part and in order to provide physical protection for presidential candidates, the Presidential Chiefs of Staff (EMP) and the National Security Commission worked together to develop the "Personal Protection Protocol for Candidates of the Republic in 2018." State, as opposed to federal, police forces were responsible for providing security for local candidates.

Despite these efforts by the authorities, the Mission noted concern with the security conditions surrounding the electoral campaign. Judging by the testimony it received, the lack of guarantees was especially marked at the municipal level due to both state police constraints and the lack of trust they inspire among political actors.

The OAS/EOM strongly disapproves of any kind of physical or psychological aggression in electoral processes and insists that there is no place for violence in a democracy.

- Level Playing Field

The term "level playing field" (*cancha pareja*) refers to a series of guidelines issued on July 20, 2017 by the National Electoral Institute (INE) for exercising control over political propaganda prior to the start of the pre-campaign phase.¹⁰ According to the INE, "these guidelines sought to ensure that between September 8 and the start of pre-campaigns a limit is enforced on the purchase of

⁷ According to data published by the Secretariat of the Interior (*Gobernación*). See the figures for willful homicide, kidnapping, extortion, and vehicle thefts 1997-2017 http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXT_RV_062017.pdf and the Report on victims of homicide, kidnapping, and extortion, 2017 http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2017_122017.pdf.

⁸ This kind of homicide was recorded in 14 federative entities: Guerrero, Puebla, Estado de México, Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, San Luis Potosí, Veracruz, Michoacán, Baja California, Coahuila, Colima, Quintana Roo, and Oaxaca.

⁹ Of the 44 murdered candidates or would-be candidates, 28 were competing for municipal office. Those figures indicate that much of the upsurge in violence was local.

¹⁰ INE Decision CG337/2017: "Guidelines regulating criteria regarding the appearance of leaders and party spokespersons in radio and television spots" and General Council Resolution [INE/CG338/2017] approving the exercise of jurisdiction to issue Guidelines for Guaranteeing Equity among the Contestants in the 2017-2018 Electoral Process."

advertising involving personalized promotion of candidates for elective office through radio, television, the printed press, billboards, electronic means, the Internet or social networks."¹¹

The Guidelines were hotly disputed, as some sectors interpreted them as curtailing freedom of expression and/or as over-stepping the powers assigned to the electoral authority. By the end of August 2017, the guidelines set by INE Decision CG338/2017 had been challenged 348 times by a series of political parties, candidates, public servants, and radio and television licensees. The TEPJF then resolved to revoke the decision taken by INE through resolution SUP-RAP-232/2017 in which it ruled that the INE had exceeded its regulatory powers.¹²

- **Quick Count**

On February 14, 2018, the Higher Chamber of the TEPJF decided to amend the INE General Council's Decision INE/CG565/2017¹³ approving reforms to the Electoral Rules of Procedure. These changes included opening the ballot boxes in all federal and local elections prior to vote-counting, in order to identify ballots placed in ballot boxes for different elections and to place them in the correct ballot box, that is to say, in order to relocate the votes to where they needed to be counted.

That proposal was challenged by Partido Acción Nacional (PAN), Movimiento Ciudadano (MC), and Movimiento Regeneración Nacional (MORENA).¹⁴ The TEPJF annulled the decision as it considered that it violated the General Law of Electoral Institutions and Procedures (LEGIPE)¹⁵, according to which electoral records are to be drawn up after the vote counting in all the elections has finished. Accordingly, on February 28, 2018, the INE General Council established unanimously that the quick count would be done using the data on the vote tallying and counting sheets,¹⁶ a proposal that was also approved unanimously by the TEPJF on March 23, 2018.

- **Criteria for deciding whether votes are valid or not**

On June 7, 2018, the INE General Council adopted a decision¹⁷ whereby ballots that included a clear reference to a candidate were to be accepted as valid even though the written reference was not or not fully within the box corresponding to that candidacy. This meant that not only would explicit

¹¹ Emite INE lineamientos para que aspirantes y candidatos contiendan sobre una Cancha Pareja en comicios 2018 [INE issues guidelines to ensure that would-be candidates and candidates compete on a level playing field in the 2018 elections] <http://centralelectoral.ine.mx/2017/07/20/emite-ine-lineamientos-para-que-aspirantes-y-candidatos-contiendan-sobre-una-cancha-pareja-en-comicios-2018/>

¹² Revoca TEPJF lineamientos de "cancha pareja" [TEPJF revokes "level playing field" guidelines] <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/164/2017>

¹³ Ver "Acuerdo Del Consejo General Del Instituto Nacional Electoral Por El Que Se Modifican Diversas Disposiciones Del Reglamento De Elecciones, En Términos De Lo Dispuesto Por El Artículo 441 Del Propio Reglamento" [See Decision by the General Council of the National Electoral Institute Amending Various Provisions of the Electoral Rules of Procedure, as Provided for in Article 441 of those Regulations"] in http://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SNR/rsc/docs/PDF/INE_CG565_2017.pdf

¹⁴ "El TEPJF revoca algunas disposiciones del Reglamento de Elecciones" [The TEPJF revokes some provisions in the Electoral Rules of Procedure] in <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/49/2018>

¹⁵ Articles 290 and 291.

¹⁶ In "Realizará INE Conteo Rápido a partir de datos asentados en cuadernillo de escrutinio y cómputo" [INE will base the rapid vote count on data entered into the tallying and counting notebook] <http://centralelectoral.ine.mx/2018/02/28/realizara-ine-conteo-rapido-partir-de-datos-asentados-en-cuadernillo-de-escrutinio-y-computo/> INE Decision CG122/2018 <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95171/CGor201802-28-ap-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁷ INE Decision CG515/2018.

mention of the candidate's first and family names be deemed acceptable, but also nicknames and/or initials. The decision likewise established that votes for Margarita Zavala who had withdrawn her candidacy should be considered votes for unregistered candidates. This last decision was reversed by the Higher Chamber of the TEPJF on June 18,¹⁵ which ruled that ballots marked Zavala should be recorded as null and void.

These changes to the vote classification criteria caused confusion because they were made when training for polling officials had practically concluded. As a result, those responsible for training published supporting materials indicating the new criteria to be applied. Thanks to the INE's efforts to publicize the new guidelines, there were no major issues with tallying votes in the polling stations on Election Day.

- Attacks on the Electoral System

In the pre-electoral phase, the Mission was alerted to the theft of 24 packages of electoral materials in Oaxaca, Tabasco, Veracruz, and Tlaxcala. To ensure that the stolen ballots were not used during the election, the INE reprinted them, with the institution's stamp on the back, and asked the representatives of the parties and of independent candidates to sign them before delivering them to voters. The Mission acknowledges the INE's quick response to those incidents.

Likewise, in the days prior to the elections, the INE confirmed that several polling stations in Michoacán, Oaxaca, and Chiapas could not open officially due to indigenous peoples' protests. In some places in those states, native communities blocked INE officials from entry in protest at what they regarded as a violation of their right to self-determination. In light of that situation, the electoral authority opted to abandon those polling stations and open special polling booths in nearby locations.

C. ELECTION DAY

On Election Day, OAS observers visited 676 polling stations in 25 federative entities from their opening through to the vote count and transmission of results. Early in the day, they encountered delays in opening the polling stations, which led to long lines of citizens forming in the vicinity of the voting centers. The Mission observed that some citizens had to leave without casting their vote, after a certain amount of time had passed. There were various reasons for the delays, including difficulties related to the absence or late arrival of appointed polling station staff; unfamiliarity with the process of setting up the polling station; and the limited time available for the large number of administrative tasks that officials had to complete before opening. The Mission commends citizens for their willingness to wait patiently in line in order to vote.

As regards the voting itself, the Mission observed that polling station officers encountered some difficulty in removing the ballots from the ballot books along the dotted line, and had to resort to scissors or a ruler to facilitate the process and avoid tearing the ballots. In some cases, voters were erroneously given ballots with stubs from the booklets, a procedure that had to be corrected by the assistant electoral trainers (CAEs) present.

Because of the large number of elections taking place simultaneously, some polling stations had up to six ballot boxes, which proved to be another challenge. The observers reported that some polling stations were a bit cramped given the need to install the electoral infrastructure and accommodate polling station officers, voters, and party representatives. The observers also noted some confusion

among voters as to which ballot boxes they should use to deposit each of their ballots. The tellers¹⁸ assisted citizens in this regard.

The Mission thus acknowledges the work done by polling station officers, assistant electoral trainers and others involved in helping to administer the polling stations. They worked tirelessly to ensure smooth voting in the most complex elections in Mexico's history. The Mission also underscores the presence of large numbers of party representatives at the polling stations, a vital ingredient for oversight of the electoral process.

The Mission noted with satisfaction that the Electoral Institute of Mexico City (IECM) deployed several mechanisms to facilitate voting by citizens with disabilities in their upper extremities, or who were vision-impaired, or had motor disabilities.¹⁹ The Mission applauds this type of inclusive initiative, which also seeks to enhance electoral processes.

The OAS observers noted problems arising on Election Day in the special polling stations established to facilitate voting by electors who were unable to vote in their electoral district. A large number of voters went to those polling stations, which resulted in long lines and meant that, in several cities throughout the country, those polling stations ran out of ballots before their closing times. That prevented some citizens from exercising their right to vote and sparked some tensions in the vicinity of those stations.

Election Day was peaceful in most states in which both federal and local authorities helped to guarantee an atmosphere of normalcy, enabling the electorate to exercise its right to vote. However, in some states the electoral violence seen during the campaign persisted. Even though the elections themselves were not jeopardized by them, there were a series of separate incidents, including the theft and destruction of ballots, shoot-outs and fights near polling stations, and threats against party representatives and polling station officers.

The INE confirmed that voting had been suspended completely in 32 polling stations due to the theft or destruction of electoral material or the risk of violence. Most of the cancellations occurred in Puebla (21), followed by Mexico City (3), Oaxaca (2), Sonora (2), Querétaro (2), Hidalgo (1), and Chiapas (1).²⁰ In Mexico City, 2 special polling stations suspended voting as a result of the aggressive behavior of the people present. Vote tallying and counting was canceled in 34 stations due to risk of violence or the theft or destruction of electoral documents. Most such incidents occurred in Sonora (10), followed by Michoacán (8), Chiapas (5), Oaxaca (4), Guerrero (3), Sinaloa (2), and Chihuahua (2).²¹ Another 936 polling stations temporarily suspended voting at some point during the day. In those cases, voting resumed once the incidents were resolved and the day ended normally.²²

The Mission was advised that five people had been murdered: in Michoacán, Chiapas, Guerrero, and Puebla, in incidents that might have been related to the election.²³ The Mission laments the loss of human lives.

¹⁸ Each polling station was manned by 9 officers, including 3 tellers.

¹⁹ These accessories included ballot-box supports to facilitate access for persons with disabilities, the "X" stamp to assist the elderly and persons with disabilities in their upper extremities, Braille labeling on the ballot boxes, Braille pads for the ballot, and the magnifying glass for persons with impaired vision.

²⁰ National Electoral Institute, *Numeralia Proceso Electoral 2017-2018*. Available at: <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2017-2018/>

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Information provided by official sources on July 2, 2018. As of that date, the cases were under investigation.

At the close of the poll, the Mission observed that procedures for tallying the vote differed and were not always conducted in accordance with the rules in force.²⁴ The observers reported that it was not clear in what order the vote count for the different election levels were to be counted. There was also confusion regarding the deadline for filling in the operations spreadsheet and the ballot and vote tally reports.

As had been envisaged, the Mission observed that the INE's Preliminary Electoral Results Program (PREP) began publishing results at 8:00 p.m. on Sunday, July 1. Shortly afterwards, and based on exit polls, the presidential candidate of the "Todos por México" coalition, José Antonio Meade, and that of the presidential candidate of "Por México al Frente", Ricardo Anaya, conceded defeat and acknowledged that Andrés Manuel López Obrador, of the "Juntos Haremos Historia" coalition had won.

The OAS/EOM followed the PREP results from the INE's head offices and noted that the publication of the preliminary results was slower than had been predicted. For instance, while it had been anticipated that ballots in 67% of the polling stations would be counted by 6:00 a.m. on July 2, fewer than half had been completed by that time. Later on, the Mission noted that the INE extended the closing time of the PREP until 9:00 p.m., by which time 93.56% of the polling station results were in for the presidential election. This tool, which is widely used by electoral authorities in the region, should be capable of delivering faster and more highly processed results.

The electoral authorities had predicted that delays could occur due to the large number of elections to be tallied at the polling stations and due to the stipulation that tally and results sheets were not to be filled in until the votes for all types of elections had been counted. Nevertheless, the Mission observed other issues that delayed the PREP, such as the fact that only half the Assistant Electoral Trainers (CAEs) appointed to implement the polling station PREP managed to transmit a scan of the tally sheet from the polling station because they were busy carrying out other functions. Likewise, with regard to the presidential election, 10,000 electoral packages were not accompanied by the PREP tally sheets that were supposed to be affixed to them, so that there was a delay in registering the data for those polling stations.

The Mission further ascertained that the PREP were also later than expected due to delays in transferring and receiving the electoral packages to and in the Data Gathering and Transmission Centers where the tally sheet data were digitized and remitted to the PREP.

D. POST-ELECTORAL PHASE

- District tallies

The Mission observed that district tallying began on Wednesday, July 4, at 8:00 a.m. and continued uninterrupted until all the polling station records were counted, as required by the regulations.²⁵ The district tally involved processing 100% of the records of the 156,840 polling stations established for this electoral process. According to official data, 117,634 polling stations had to undergo a recount because some of the records gave grounds for such a recount.²⁶ That amounted to 75% of all the records, the highest recount percentage ever recorded in Mexican elections, occasioned in the vast majority of cases by arithmetical errors when the polling station records were drawn up.

²⁴ Article 289 of the General Law of Electoral Institutions and Minutes establishes the following sequence: first, the presidential election, followed by the election of senators and other members of Congress, and, if there is a single box for concurrent elections, simultaneous tallying of local elections.

²⁵ General Law of Electoral Institutions and Procedures, Chapter III, Article 310.

²⁶ <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

Table 1: Processing of Tally Sheets during the District Tally

Process	Polling stations	Percentage
Checked	38,997	24.86%
Recount	117,634	75.00%
Tally sheets of polling stations that were not opened	16	0.01%
Electoral package not delivered to District Boards	193	0.12%
Total	156,840	100.00%

Source: National Electoral Institute, INE

According to statements by the Executive Secretary of INE, the tallying sessions were peaceful in the majority of district councils. However, in District Council 02 (based in Bochil) and 04 (based in Pichucalco), both in Chiapas, sessions had to be suspended on the Wednesday night due to violence in the vicinity of the District Boards. In any case, both sessions eventually resumed.²⁷

- **Results**

On July 6, after completing the count in the 300 electoral districts, the General Council of the National Electoral Institute (INE) reported that the results of the presidential election were available.

In accordance with the powers vested in it by the Political Constitution of the Nation,²⁸ the Higher Chamber performed the final count for election of the President of the United Mexican States. With the phase for challenges now over, the results of the 300 district counts for election of the President of the United Mexican States were final. Audits confirmed that no presidential candidate had exceeded the ceiling for campaign expenses.

On 8 August, after complying with all of the above, the Plenary of the Higher Chamber of the Electoral Tribunal of the Judiciary of the Federation delivered the presidential election certificate of majority and validity to Andrés Manuel López Obrador, the candidate of the “Juntos Haremos Historia” coalition.

The results proclaimed for the presidential contest were as follows: Andrés Manuel López Obrador, the candidate of the “Juntos Haremos Historia” coalition obtained 53.2% of the votes, or 30,110,327 votes; Ricardo Anaya Cortés, the candidate of the Coalición Por México al Frente, received 12,607,779 votes, or 22.27%; José Antonio Meade Kuribreña, the candidate of the Todos por México coalition, obtained 9,288,750 votes, or 16.41%; and, finally, independent candidate Jaime Rodríguez Calderón obtained 2,960,461 votes, or 5.23%²⁹.

²⁷ <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>

²⁸ Article 99.

²⁹ Certificate regarding the counting of votes for the election of the President of the Mexican States, the declaration of the validity of the election, and the declaration of President-elect. Available at: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-EEP-0001-2018.pdf

- **Resignation of women elected in Chiapas**

On September 10, in the state of Chiapas, 66 candidates to positions in provincial and city councils presented their signed resignations.³⁰ Forty-six of those resignations were submitted after the elections, 43 of them, in particular, by women and "in the case of the Green Ecological Party of Mexico (PVEM) all the women candidates whose candidacies had been put forward for proportional representation reasons resigned."³¹

Both federal and local authorities responded swiftly and firmly to these developments in order to preserve the constitutional mandate of gender parity. Thus, on September 12, 2018, the INE passed a resolution³² assuming jurisdiction and issuing interpretation criteria for the allocation of offices and members of provincial and city councils, based on the gender parity principle. The General Council ruled that, should the women who stepped down not withdraw their resignations, the positions in both provincial and city councils had to be assigned to other women, even if the lists (*fórmulas*) they represented were those of other parties.

Thus, on that same day, September 12, the Chiapas Institute of Elections and Citizen Participation issued decisions IEPC/CG-A/179/2018³³ and IEPC/CG-A/180/2018³⁴, allocating the provincial and city council positions based on the proportional representation principle, in accordance with INE criteria. The IEPC decided not to assign seats to the Partido Verde Ecologista de México (PVEM) given that there were no "women's options (*fórmulas del género femenino*) available for allocation in the lists registered for provincial council seats based on the proportional representation principle" and proceeded to grant the seats to eight different parties and/or movements. In the end, the Congress in the State of Chiapas comprised 26 women and 14 men.

- **Election for the Governorship of Puebla**

The Mission learned that the candidates for the governorship of Puebla for the coalitions "Por Puebla al Frente" of PAN-PRD and "Juntos Haremos Historia" of MORENA-PT-PES both proclaimed themselves the winner in this contest. The closeness of the results,³⁵ plus complaints of purportedly original ballots, tally sheets, and results reports found in a hotel³⁶ and a vehicle³⁷ caused severe post-electoral tensions, which, according to public sources, left "four people dead, numerous wounded and injured, some 200 electoral complaints, 69 people arrested, as well as the theft and burning of electoral material."³⁸ Regarding the material found in the hotel, the Public Prosecutor's Office for Electoral Offenses (FEPADE), reported on July 6 that it consisted of "documents used in

³⁰ Of the 66 cases reported resignations, "41 were in effect for provincial councils (27 women and 14 men) and 25 for city councils (24 women and 1 man)."

³¹ Resolution of the INE General Council assuming jurisdiction and issuing interpretation criteria for the allocation of offices in provincial and city councils, based on the gender parity principle. Available at: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5540969&fecha=15/10/2018

³² INE Decision CG1307/2018.

³³ <http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC CG A 179 2018.pdf>

³⁴ <http://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC CG A 179 2018.pdf>

³⁵ Martha Erika Alonso Hidalgo obtained 1,153,079 votes (38.14%) and Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta obtained 1,031,043 (34.10%), a difference of 122,036 votes (4.04%) between first and second place, according to Decision CG/AC/117/2018 of the Electoral Institute of the State of Puebla regarding the final vote count, available at: <https://www.ieepuebla.org.mx/2018/acuerdos/CG/CG AC-117 18.pdf>

³⁶ FEPADE Communiqué 723/18, available at: <http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/comunicados/Comunicado723.pdf>

³⁷ FEPADE Communiqué 738/18, available at: <http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/comunicados/Comunicado723.pdf>

³⁸ <https://lasillarota.com/asi-va-conflicto-postelectoral-puebla/233375>

the elections held concurrently on Sunday, July 1 that, by law, political parties are allowed to have in their possession, given that they are copies of the opening and closing minutes, the vote count and various other records of occurrences during the different types of election."³⁹

In the days following the elections of July 1, the OAS Mission was present at the recount and checking of polling stations (final count stages) in the State of Puebla. The Mission observed at that time that post-electoral activities were calm, albeit with a heavy presence of security forces at election sites. The members of the OAS/EOM held meetings with members of the Council of the Electoral Institute of the State of Puebla (IEE) and with officials in the various districts visited. At those meetings, the Mission received information regarding incidents that had occurred on Election Day, including the seizure of more than 60 polling stations by citizens who disrupted the process and, in some cases, removed election materials from the premises.

Also during that phase, the Mission participated as an observer in meetings of the IEE Council in Puebla, at which it noted the participation of political party representatives as councilors took decisions regarding calls for a total recount in the municipalities in which incidents had occurred.

In that context, the MORENA political party challenged the final vote counts and requested a total recount of the ballots in the election for the governorship of Puebla. On September 3, the Electoral Tribunal of Puebla (TEEP) turned down that request⁴⁰ in a decision that was appealed by the party. On September 19, the Higher Chamber of the TEPJF revoked the decision taken by the TEEP and ordered the opening of the electoral packages of the election for governor of that State,⁴¹ which meant that more than three million votes had to be recounted.

Following the recount and resolution of appeals by dissenters, the TEEP ruled on October 10 that it "confirmed the declaration of validity of the election for governor, as well as the delivery of the certificate of majority" to the candidate for the "Por Puebla al Frente" coalition.⁴² That last ruling was appealed before the TEPJF on October 30, 2018⁴³ and the appeal has yet to be resolved by that body.

E. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS BY TOPIC

Based on observations and information garnered at its meetings, the OAS Electoral Observation Mission presents the following comments and recommendations intended to contribute to further improvements to Mexico's electoral system:

E.1. Electoral Violence⁴⁴

Based on the Mission's observations, the elections in Mexico were exceptionally violent. From the start of the campaign through June 29, 2018, more than 100 political actors were murdered. In addition, the Mission was alarmed to hear how few of those homicides were resolved by the

³⁹ FEPADE Comunique 723/18, available at:

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

⁴⁰ Twenty-six interlocutory resolutions were passed, one for each local electoral district, as described on page 3 of judgment SUP-JRC-176/2018 AL SUP-JRC/201/2018 available at:

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

⁴¹ SUP-JRC-176/2018. Available at:

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

⁴² Press release of the Electoral Tribunal of the State of Puebla, available at:

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

⁴³ Date of the last update of this Report.

⁴⁴ For the purposes of this Mission, electoral violence is defined as "any form of intimidation or physical violence against stakeholders in the electoral process, or designed to disrupt it, or damage electoral materials with a view to affecting an electoral process or altering its results."

judiciary. According to the study entitled “La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018” [Subnational impunity in Mexico and its IGI-MEX 2018 Ramifications], this state of affairs could be due to structural deficiencies in state-level security and justice system institutions in Mexico, given the lack “professional and independent investigative agencies capable of handling homicides.” The same report also avers that “Mexicans continue to lack the necessary trust in their security and justice system institutions that would allow them to report crimes committed against them.”⁴⁵

While lamenting the murders perpetrated during the electoral process, the Mission trusts that the authorities will make every effort to shed light on them and punish those responsible.

The Mission suggests a multi-tiered approach to the problem aimed both at reducing incentives to commit such crimes and, at the same time, boosting State security capabilities. The Mission further recommends establishing a more robust legal framework, with more effective protocols for addressing the different types of political and electoral violence.

The Mission also recommends strengthening protection mechanisms for local candidates, political activists, journalists, and civil society representatives during elections. Finally, the Mission encourages political parties and their candidates to focus on programmatic proposals during their campaigns and to avoid personal attacks and provocative statements that do nothing to contribute to a peaceful electoral process.

E.4 Electoral Organization

Vote Classification Criteria

Regarding the changes made to vote classification criteria, the Mission observed that they were made very shortly before Election Day, when training for polling officials had practically concluded. Even though there were no major disruptions on Election Day, for future electoral processes, the Mission recommends avoiding changes to vote validity and tallying procedures just before Election Day: the idea being to keep ballots and voting procedures as simple as possible for voters.

Polling Stations

These elections were the first to use the single polling station system for federal elections, which meant that a single unit administered all of the balloting.⁴⁶ Thus, for the first time, polling stations for federal elections were no longer separate from those used for local elections. Some states had already used that model in the 2015 elections.

- Location: In Mexico, 23.75% of polling stations are located in private homes and 15.85% are open air stations, in streets or squares. While this could facilitate and even encourage voting by bringing the polling station nearer home, the Mission observed that such locations are not always ideal. Polling stations in streets and squares are not protected against inclement weather and in many cases are poorly lit, which is important when it comes to tallying the votes. In homes, the spaces provided are sometimes too small for the ballot box and access can be difficult. The Mission therefore reiterates the recommendation made by the OAS with respect to the 2009, 2012, and

⁴⁵ Fundación Universidad de las Américas, Puebla. (2018). *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*. Available at: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

⁴⁶ Art. 253.1 of the LGIPE

2015 elections regarding the possibility of making more use of school classrooms and precincts, to ensure that the premises are separate and easy to access.

- Installation times: On Election Day, polling station staff are officially required to be present at 7:30 a.m., half an hour before voting begins at 8:00 a.m. Bearing in mind the new arrangements, whereby elections take place concurrently in a single polling station, the Mission considers that 30 minutes are insufficient for all the procedures that have to take place before the station opens. In light of events on election day, when a significant number of polling stations opened late, the Mission recommends that in future electoral processes officers be required to arrive earlier so as to be able to set up the stations correctly and in good time and thereby ensure that voting starts on time.

- Electoral material: The Mission observed that, despite the use of a single polling station for both levels of elections, certain electoral materials, such as the Election Day tally sheets, were delivered in duplicate - one for the federal election and another for the local election. The Mission recommends evaluating the possibility of merging these documents in order to reduce the workload for polling station officers and the number of mistakes that may arise from this duplication of materials.

Given the difficulties noted on Election Day, the Mission suggests evaluating the quality of the perforation separating the ballots from the stubs and of the material used to make the ballots.

- Special polling stations: The Mexican electoral system provides for the establishment of special polling stations for persons temporarily away from the voting district corresponding to where they normally live. District councils determine the number of special polling stations to be established,⁴⁷ each of which can have up to 750 ballots, like other polling stations. For this election, 1,051 special polling stations were authorized nation-wide.

While this type of polling station seeks to guarantee that as many citizens as possible are able to exercise their right to vote, there were significant problems with their operation as a large number of people went to them to vote. As has happened in previous elections in Mexico, ballots ran out in at least 292 special polling stations,⁴⁸ which resulted in many people being unable to vote.

The Mission reiterates the need it mentioned in its 2012 report to either increase the number of special polling stations or provide them with a larger number of ballots to enable them to serve as many transient voters as possible. The Mission likewise recommends limiting the use of the special polling stations by citizens who are registered in the same area as the special polling station, to ensure that those who make use of those special polling stations are registered voters who really are far away from their home districts.

Training

The Mission considers that the participation and involvement of local electoral authorities (OPLs) in training courses could help the citizens working at polling stations to have a clearer idea of the procedures and functions for both federal and local elections.

The Mission also recommends including ballot booklets with detachable ballots in the mock drills for polling station officers. That way, they can practice detaching ballots in advance and avoid mishaps on voting day. The Mission likewise suggests that the training provided should cover the

⁴⁷ General Law of Electoral Institutions and Procedures, Article 258.

⁴⁸ According to information furnished by INE.

completion of the tally sheet and that polling station officers should be encouraged to use the calculators included in the electoral package in order to reduce the number of mathematical errors that recently required numerous recounts.

Voters List and First-time Voters

The Mission observed that the number of registered first-time voters (18 to 19 year olds) is significantly lower than that of the general population. The EOM recommends that the electoral authority redouble its efforts to reduce the gap between that segment of the population and the rest. To that end, the Mission recommends stepping up civic education campaigns and gearing them specifically to increasing the registration of future first-time voters.

E.4 Electoral Technology

Preliminary Electoral Results Program (PREP)

For these elections, the INE introduced the new "Polling Station PREP" system, whereby mobile devices were used to take and transmit photos of tally sheets and results directly from the polling stations for processing. In addition to seeking to expedite the results transmission process, this mechanism was implemented in order to reduce the logistics of having to transfer the tally sheets physically to the Data Gathering and Transmission Centers.

While the Mission welcomes the introduction of the "Polling Station PREP" system, it observed that in practice only partial use was made of it given that roughly half the electoral assistant trainers (CAEs) failed to remit the photograph of the tally sheets because they were busy helping with the tallying and vote count, filling in tally sheets and transferring the electoral materials. That, together with delays in dispatching the electoral packages to the district councils, or, in many cases, the failure to place the PREP tally sheet on the outside of the electoral packages, as had been envisaged, led to delays in disclosure of the preliminary results.

The Mission recommends exploring changes to the procedures for the return of the electoral packages so as to reduce to a bare minimum the time between the end of the vote tallying and digitization of the tally sheet results. It is further suggested that in the training given to the CAEs emphasis be placed on the importance of the digitization task or even that consideration be given to assigning that task to someone else, so as not to overburden the CAEs.

The Mission also observed that a QR code sticker was manually attached to the PREP tally sheets to facilitate their identification. In order to avoid possible errors by those in charge of labeling the tally sheets, the Mission recommends that the QR codes be pre-printed during the electoral materials preparation process.

Finally, and in order to expedite dissemination of the preliminary results, the Mission recommends considering a possible amendment to the law to permit completion of the tally sheets and vote count immediately after the results of a particular election are obtained.

As regards the PREP system implemented by OPLs at the local level, the Mission ascertained that it differed from the system used by INE for the federal elections vote count. With a view to making oversight, monitoring and personnel training procedures more uniform, the Mission recommends designing a single PREP platform, encompassing vote counting for both federal results and the votes for local positions.

The Mission observed that one of the media hired by the Electoral Institute of Mexico City to broadcast the PREP results for the local elections had to interrupt its service due to infrastructure deficiencies. That triggered a certain level of unease among citizens and a perception that the IECM itself had suspended the dissemination of results. The Mission recommends establishing a requirement that the companies disseminating results publish a disclaimer informing users that their data is official but housed in servers external to the Institute and that the information may be accessed from other channels.

Technology for Tracking Sensitive Material

The Mission noted the (innovative) use of radio frequency (RFID) technology for tracking sensitive electoral materials in the electoral packages for Mexico City. The Mission observed that this innovation enabled the Electoral Institute of Mexico City to exercise greater and more orderly oversight of logistical issues. The Mission acknowledges the appropriate use of technology to support timely completion of the vote count at the district level.

E.4 District Vote Counts

In Mexico, the law provides for district vote counts to begin three days after completion of the tallying process in the polling stations. The Mission considers that this lapse of time between the end of the Election Day and the start of the final count may generate uncertainty in elections with tighter margins. Given the progress that has been achieved with information and communication technology and the fact that, at the local level, some OPLs (such as the Electoral Institute of Mexico City) start counting the vote on the same night as the election, the Mission recommends evaluating the advisability of an earlier start to district vote counts in federal elections. That would expedite completion of the process and lower the risk of post-electoral tensions.

E.5 Local Electoral Authorities (OPLs by its Spanish Acronym)

Harmonization of procedures

In the electoral policy reform of 2014, the new National Electoral Institute took on functions that had previously been performed by local institutes. As a centralized body, the INE's chief objective is to harmonize the procedures used by local electoral authorities (OPLs). In the 2015 elections, the Mission observed greater clarity regarding each institution's roles and the existence of formal arrangements for links and operational coordination between INE and the various OPLs. Nevertheless, the Mission notes ongoing challenges to the harmonization of procedures stemming from the fact that, given the federal nature of Mexico's political and electoral system, the OPLs are autonomous in respect of electoral legislation at the local level, which at times may differ from federal provisions.⁴⁹ Thus, the Mission recommends that further work be done on enhancing inter-agency ties.

⁴⁹ For instance, the INE guidelines allow for polling station recounts when the margin of difference between first and second place is 1% or less of the votes. In Mexico state, on the other hand, the law allows for a recount when the difference is 0.5%.

Budget

Local election costs are met at the state level. Representatives of several OPLs voiced their concern to the EOM/OAS about not having sufficient budgetary resources to perform their functions and about receiving them via partial disbursements or only a few days before the elections. Such situations not only jeopardize the holding of elections due to an inability to comply with the different steps in the electoral calendar; they also undermine the institutional strength of the OPLs and their credibility with political parties and citizens. The Mission recommends considering a mechanism to ensure that local electoral authorities have the budget they need to perform their functions in a timely fashion.

E.6 Voting by Mexicans Abroad

Since 2006, Mexico has deployed a number of different arrangements to enable voting from abroad, including voting via the Internet in at least two federative entities. In the 2018 elections, voting by Mexicans abroad could only be done by mail, which, according to information passed on to the Mission, involved a complex voter registration process. It is worth mentioning that regulations also contemplate voting via the Internet.⁵⁰ However, that modality has not yet been used at the federal level.

According to information provided by INE, 181,256 Mexican citizens registered to vote abroad. Of those, 98,470 (54.3%) eventually did so. In the previous federal electoral process (2011-2012), 59,115 citizens registered and 40,714 actually voted (68.87%).⁵¹

These statistics indicate that there was a significant increase in the number of people registered to vote and that, in absolute terms, a larger number of Mexican citizens voted abroad. However, the data also points to a large difference between the total number of persons registered to vote from abroad and the number of those who actually cast their vote. The Mission recommends analyzing the reasons -- logistical, training-related or others -- for that discrepancy and taking any pertinent steps to facilitate the exercise of the right to vote abroad.

It is also important to note that citizens from Mexico City accounted for 21% of those registered to vote abroad. The Mission was able to ascertain the admirable efforts made by Mexico City to locate and encourage those citizens to participate in this electoral process, which resulted in a participation level of 72.83%

Even though participation by Mexican citizens living abroad increased vis-a-vis previous elections,⁵² it is still only a minority who participate. In that regard, the Mission received complaints regarding the numerous registrations procedures that need to be followed by citizens living abroad who wish to cast their vote. For that reason, thought might be given to expediting the red tape involved and enabling more Mexican citizens to vote from abroad.

⁵⁰ Article 329 of the General Law of Electoral Institutions and Procedures.

⁵¹ Information posted on the INE Portal: <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>

⁵² In 2006, 32,621 Mexicans living abroad voted. Six years later, the figure was 40,714.

E.7 Political Participation of Women

The incorporation of parity into the Political Constitution of the United Mexican States in 2014⁵³ resulted in the development of a number of legal and regulatory provisions intended to ensure its implementation. Through successive reforms, Mexico has established a robust legal framework for guaranteeing parity and gender equality, which electoral institutions have effectively supported. That placed Mexico in the vanguard of advances in women's political participation.

To ensure the right of women to be elected on an equal footing, Mexican legislation has incorporated provisions regarded as indispensable for achieving effective implementation. They include, in particular, alternation on proportional representation lists; application of parity in simple majority lists for both the Chamber of Deputies and the Senate; the placement of women at the top of all lists for senate seats based on the principle of proportional representation, and punishment with non-registration in the event of non-compliance with this rule. Other equally noteworthy rules are the legal obligation of political parties to devote 3% of their regular public financing to promoting the political leadership of women and the ban on listing women only in districts where the party is likely to lose.

The election results show a significant increase in the presence of women in the composition of the new Congress. In the Chamber of Deputies, they hold 48.2% of the seats; in the Senate: 49.22% This data marks an advance vis-a-vis the previous shares held by men and women. In the elections for the Chamber of Deputies in 2015, when parity was applied for the first time, women accounted for 42.4 percent of those elected. In the Senate, following the 2012 elections, their share was 32.8%. With these latest results, Mexico is one of the countries in the region with the highest percentage of women in Congress. The Mission wishes to pay explicit tribute to Mexico for this major step forward.

These results show that the legal framework of parity has significantly boosted formal access by women to elective offices in Mexico. Nevertheless, in single-candidate contests, where these rules are not applied, participating women are still a minority. The predominance of male candidacies in this presidential election clearly reflected that situation.

Gender-based Political Violence

Furthermore, in Mexico, as in other countries in the region, gender-based political violence is still a threat for women candidates. The OAS had already identified that as a problem in the 2015 elections. Three years later, the Mission observed that in 29 federative entities amendments to a series of local laws have been approved to address this issue. Through its case law, the TEPJF has, moreover, made it mandatory for authorities to intervene in cases of gender-based political violence in order to prevent impairment of political rights in connection with elections.

While such progress is important, regulations at the federal level are needed to address the issue comprehensively and ensure prevention, intervention, punishment, and eradication. New legislation should be geared to defining gender-based political violence as a crime; clearly establishing the spheres of competence of each of the agencies involved in dealing with it; prioritizing prevention measures; pointing out appropriate mandates for political parties; and adopting the corresponding sanctions, along with reparation and measures to prevent a repetition of such offenses.

⁵³ Article 41. Basis I.

The Mission likewise urges political parties to reject any kind of discrimination and violence against women and to promote concrete measures for prevent, dealing with, and punishing this type of violence.

Political Financing for Female Candidates

The Mission observed a notable gender gap in the distribution of public funding. It recommends taking the necessary steps to ensure that public funds assigned for political campaigns are distributed equally among men and women.

In 2014, in connection with the parity reform, it was established⁵⁴ that political parties were obliged to devote 3% of regular public funding each year to training, promoting, and developing women's political leadership. The Mission was told that currently INE verifies that the funds received by a political party have been spent and is working on enhancing procedures for verifying the quality of outlays. Against that backdrop, the Mission recommends strengthening measures to ensure that political parties allocate those funds to the purposes required by law particularly at the local level where greater challenges have been observed with regard to both complying with the rules and executing expenditure.

E.8 Political Participation of Indigenous and Afro-descendent Populations

Mexico has the largest indigenous population and largest number of spoken native languages of any country in the Hemisphere. The number of people who identify themselves as indigenous in Mexico totals 25,694,928⁵⁵, or 21.5% of the total population (51.3% are women and 48.7% men)⁵⁶.

The establishment of affirmative action measures on behalf of the indigenous population was one of the major innovations of the 2018 electoral process. In the election of provincial councils based on a simple majority, the electoral authorities⁵⁷ ordered political parties to submit indigenous candidacies in the 13 single-candidate districts in which indigenous peoples accounted for more than 60% of the population.

Irrespective of whether this measure may be refined later on, the Mission appreciates the efforts made by the electoral authorities to increase the political participation of indigenous peoples. In the same vein, the Mission underscores the need to foster greater inclusion of Afro-descendent populations, a segment of the population that, thus far, has not benefited from affirmative action.

As the Voters List does not identify ethnicity, it is impossible to know whether or not the indigenous or Afro-descendent populations are under-registered. The Mission suggests including information regarding the ethnic origin of persons in the electoral roll. That will facilitate the design and execution of specific policies favoring the registration and electoral participation of ancestral peoples.

The Mission also noted that the data on reported incidents of violence does not include information regarding the ethnicity of the victims. Given that minorities tend to be especially at risk, knowing

⁵⁴ Political Parties Act, Article 51.a.V of 2014.

⁵⁵ According to the Socio-Economic Indicators for Indigenous Peoples in Mexico, 2015, drawn up by the National Commission for the Development of Indigenous Peoples, based on the 2015 Intercensal Survey of the National Institute of Statistics and Geography.

⁵⁶ INE Decision CG508/2017.

⁵⁷ <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/274/2017>

the impact of violence on indigenous candidates in particular would help protect the exercise of their political rights.

Finally, with a view to facilitating voting in future elections, the Mission recommends increasing the amount of information, technical material and electoral paperwork available in native languages. The Mission further suggests that, when selecting polling station officers in districts where a majority of the population is indigenous, steps be taken to ensure that at least one of those officers is familiar with the languages of the native communities, as this would facilitate interaction with voters.

E.9 Independent Candidates

Mexico's current regulations allow candidates without the support of a political organization to present themselves as independents,⁵⁸ provided that they have the citizen support required in certain geographical areas.⁵⁹ To run as an independent at the federal level, a candidate must, among other requirements, submit a written statement of intent to the INE, the institution responsible for accrediting a prospective independent candidate's status. The candidate must also collect the required percentage of citizen support within the prescribed time, depending on the position the candidate is running for.⁶⁰

Support gathering mechanism

For this electoral process, the INE issued a Decision with guidelines for verifying citizen support,⁶¹ which allowed prospective candidates to request hearings to ascertain which statements of support had been validated or rejected and to request confirmation of their validity. The electoral authority also provided a mobile app and Web portal for collecting the aforementioned indications of support. The app captured citizens' personal data and photos of their credentials. The data captured was transmitted to INE servers, where it went through various, automatic and manual verification procedures to ascertain the validity of the support.⁶² The Web Portal classified the statements of support under several categories, including in particular: Support from citizens on the Voters List; 2) duplicates from the same applicant; 3) taken off the list; and 4) with inconsistencies.

Based on interviews conducted by the Mission, users of the app and the Web Portal understood that supporters in the first category (support from citizens on the Voters List) were those whose support had been validated definitively and that only those classified as duplicates, those had been taken off the list, or those that contained inconsistencies had been rejected and/or were under review. That impression is important given that, as a result of a review conducted by INE after the deadline for receipt of support had expired, it transpired that there were cases of support initially regarded as validated that were later rejected.

⁵⁸ Article 35 of the Constitution. For the federal sphere, the General Law of Electoral Institutions and Procedures, Articles 3.1.c; 7.3, and 357-437. The states establish their own rules on the subject.

⁵⁹ General Law of Electoral Institutions and Procedures, Articles 357-371.

⁶⁰ The percentage of support required varies depending on the position the candidate is running for. General Law of Electoral Institutions and Procedures, Article 371.

⁶¹ INE Decision CG387 / 2017.

⁶² Rejected as not valid were: supports containing false or erroneous data; those not accompanied by copies of a current voter credential; those from citizens residing outside the district to which the would-be candidate was applying; and citizens taken off the list of names. Likewise, in the event of more than one manifestation of support from one citizen for the same would-be candidate, only one shall be counted; and finally, when one and the same person has manifested support for more than one would-be candidate only the first manifestation submitted shall be counted. General Law of Electoral Institutions and Procedures: Article 385.2 of the LGIPE: Guidelines: No. 25

The EOM welcomes INE's implementation of this technology, which effectively resolved a number of issues that had arisen in previous electoral processes, including: the long and slow-moving lines of citizens wanting to voice support for one candidate or another; numerous errors in recording the information, or delays in verifying the data provided in documents. Despite that, a review of the mobile app used and the website showed that some additional key filters were required, which would have rendered the verification and validation of supporters more efficient (for example, in taking the photograph of the I.D. or registering and validating the identity of supporters).

Specifically with regard to the verification of indications of support, the Mission acknowledges that the INE was right to definitively validate the manifestations of support by citizens (included on the Voters List and with their voter credentials) who had really supported a prospective candidate. Nevertheless, the Mission considers that, based on the approved guidelines and the way indications of support were initially posted on the website, prospective candidates could perceive that "indications of support from citizens on the list were definitive and that only those marked 'duplicates from the same prospective candidate', 'written off' or as 'containing inconsistencies' were subject to review." That could have triggered doubts among prospective candidates regarding their real level of success in garnering support and, above all, how much effort was still needed.

The Mission recommends that the INE explicitly regulate review procedures and deadlines, including possible verification of any inconsistency that might have been found. That information should be available through the website and mobile app.

The EOM further observed that the mobile app used was not designed to differentiate between originals of voter credentials and copies thereof. The Mission recommends incorporating into this platform, verification algorithms that can automatically detect documents that are not originals, so as to prevent supporters using the app from registering citizens who in fact have not voiced support for any citizen.

At the same time, the Mission was informed that, through access to public information requests, citizens had an opportunity to verify whether their data had been used to register support for a prospective candidate without their consent. Nevertheless, INE reported that few such requests had been filed.⁶³ With a view to promoting transparency, the Mission recommends putting new tools in place for accessing that information, such as a citizen consultation Web Portal which would, in turn, guarantee protection of personal data.

Registration of Independent Candidates

Several applications to run as independent candidates did not garner the requisite volume of support. Two notable cases, because they were candidates for president, were those of Jaime Rodríguez Calderón⁶⁴ and Armando Ríos Pitter. Both were rejected by the INE and subsequently challenged before the Electoral Tribunal of the Judiciary of the Federation (TEPJF). In the case of the former, the Tribunal decided to include the candidate on the ballot sheet, while, for the latter, it agreed to a 10 day extension of the deadline for reviewing the indications of support.

The Mission noted that the case of Rodríguez Calderón triggered extensive public debate. By a vote of four in favor and three against, the Tribunal resolved to accept the candidacy. The magistrates voting in favor argued that Rodríguez Calderón's right to a hearing had been violated, alleging that the INE had not allowed a review of all the invalidated indications of support. On that, the ruling

⁶³ According to information provided by INE, only 22 requests had been received to know whether those citizens' personal data (such as their signature, voter credential, I.D number [OCR] had been used as manifestations of citizen support for some would-be independent candidate.

⁶⁴ SUP-JDC-186/2018 joined with SUP-JDC-201/2018.

states: "although the prospective candidate was able to witness the verifications conducted for each of the registered indications of citizen support, the fact is the hearings did not involve an exhaustive, detailed, and complete utilization of the system created to that end nor is it clear from them that the complainant was in a position to review all the indications of support, or to know the legal grounds for declaring that there were inconsistencies in each of them."

Moreover, the magistrates forming the majority argued that, as a large number of initially dismissed indications of support⁶⁵ were subsequently remedied, it was reasonable to presume that following a review of all the invalidated indications of support, Rodríguez Calderón would have attained the percentage needed to meet the legal threshold. Finally, from that standpoint, it was argued that, in order to guarantee integral reparation of the impaired right (the right to be voted on), it was necessary to allow Rodríguez Calderón to participate fully in the electoral process from the start of the campaign period.

The magistrates responsible for the minority vote maintained, on the other hand, that the right to a hearing had been respected during the process of verification of the indications of citizen support, but that the prospective candidate had opted not to exercise it to the full during one of the prescribed phases. They further maintained that there had been no obstacles to adequate exercise of the right to a hearing, since the verification mechanism implemented by the INE allowed prospective candidates to know the reasons for dismissal of indications of support and to present arguments to request rectification of the dismissal decisions. Finally, the magistrates argued that, to guarantee equal conditions for all candidates or prospective candidates in the electoral process, it was necessary for all contestants to fully verify compliance with requirements. Accordingly, they regarded the decision to order registration of Rodríguez Calderón's candidacy as incorrect, even if the right to a hearing had been violated, it would have sufficed, to comply with the duty to fully restore the plaintiff's rights, to simply grant additional time for verification of the signatures pending review.

E.10 Political Communication

The political communication model adopted in Mexico's electoral legislation since 2007 was established in order to provide all political parties and independent candidates with equitable access to electronic media, radio and television in order to promote their proposals.

At the same time, the regulations⁶⁶ establish that private individuals and legal entities may not contract radio or television advertising designed to influence citizens' electoral preferences for or against political parties or candidates to elective office. Some actors argued to the Mission that those regulations curtailed the ability of candidates, parties, journalists, and civil society to voice their opinions and disseminate ideas during political elections.

In light of inter-American⁶⁷ and domestic standards, and reiterating the view expressed by the OAS in 2015, the Mission notes with concern that current regulations "could curtail opportunities for

⁶⁵ According to judgment SUP/JDC/0183/2018: "Within the (780,398) inconsistencies that the plaintiff was able to review together with the electoral authority, it was ascertained that 62,730 allowed validation of the manifestations of support; that is to say a high percentage of the inconsistencies detected (8.04%) could be remedied."

⁶⁶ Article 41. Political Constitution of the United Mexican States.

⁶⁷ Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 13 of the American Convention on Human Rights guarantee the rights to freedom of information and expression. They establish that any restriction of those rights must be pre-established in a law and be necessary and proportionate vis-a vis the protection of a right or other legitimate purpose. In the same vein, in addition to highlighting their importance in a democratic State, the Inter-American Court of Human Rights has pointed out that it is essential that the exercise of those rights be protected and guaranteed in political debate during an electoral process (Cf. I/A Court of H.R. , Case of *Ricardo Canese vs Paraguay*. Judgment of August 31, 2004, Series C, No. 111)

expression of views needed for intense, dynamic, and democratic political debate”⁶⁸ involving non-party stakeholders.

The Mission recommends that Mexican institutions strive to interpret that constitutional prohibition in a way that ensures maximum protection of the rights of citizens to freedom of information and expression, particularly in an electoral context.

At the same time, as its 2015 report pointed out, while the Mission values the intention to support electoral equity, the current communications model does not appear to support high-quality political debate. Within the radio and television time allotted to political parties for promoting their candidates, advertising spots are limited to 30 seconds. The Mission considers that the dissemination of a large number of short spots does not necessarily foster a better informed vote, given that it is not conducive to the presentation of government programs, plans, or proposals.

The EOM recognizes that, despite the limitations inherent in the political communications model, electronic media, especially television, opened up opportunities for public debate and dialogue with all the political parties and with other non-party actors. In general, that helped ensure equitable coverage and contributed to the development of a deeper democratic process.

E.11 Political Financing

Mexico has a mixed political financing model, which incorporates both public and private funding.⁶⁹ In 2018, direct public funding at the federal level amounted to 6.8 billion pesos, equivalent to US\$350 million.⁷⁰ In addition, political parties and independent candidates received indirect public financing, including, in particular, access to State spots on radio and television. The large volume of public funds that parties receive by law is one of the mainstays of a system that has made significant progress in terms of equity.

Regarding oversight of party finances, the laws allow the INE considerable leeway, by exempting it from bank, fiduciary, and tax secrecy restrictions.⁷¹ In exercising its compliance-monitoring functions, the INE has at its disposal a sophisticated I.T. app called the Integral Monitoring System (*Sistema Integral de Fiscalización* -SIF), a tool that parties are required to use to register their financial and accounting transactions. The information reported is subject not only to review by the electoral authorities but also to citizen scrutiny, because the income and expenditure reports are posted on a web platform that anyone can access.

With respect to sanctions, legislation⁷² provides for the annulment of federal or local elections in cases in which campaign expenditure overruns exceed 5% of the authorized amount, radio or television spots are purchased, or public or illicit funds are used in campaigns. Various specialists interviewed by the Mission were of the opinion that punishing campaign expenditure overruns with annulment of an election could be encouraging parties to under-report their expenditure.

⁶⁸ Organization of American States. Report to the Permanent Council by the Electoral Observation Mission on the occasion of the federal elections of June 7, 2015.

⁶⁹ General Law of Political Parties: Title Five.

⁷⁰ National Electoral Institute, Compliance-Monitoring Unit (*Unidad de Fiscalización*).

⁷¹ Political Constitution: Article 41.

⁷² In the event of serious, willful and decisive violations. The last-mentioned factor is presumed if the difference between first and second place is less than 5% (Article 41 of the Constitution ; Article 78 bis of the General Law governing Electoral Challenge Mechanisms).

At the same time, fines are imposed for delays in reporting financial transactions. Even though this provision exists, the Mission observed that some parties failed to report their income and expenditure on time.

In these 2018 elections, the authorities responsible for monitoring party finances faced major challenges given the large number of simultaneous campaigns. This time round, the large number of candidates at both the federal and local levels resulted in some 30,000 reports for the INE to audit.⁷³ Under such complex circumstances, the regulatory framework grants the INE just 40 days to review the financing reports for all the campaigns. In view of that heavy administrative burden, the OAS Mission recommends extending the time allowed for the electoral authority to conclude its oversight tasks or else considering the possibility of delegating that task (in the case of local candidacies) to local electoral authorities capable of performing that function.

At the same time, despite the existence of a robust regulatory framework, party representatives, academics, and members of civil society voiced their concern to the Mission regarding the possible influx of money of unknown origin and of campaign funds that are not reported. This hidden financing could impair the transparency of the system and fair competition in favor of candidates with access to those kinds of funds.

For future electoral processes, the Mission recommends evaluating the appropriateness of the penalty system, with a view to enhancing its dissuasive effects. In this context, the Mission suggests analyzing the responsibility of individuals (leaders, candidates, and treasurers) and incorporating punishments and new legal definitions of offenses to the regulations. Along the same lines, and to strengthen the National Electoral Institute's oversight capabilities, the Mission suggests coordinating with other State entities, especially those agencies with more investigative and financial intelligence tools at their disposal.

Use of public funds during campaigns and the distribution of cards

Various stakeholders told the Mission that some campaigns used public funds and social programs. In addition, cards or certificates were being issued accompanied by a pamphlet describing promises of future monetary and social benefits that the citizen would receive if the party or candidate handing them out should win.

In previous electoral processes, the Electoral Tribunal had to deal with cases related to the use of such cards and ruled that they constituted electoral propaganda.⁷⁴ In 2017, the INE amended, *inter alia*, Article 143 Quater of the Monitoring Rules to 1) explicitly broaden the ban to include the use of 'any card, flier, two-sided or three-sided leaflet, plastic object or any other document [...], ' as well as asking citizens for any personal data in exchange for said benefit'⁷⁵ and 2) establish that any contravention of this provision would be considered "a non-party expenditure, or one unrelated to activities designed to elicit a citizen's support or vote."

When ruling on that measure, the Electoral Tribunal of the Judiciary of the Federation considered that in the first paragraph the INE had overstepped its authority, so it annulled those

⁷³ Information provided by the INE Technical Compliance-Monitoring Unit on June 26, 2018.

⁷⁴ SUP-RAP-388/2017 and others joined to it.

⁷⁵ "any card, flier, two-sided or three-sided leaflet, plastic object or any other document or material offering or delivering any direct or indirect, mediate or immediate benefit, in kind or in cash, through any system involving the delivery of a good or service, as well as asking citizens for any personal information in exchange for said benefit" (INE Decision CG409/2017).

amendments.⁷⁶ As for the second paragraph, the Tribunal found that those expenditures were not only banned but should be counted as campaign expenses.

It is worth highlighting that after Election Day, the Higher Chamber of the Tribunal stated in a judgment relating to the same matter that "electoral propaganda in the form of cards is not prohibited; what is banned is using them with promises of rewards (*de manera clientelar*) and to influence a citizen's vote"⁷⁷.

In view of the regulations in force, which prohibit the "delivery of any kind of material offering or delivering any direct or indirect, long-term or immediate benefit in kind or in cash,"⁷⁸ the Mission considers it necessary to give more thought to the use of cards. Accordingly, the Mission recommends evaluating the possibility of legally classifying such forms of conduct as electoral crimes and of holding both those who distribute them and those who facilitate their use liable for that offense. This, because the Mission regards this practice as vote-buying. Likewise, the Mission recommends establishing regulatory mechanisms to prevent requests for copies of voter credentials that can be subsequently used by parties to win over citizens with promises of benefits.

Access to public financing by independent candidates

During interviews with the Mission, academics, candidates, and civil society representatives concurred that the formula for distributing both direct and indirect public funding places independent candidates at a disadvantage.

For this electoral process, at the federal level, approximately 43 million pesos⁷⁹ were allocated for all independent candidates. That translates into only 7 million pesos for each independent candidate for the presidency, whereas party financing for federal positions ranged from 118 to 547 million. This asymmetry also applied to the distribution of indirect financing. The Mission observed that the time for radio and television slots allocated to independent candidates was significantly less than for political parties.

For future electoral processes, the Mission recommends evaluating the regulations governing the entitlements of independent candidates, with a view to establishing a more level playing field for their participation.

E.12 Electoral Justice

The Electoral Justice system comprises the mechanisms for resolving disputes generated at various stages in the electoral process, from the time elections are convened through to the proclamation of results. That includes matters relating to the electoral roll, the registration of political organizations, the registration of candidates, the challenging of results, requests for annulment, and appeals and procedures to deal with specific issues, such as electoral propaganda, financing, use of the media, and so on.

In Mexico, electoral dispute settlement functions are performed by the Electoral Tribunal of the Judiciary of the Federation (TEPJF), which is organized into local tribunals, regional divisions and the Higher Chamber, which forms part of the organizational structure of the Judiciary.

⁷⁶ SUP-RAP-623/2017 and others joined to it.

⁷⁷ Resolution SUP-REP-638/2018 of July 18, 2018

⁷⁸ General Law of Electoral Institutions and Procedures, Article 209.5.

⁷⁹ Source: INE Decision CG339/2017

In Mexico, the important role of electoral tribunals in resolving electoral disputes has been well developed and consolidated. As a result, the law regulates a whole set of appeals and bodies for handling any questioning or challenging of most decisions relating to the electoral process. These mechanisms for challenges have clearly defined purposes and spheres in keeping with the country's specialized electoral justice system.

The Mission took note that the stakeholders in the electoral process resort to those specialized bodies and observed the importance of this system of claims and appeals for addressing the various issues that arise in electoral processes. According to information provided to the Mission by the TEPFJ, in connection with this electoral process, the TEPFJ had to address 14,937 matters, between 2016 and 2018, related, in particular, to election results (36%); registration of coalitions, candidates, or parties (18%) and penalty proceedings (15%); independent candidates (7%), internal processes in political parties (7%), and other issues (17%)⁸⁰. For Higher Chamber cases, the average time it took to resolve a case was 10.4 days.⁸¹

The Mexican electoral justice system is one that makes the largest number of judgements related to electoral processes, due to the fact that almost all acts by electoral bodies can be revised and challenged (including guidelines), at all stages of the electoral process (before, during, and after elections). While these arrangements are greatly appreciated by those involved, they place a heavy burden on the authorities. The Mission reiterates the recommendation made in 2015, which underscores the need to "encourage a review of the legislation with a view to eliminating incentives for excessive litigation."

F. ACKNOWLEDGEMENTS

The Mission would like to thank the authorities and staff of the National Electoral Institute, the Electoral Tribunal of the Judiciary of the Federation, the Prosecutors' Office Specializing in Electoral Offenses, as well as the other local electoral institutions for their cooperation with the Mission, without which its work would not have been possible. It would also like to thank the Secretariat of Foreign Affairs and the Secretariat of the Interior for their invaluable support.

The Mission also gratefully acknowledges the financial contributions made by the governments of Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, France, Honduras, Israel, Italy, Korea, Peru, Serbia, Spain, Switzerland, and the United States, which made the deployment of this Mission possible.

Finally, the Mission congratulates the citizens and the authorities involved in this electoral process on the successful holding of the largest and most complex elections in Mexico's history.

⁸⁰ Information provided by the TEPJF, updated on August 31, 2018.

⁸¹ Information provided by the TEPJF for the period between January 1 and September 12, 2018.

I. ANEXXES (AVAILABLE IN SPANISH ONLY)

INFORMES POR TEMA

1) ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Introducción

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

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

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

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

Elección Federal						
Diputados Mayoría Relativa	Diputados Rep. Proporcional	Senadores Mayoría Relativa	Senadores Rep. Proporcional	Senadores primera minoría	Presidente de la República	Total
300	200	64	32	32	1	629
Elecciones Locales Concurrentes (30)						
Diputados Mayoría Relativa	Diputados Representación Proporcional	Ayuntamientos y Alcaldías ⁸²	Otros Cargos ⁸³	Gobernadores y Jefe de Gobierno	Total	
585	387	1,612	184	9	2.777	
TOTAL DE CARGOS						3.406

Fuente: Instituto Nacional Electoral

⁸² No se contemplan a los regidores y síndicos de los ayuntamientos, así como a los ayuntamientos electos mediante sistemas normativos internos. Con estos cargos, la suma total asciende a 18,299.

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

Marco Jurídico

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

Autoridades Electorales



– El Instituto Nacional Electoral (INE)

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

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

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

El INE además tiene atribuciones especiales:

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

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

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

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

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸⁴

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

⁸⁴ Para más detalles sobre el TEPJF, referirse al Anexo de Justicia Electoral.

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

– Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

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

– Organismos Públicos Locales (OPLs)

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

Ciudadanos elegibles para votar

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el voto es un derecho y una obligación de la ciudadanía⁸⁵. No existen sanciones formales para ciudadanos que no emitan el sufragio.

Todos los mexicanos mayores de 18 años pueden participar en las elecciones. Para ello, deben estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con una credencial para votar con fotografía. Los ciudadanos que residan en el extranjero pueden ejercer su derecho al voto para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como gobernadores de las entidades federativas y del jefe de gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados. Para 2018, los ciudadanos de Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán, fueron elegibles para participar desde el extranjero, en la elección de gobernador de su estado y jefe de gobierno⁸⁶, respectivamente.

Padrón y lista nominal de electores

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

-Padrón Electoral⁸⁷: es la base de datos que contiene la información básica de los hombres y mujeres mexicanos, mayores de 18 años, que han presentado la solicitud para obtener la Credencial para Votar. Se divide en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.

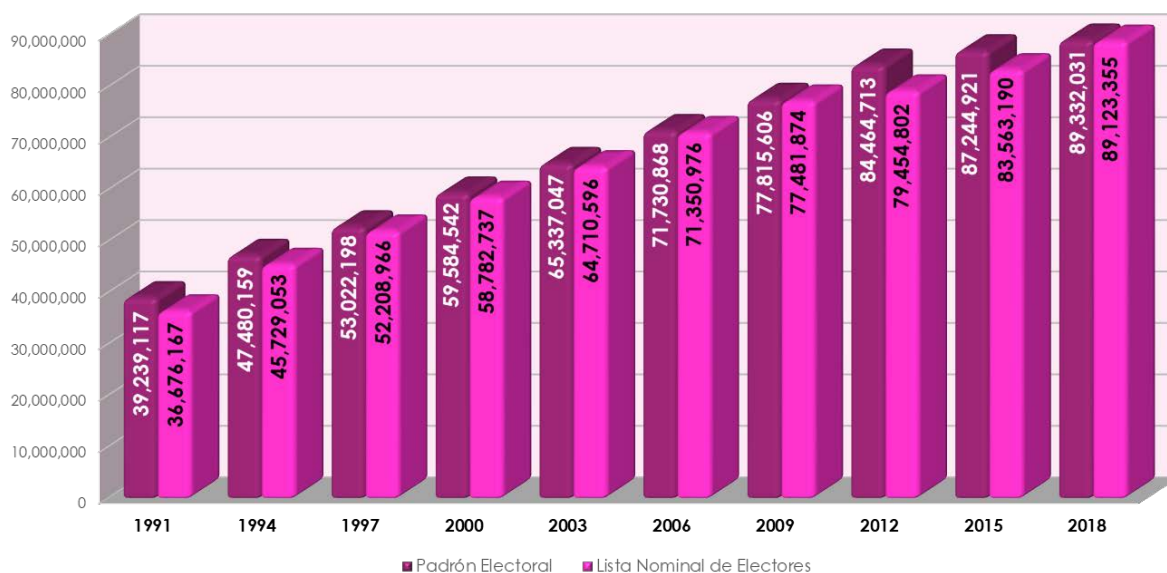
⁸⁵ Artículos 35 y 36.

⁸⁶Instituto Nacional Electoral, <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/ine-y-el-voto-en-el-extranjero>

⁸⁷ Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, artículo 128

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

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



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

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

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

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

Fuente: INE/CG465/2018

De cara a las elecciones del 1 de julio de 2018, se habilitaron en la Lista Nominal de Electores un total de 89.123.355 ciudadanos, contra 89.332.031 registrados en el Padrón Electoral. De estos datos se desprende que la tasa de cobertura de la Lista Nominal respecto del Padrón Electoral fue del 99,77%. La Misión desea destacar, asimismo, la elevada tasa de empadronamiento⁸⁸ con la que

⁸⁸ La tasa de empadronamiento refiere al porcentaje de la población en edad de votar que efectivamente se encuentra en el padrón electoral.

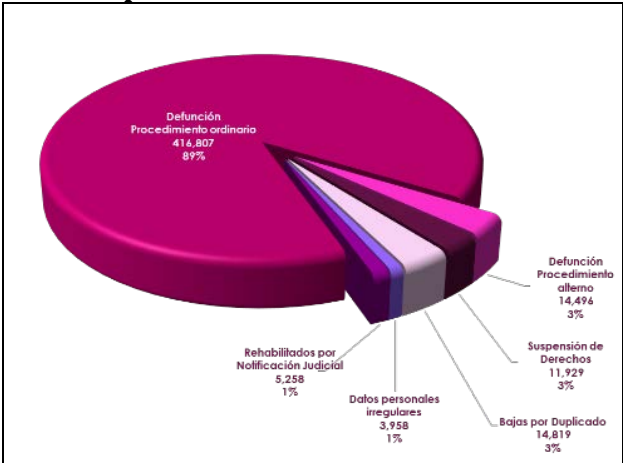
cuenta México. De un 95,4% de cobertura en 2006 se llegó al 97,6% en 2012 y, para este proceso electoral, se alcanzó una tasa de 98.3%⁸⁹.

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

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

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

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



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

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

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

⁸⁹ Resultados Nacionales de la Verificación Nacional Muestral 2018. Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Instituto Nacional Electoral.

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

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

Funcionarios Temporales del INE

Supervisor Electoral (SE)

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

Capacitador/a Asistente Electoral (CAE)

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

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

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

Fuente: Numeralia INE al 21 de junio de 2018

Mesas Directivas de Casilla

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

Para este proceso electoral, se sortearon 11.647.618 ciudadanos para integrar las casillas y las mesas de escrutinio y cómputo para el Voto de los mexicanos residentes en el extranjero (VMRE)⁹⁰. Del total de las y los ciudadanos sorteados que cumplieron con los requisitos de ley (aptos) 1.193.733 eran hombres (43,24%), y 1.566.965 mujeres (56,75%). De los 70.740 ciudadanos sorteados en los siete distritos partícipes en el VMRE, el 53% (37.459) eran mujeres y el 47% (33.281) hombres⁹¹.

⁹⁰ De este total, 13% (11,623,878) corresponde al sorteo de la Lista Nominal y 2% (70,740) para las mesas de escrutinio.

⁹¹ Instituto Nacional Electoral. (Junio 2018). *Informe sobre la Primera Etapa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral a Ciudadanas y Ciudadanos Sorteados*.

Capacitación

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

La estrategia de capacitación contó con actividades preliminares de sensibilización, con sesiones de formación en sentido estricto y finalmente con simulacros de las operaciones electorales. La Misión tuvo la oportunidad de asistir tanto a sesiones de capacitación como a simulacros, que se desarrollaron de forma correcta y siguiendo las pautas previamente establecidas. La capacitación se dirigió tanto a funcionarios titulares de casilla como a los suplentes, lo que debe ser anotado como un aspecto positivo ya que mitigó los efectos de las renunciaciones acaecidas antes y durante la propia jornada electoral⁹². Cabe resaltar además que, el día de la elección, los suplentes adscritos a una determinada casilla pudieron, en caso necesario, suplir la ausencia de funcionarios titulares de otra casilla de la misma sección. La Misión saluda la flexibilidad de estas previsiones organizativas, que facilitaron el desarrollo de la jornada electoral.

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

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

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

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

Logística de casillas

Ubicación

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

⁹² Concretamente, a 30 de junio de 2018, se habían tramitado 497.096 renunciaciones (35,54% del total de funcionarios) Esta cifra supone un aumento respecto a las elecciones de 2015 (29,32%) y 2012 (21,79%).

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

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

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

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

Horario de instalación de casillas e inicio de la votación

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

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

De acuerdo con datos oficiales⁹³, a las 8:29 de la mañana del día de los comicios, solamente habían abierto el 19:05% de las casillas. A las 8:59, ya casi una hora después del horario previsto para el inicio de la votación, ese porcentaje ascendía a tan sólo 57,98%. Esta demora en la apertura generó largas filas de ciudadanos en los alrededores de los lugares de votación y llevó a que, pasado cierto tiempo, algunos ciudadanos tuvieron que retirarse sin ejercer el sufragio.

Casilla única

La implementación de la casilla única supuso que todos los comicios fueran gestionados por una única instancia⁹⁴. Desapareció, por lo tanto, la anterior separación entre casillas para elecciones federales y casillas para comicios locales. Este modelo ya había sido utilizado en algunos estados en las elecciones de 2015.

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

⁹³ Datos suministrados por el INE a la Misión.

⁹⁴ Art. 253.1 LGIPE

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

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

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

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

Distribución de materiales electorales

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

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

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

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

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

Casillas especiales

El sistema electoral mexicano prevé la instalación de casillas especiales para que puedan votar los ciudadanos que se encuentran transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio. Los consejos distritales determinan el número de casillas especiales que se instalan⁹⁵, que tendrán un máximo de 750 boletas, como las demás casillas. Para esta elección, se aprobaron 1,051 casillas especiales en todo el país.

Si bien esta modalidad de casilla busca garantizar el derecho al voto de la mayor parte de la ciudadanía posible, el día de los comicios de presentaron importantes problemas debido al alto número de personas que acudieron a votar a estas instalaciones. Como ya ocurrió en pasadas elecciones en México, se agotaron las boletas en al menos 292 casillas especiales⁹⁶, lo que ocasionó que muchas personas no pudieran votar.

Criterios de validez y nulidad de los votos

El 7 de junio de 2018, tres semanas antes de la jornada electoral, el Consejo General del INE adoptó un acuerdo⁹⁷ en el que se añadió como voto válido aquella boleta que incluyera una mención clara a algún candidato, aunque lo escrito no se circunscribiera al recuadro de la candidatura correspondiente. Se admitieron menciones que no aludieran explícitamente al nombre y apellidos del candidato, sino a apodos, siglas. Esta decisión fue confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁹⁸. Asimismo, el acuerdo estableció que los votos dirigidos a la candidata renunciante Margarita Zavala, debían ser considerados como votos a candidatos no registrados. Esta última decisión fue revertida por el TEPFJ: el 18 de junio¹⁵, la Sala Superior del Tribunal resolvió que las boletas marcadas por Zavala debían registrarse como nulas.

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

Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE)

Desde su autorización en 2006, México ha ido ensayando diversos sistemas de voto desde el extranjero, incluido casos de voto por internet para el Distrito Federal y otras entidades federativas. En esta ocasión se realizó por correo a través de una empresa privada de mensajería⁹⁹.

⁹⁵ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 258

⁹⁶ De acuerdo a información proporcionada por el INE.

⁹⁷ Acuerdo INE/CG515/2018.

⁹⁸ SUP-RAP-160/2018 y acumulados.

⁹⁹ El voto electrónico para residentes en el extranjero está contemplado en el Art. 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

En lo relativo al procedimiento, cabe destacar que aquellos ciudadanos que fueron credencializados previo al inicio del período electoral¹⁰⁰, debieron realizar los siguientes procesos entre el 1 de septiembre y el 31 de marzo: 1) Completar y enviar la Solicitud Individual para Votar desde el Extranjero (SIVE); 2) comunicar su decisión de votar; 3) Ingresar su clave de elector y el Código de Identificación de Credencial (CIC); 4) Confirmar o proporcionar nuevo domicilio (en los casos de cambio de domicilio, también se debe remitir comprobante de nuevo domicilio en el extranjero); 5) Proporcionar y/o ratificar los datos de contacto; 6) Proporcionar dato verificador con el fin de corroborar la información que corresponde al ciudadano/a.

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

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

Publicación de resultados

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

Entre las razones que explican esta demora se cuenta, en primer lugar, el procedimiento que se siguió durante el conteo en las mesas. Si bien el INE originalmente había dispuesto que las actas de escrutinio y cómputo, de las cuales se extraen los datos para el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), se completaran inmediatamente después de finalizar cada escrutinio, la jurisdicción electoral anuló la propuesta por considerarla violatoria de la LGIPE¹⁰¹, según la cual las actas se deben rellenar después de haber terminado el conteo de todos los comicios. Ello obligó, en ciertos casos, a esperar el escrutinio de hasta seis elecciones diferentes.

¹⁰⁰ 1 de septiembre de 2017.

¹⁰¹ Artículo 291

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

La Misión desea destacar la ejecución del sistema “PREP Casilla¹⁰²”, que permitió por primera vez capturar y transmitir directamente desde las casillas electorales las imágenes de las actas de escrutinio y resultados para su procesamiento. En los casos en que se implementó, este mecanismo permitió acelerar el proceso de transmisión de resultados y disminuir la logística asociada al traslado de las actas hasta los Centros de Acopio y Transmisión de Datos.

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

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

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

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

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

Las atribuciones del INE¹⁰³ y de los OPLs están estipuladas en el artículo 41, apartado C de la Constitución Política, el cual establece que para las elecciones locales, los organismos públicos locales ejercerán funciones en las siguientes materias:

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

¹⁰² Para mayor detalle respecto al PREP Casilla, consultar el Anexo de Tecnología Electoral.

¹⁰³ Las atribuciones constitucionales del INE se encuentran detalladas en el anexo de Organización Electoral.

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

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

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

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

Herramientas de intercambio de información

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

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

Coordinación entre INE y las OPL: Comisiones y Lineamientos

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

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

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

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

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

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

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

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

Financiamiento de las elecciones locales

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

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

La MVE/OEA pudo conocer mediante reuniones con consejeros, documentos y medios de prensa que el desembolso en algunos estados se realizó con un total de fondos bastante menor a lo solicitado, de forma fraccionada e inclusive con desembolsos tardíos realizados a muy pocos días antes de la elección¹⁰⁴.

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

Hallazgos y recomendaciones

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁴ El caso puntual y más crítico se refiere al caso del estado Morelos, aunque no fue el único.

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

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

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

-Homologación de Procedimientos: En la reforma político-electoral de 2014 el nuevo Instituto Nacional Electoral asumió funciones que antes recaían en los institutos locales. Como ente centralizado, el principal objetivo del INE es homologar los procesos electorales de los Órganos Públicos Locales (OPL). Con relación a la elección del 2015, la Misión constató mayor claridad respecto a los roles de cada institución, así como la existencia de espacios formales de vinculación y coordinación operativa entre el INE y los distintos OPL. No obstante, la Misión advierte que persisten desafíos en cuanto a la homologación de procedimientos, debido a que por el propio carácter federal del sistema político-electoral mexicano, los OPLs cuentan con autonomía en materia de legislación electoral a nivel local, que en ocasiones podría diferir de las disposiciones federales¹⁰⁵. En este sentido, la Misión recomienda seguir trabajando en mejorar la articulación inter-institucional.

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

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

¹⁰⁵ A modo de ejemplo, el lineamiento del INE permite el recuento de votos en las casillas cuando la diferencia de votos entre el primer y segundo candidato sea del 1% o menos de votos. En cambio, en el Estado de Morelos, la legislación permite el recuento cuando la diferencia es de 0.5%.

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

2) TECNOLOGÍA ELECTORAL

Introducción

El 1 de julio de 2018 se celebraron en México Elecciones Federales y Locales. A nivel nacional, se eligió al Presidente de la República, 128 senadores y 500 diputados. A su vez, 30 de las 32 entidades federativas eligieron autoridades locales, entre ellas: Gubernaturas, Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, Congresos Locales, Ayuntamientos, Juntas Municipales y Alcaldías. En total, se renovaron 18.299¹⁰⁶ cargos. Se trató de la elección más grande de la historia de México, y de un importante reto para las autoridades electores, fundamentalmente en materia de organización y logística electoral.

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

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

En paralelo, el INE y los OPL pusieron en ejecución el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), que mediante el cómputo de las actas de todas las casillas ofreció resultados desde la misma noche del proceso electoral¹⁰⁷. El Instituto Nacional electoral realizó el PREP de los cargos del ámbito federal, que incluían la presidencia, las senadurías y las diputaciones; las diferentes OPL se encargaron del procesamiento de los resultados preliminares de los comicios locales.

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

Marco Jurídico

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

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

¹⁰⁶ INE, Numeralia del proceso electoral 2018, con corte al 8 de julio de 2018

¹⁰⁷ Los resultados del PREP fueron preliminares, es decir, no vinculantes y sin efectos jurídicos

auditorías, que permiten garantizar la calidad y la seguridad de los procesos tecnológicos. El Comité Técnico Asesor del PREP (COTAPREP)¹⁰⁸, por ejemplo, es el organismo encargado de realizar estudios, análisis y propuestas para optimizar el PREP, así como de prestar asesoramiento en su ejecución. Otro órgano que también está contemplado en el reglamento es el Comité Técnico Asesor de los Conteos Rápidos (COTECORA)¹⁰⁹, el cual brinda asesoría para el diseño, implementación y operación de los conteos rápidos que se realizan.

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

En México, las candidaturas independientes representan la forma para que los ciudadanos que no están afiliados a algún partido político puedan contender por alguno de los cargos de elección popular. Para las Elecciones de 2018, los cargos federales a los que se podían postular los ciudadanos de manera independiente eran: Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales. Para presentar una candidatura independiente se debía recoger dentro del plazo establecido, un determinado porcentaje de apoyos ciudadanos.¹¹⁰

En los anteriores procesos electorales, para registrar su apoyo a un candidato, el ciudadano debía llenar a manualmente una serie de formularios y entregar una copia física de su credencial. De cara a las elecciones de 2018, el INE desarrolló un aplicativo que permitía que, mediante el uso de una tableta o un celular, un personal auxiliar¹¹¹ capturara digitalmente los datos personales y las imágenes de las credenciales de votación de los ciudadanos que ofrecían su apoyo. Los datos así obtenidos eran transmitidos a los servidores del INE, donde pasaban por diferentes procesos de validación, automáticos y manuales¹¹².

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

Ello sucedió, por ejemplo, con los registros que no tenían el soporte documental indicado en la normativa¹¹³. Puesto que el aplicativo utilizado para capturar los datos de los ciudadanos no estaba

¹⁰⁸ Reglamento de Elecciones Artículo No. 340.

¹⁰⁹ Reglamento de Elecciones Artículo No. 362.

¹¹⁰ *El porcentaje de apoyos requeridos varía según el cargo. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 371*

¹¹¹ Previamente registrado por el aspirante a candidato

¹¹² *No se consideraron como apoyos válidos aquellos que contenían nombres con datos falsos o erróneos, los que no venían acompañados con copias de credencial de elector vigente, los que correspondían a ciudadanos con residencia fuera de la demarcación territorial para la que estuviera postulando el aspirante y los ciudadanos/as que hayan sido dados de baja de la lista nominal. Asimismo, en el caso de la existencia de más de una manifestación de un ciudadano/a a favor de una misma persona aspirante, solo se computa una, y finalmente, cuando una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de una persona aspirante, solo se computará la primera manifestación presentada. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 385, párrafo 2, de la LGIPE; Lineamientos: numeral 25.*

¹¹³ *Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/ANEXO-1-CG387-17.pdf>*

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

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

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

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

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

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

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

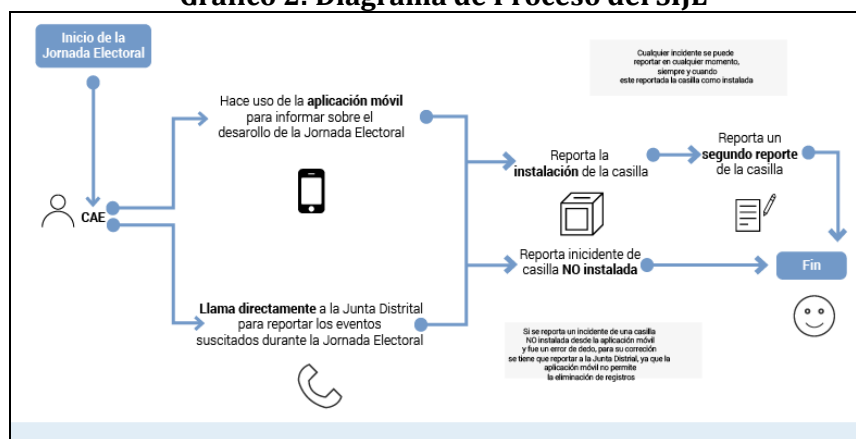


Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

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

A los fines de completar sus reportes, los CAEs visitaban dos veces cada casilla asignada. En la primera visita informaban sobre aspectos relacionados con la apertura de la votación, mientras que en la segunda reportaban datos sobre el funcionamiento de la casilla¹¹⁴. Bajo este esquema, el ingreso de nuevos datos al sistema dependía del tiempo que se demorase el capacitador en trasladarse de una casilla a la otra. Por lo anterior, la Misión observó que si bien la información sobre la apertura de las mesas estuvo siempre disponible, la misma ingresó por cortes y no en tiempo real.

Gráfico 2: Diagrama de Proceso del SIJE



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

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

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

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

¹¹⁴ Como la composición del personal, de los representantes de partidos así como posibles incidencias

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

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

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

Conteo Rápido

En la noche de los comicios, el INE realizó un proceso de Conteo Rápido para estimar la tendencia de las elecciones para presidente, gobernadores¹¹⁵ y jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Este conteo se hizo en base a una muestra y se alimentó de la información que los funcionarios de casilla volcaron en el cuadernillo de operaciones (una bitácora que se utilizó para calcular la suma de los votos antes de pasarlos al Acta de escrutinio y cómputo).

Para la generación de la muestra se conformó un Comité Técnico Asesor de los Conteos Rápidos (COTECORA), integrado por nueve estadísticos o matemáticos expertos en diseño muestral y con amplia experiencia en este tipo de ejercicios. Para el cargo de presidente de la república la muestra incluyó 7.500 casillas a nivel nacional más 287 adicionales en los estados de Baja California y Sonora¹¹⁶, lo que representó un total de 7.787 casillas.

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

¹¹⁵ En Chiapas, Puebla, Guanajuato, Tabasco, Jalisco, Veracruz, Morelos y Yucatán.

¹¹⁶ Puesto que estos estados cuentan con un uso horario diferente, se incluyeron más casillas por posibles retrasos en la llegada de información.

Gráfico 3: Diagrama de procesamiento de resultados del Conteo Rápido



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

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

Los simulacros realizados los domingos 10, 17 y 24 de junio permitieron probar la infraestructura, las comunicaciones y la capacidad del personal para el procesamiento de los resultados. Cada simulacro incluyó en su planificación, probar el cien por ciento de las actas de escrutinio y cómputo de diferentes niveles federales y de los niveles locales en los casos que aplicaba. Asimismo, para asegurar el correcto funcionamiento del sistema, el INE integró un Comité Técnico Asesor para el PREP (COTAPREP)¹¹⁷. Compuesto por 7 especialistas en tecnologías de la información, estadística, ciencia política e investigación de operaciones, el comité se encargó de brindar asesoría técnica. De manera complementaria, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) realizó una auditoría al Sistema Informático y a la Infraestructura Tecnológica del PREP.

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

“El sistema informático del Programa de Resultados Electorales Preliminares que fue desarrollado por el Instituto Nacional Electoral para el Proceso Electoral Federal 2018, brinda la funcionalidad necesaria para llevar a cabo la digitalización, captura y publicación vía Internet de la información de las Actas de Escrutinio y Cómputo de manera íntegra y conforme con los criterios de captura, contabilización y publicación señalados en el Anexo 13 del Reglamento de Elecciones.”¹¹⁸

¹¹⁷ Así lo ordena el como indica el reglamento electoral en el Capítulo II, Artículo 339.

¹¹⁸ <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/PREP2018-informeauditoria-20180630.pdf>

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

Si bien la Misión saluda la puesta en marcha de este sistema, observó que en la práctica su implementación fue parcial debido a que aproximadamente la mitad de los capacitadores asistentes electorales no enviaron la fotografía del acta al estar dedicados a asistir en el escrutinio y llenado de actas¹¹⁹.

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

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

Publicación de Resultados del PREP

Para la publicación de resultados electorales del PREP se firmó un convenio con 31 difusores externos, quienes- a través de sus propios medios- se encargaron de dar a conocer la información entregada por la autoridad electoral desde su portal. La plataforma de resultados oficiales del INE se alojó en un servidor externo, en lo que se conoce hoy en día como la Nube¹²⁰. Esta modalidad permitió mantener los datos publicados aislados de la información procesada en los servidores del PREP, garantizando de este modo mayor seguridad frente a potenciales ataques externos.

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

¹¹⁹ <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/02/extiende-ine-el-cierre-del-prep-para-brindar-mayor-informacion-la-sociedad/>

¹²⁰ La computación en la nube (del inglés cloud computing), conocida también como servicios en la nube, informática en la nube, nube de cómputo, nube de conceptos o simplemente "la nube", es un paradigma que permite ofrecer servicios de computación a través de una red, que usualmente es Internet.

Gráfico 4: Portal Web de Difusores del PREP



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

Cómputos Distritales (Cómputo Final)

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

Procedimiento

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

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

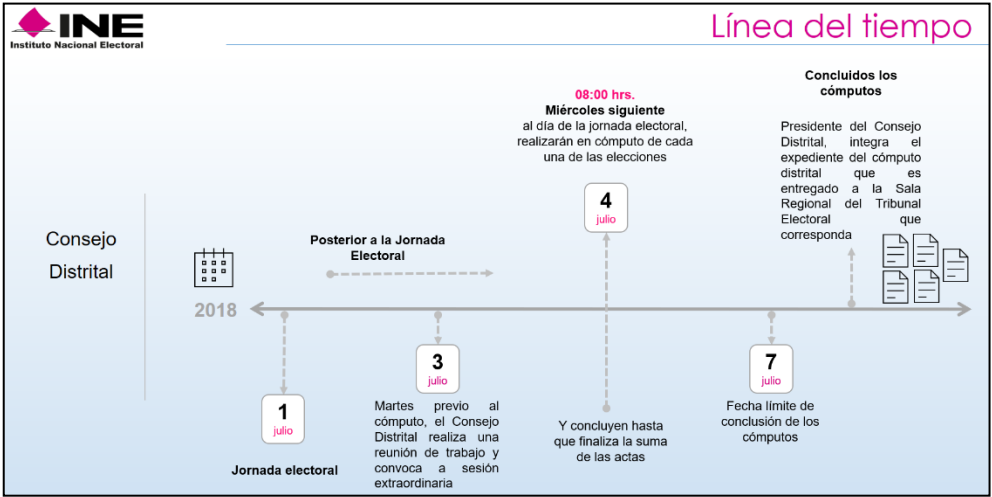
- a) Se constataron alteraciones en las actas que generen duda en el resultado.
- b) No existió el acta de escrutinio y cómputo.
- c) Existieron errores o inconsistencias evidentes en las actas.
- d) Los resultados de las actas originales no coincidieron con los de las copias.
- e) El número de votos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

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

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

El proceso de cómputo distrital para el cargo de presidente inició a las 8:00 a.m. horas del miércoles siguiente a la jornada electoral, acorde a lo establecido en la normativa¹²¹, y continuó de forma ininterrumpida hasta concluir el total de las actas.

Gráfico 5: Línea de Tiempo de Cómputos Distritales



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

Seguimiento y difusión de resultados

Resultados presentados por el Conteo Rápido¹²²

A las 22:30 del día de la jornada electoral se dieron a conocer los resultados del conteo rápido. Para ese momento, si bien se había procesado sólo el 66,5% de las actas seleccionadas para el conteo, ya se tenían datos de los 350 estratos considerados en la muestra, por lo que la información disponible era lo suficientemente representativa y consistente para ser publicada.¹²³

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

Tabla 2: Resultados del conteo		Intervalo %	
Nombre del Candidato	Partido / Coalición / Independiente	Límite Inferior	Límite Superior
Ricardo Anaya Cortés	PAN, PRD, MC	22,1	22,8
José Antonio Meade Kuribreña	PRI, PVEM, NA	15,7	16,3
Andrés Manuel López Obrador	PT, MORENA, PES	53,0	53,8
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	INDEPENDIENTE	5,3	5,5

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

¹²¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Capítulo III, Artículo 310

¹²² Ver anexo 3

¹²³ https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/1Conteo_Rapido_2018_Presidencia.pdf

Resultados presentados por el PREP

La publicación de resultados del PREP se inició de forma oficial a las 20:00 horas del día 1 de julio de 2018, y finalizó a las 21:00 horas del día siguiente. En un principio, estaba previsto que el PREP concluyera a las 20 hs, pero se resolvió extender su funcionamiento porque a la hora establecida para el cierre sólo se contaba con el 90,5% de las casillas computadas. Dentro de las razones oficiales enunciadas por el INE para justificar este cambio de horario se citan: ¹²⁴

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

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

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



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

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

¹²⁴ <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/02/extiende-ine-el-cierre-del-prep-para-brindar-mayor-informacion-la-sociedad/>

Tabla 3: Resultados candidatura a presidente presentado por el PREP

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

*Voto nulo por registro cancelado

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INE

Resultados de los Cómputos Distritales

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

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

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

Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

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

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

Fuente: Instituto Nacional Electoral.

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

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

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

Los resultados proclamados por el TEPJF para el cargo de presidente fueron los siguientes: Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia, obtuvo el 53.20% de los votos, equivalente a 30.11.327 sufragios; Ricardo Anaya Cortés, candidato de la Coalición Por México al Frente, logró 12.607.779 votos, lo que representó un 22.27%, y el candidato José Antonio Meade Kuribreña, de la Coalición Todos por México, obtuvo 9.288.750 votos, cifra que representó un 16,41% del total; finalmente, el candidato independiente, Jaime Rodríguez Calderón obtuvo 2.960.461 votos, lo que representó el 5,23%¹²⁵. La participación ciudadana fue de 63,43%

¹²⁵ Dictamen relativo al cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de Presidente electo. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-EEP-0001-2018.pdf

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

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

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

El Secretario Ejecutivo del instituto enfatizó que las sesiones transcurrieron con normalidad en la mayoría de los Consejos Distritales. Sin embargo, en los Consejos Distritales 02 con cabecera en Bochil, y 04 con cabecera en Pichucalco, ambos en Chiapas, las sesiones tuvieron que ser suspendidas la noche del miércoles debido a situaciones de violencia en las inmediaciones de las Juntas Distritales. De todas formas, en ambos casos, las sesiones pudieron ser restablecidas¹²⁶.

Hallazgos y recomendaciones

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

¹²⁶ <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>

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

3) FINANCIAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL

Introducción

La legislación que actualmente rige el financiamiento político electoral en México es el resultado de la reforma constitucional y legal mexicana que entró en vigencia en el año 2014¹²⁷. Esta marcó un cambio estructural en la materia político-electoral. Uno de los aspectos más sobresalientes de la reforma fue la evolución del Instituto Federal Electoral (IFE) al Instituto Nacional Electoral (INE), la autoridad encargada de organizar, conducir y vigilar las elecciones del presidente y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

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

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

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

El INE, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), es el encargado de revisar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos¹²⁸ y sus candidatos a nivel nacional. El TEPJF, por su parte¹²⁹, funge como segunda y última instancia en la revisión de las resoluciones realizadas por el INE en esta materia, pudiendo anular, confirmar o modificar¹³⁰ las decisiones del instituto. Por último, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es el órgano de la Procuraduría General de la República (PGR) de México, responsable de investigar y perseguir delitos en materia electoral federal¹³¹.

Sistema de financiamiento y marco legal

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

¹²⁷ Para un resumen de la reforma electoral 2014, véase el siguiente link:
<http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>

¹²⁸ Se destaca la figura de los partidos políticos, no obstante, también revisa los informes de gastos de los candidatos independientes.

¹²⁹ Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³⁰ Artículo 47 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹³¹ Artículo 10 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

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

Equidad en el sistema de financiamiento

Estimulación del financiamiento público

En el 2018, el financiamiento público destinado a las campañas electorales a nivel federal¹³² ascendió a 2 mil 148 millones de pesos, en tanto que para actividades ordinarias se fijó una suma cercana a los 4 mil 296 millones de pesos. En total, estos montos sumaron 6 mil 800 millones de pesos, equivalente a 350 millones de dólares¹³³. Adicionalmente, los partidos políticos y las candidaturas independientes contaron con financiamiento público indirecto, destacándose en este rubro el acceso a tiempos del Estado en radio y televisión. El importante volumen de fondos públicos que la ley otorga a los partidos es uno de los pilares centrales de un sistema que ha logrado significativos avances en materia de equidad.

La legislación mexicana prevé el criterio que se debe seguir en la distribución del financiamiento público. De los fondos disponibles para actividades ordinarias, un 30% se distribuye en forma igualitaria entre todos los partidos en contienda y el 70% restante se reparte de acuerdo con el porcentaje de votos que cada fuerza hubiera obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. El financiamiento público para campañas equivale al cincuenta por ciento de los fondos que le corresponden a cada partido político por actividades ordinarias. Para el caso de candidaturas independientes, la LGIPE establece¹³⁴ que estas –en su conjunto– serán consideradas como un partido político de nuevo registro. Los espacios gratuitos en radio y televisión se asignan siguiendo la misma fórmula.

En entrevistas con la Misión, académicos, candidatos y representantes de la sociedad civil coincidieron, en que la fórmula establecida para la distribución del financiamiento público, tanto directo como indirecto, coloca a los candidatos/as independientes en una situación de inequidad. En este proceso electoral, mientras que el financiamiento por partido para cargos federales osciló entre 118 y 547 millones, las candidaturas independientes recibieron- en su conjunto- aproximadamente 43 millones¹³⁵ de pesos. Esta suma se tradujo en tan solo 7 millones de pesos para cada uno de los aspirantes a la presidencia. Esta asimetría se reflejó también en la distribución del financiamiento indirecto: la Misión observó que el tiempo otorgado a las candidaturas independientes en radio y televisión fue significativamente menor que el que se otorgó a los partidos políticos.

¹³² Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen las cifras del financiamiento público de los partidos políticos nacionales y de gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes para el ejercicio 2018.

¹³³ [https://militantes-](https://militantes-pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1)

[pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1](https://militantes-pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1)

¹³⁴ Artículos 407 y 408 de la LGIPE.

¹³⁵ Fuente: Acuerdo INE/CG339/2017

Uso de recursos públicos en campaña y entrega de tarjetas

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

En procesos electorales previos, el Tribunal Electoral debió atender casos relativos al uso de estas tarjetas y resolvió que eran parte de la propaganda electoral¹³⁶. En 2017 el INE reformó, entre otros, el Artículo 143 Quater del Reglamento de Fiscalización para 1) expandir la prohibición de manera explícita al uso de “cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento [...]”, “así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio”¹³⁷ y 2) que la contravención a esta disposición sea considerada “como un gasto sin objeto partidista, o bien, no vinculado a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto”.

Al juzgar la medida, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que en el primer párrafo el Instituto había excedido sus competencias y dejó sin efecto estas modificaciones¹³⁸. En cuanto al segundo párrafo, el Tribunal determinó que este tipo de gastos, además de ser prohibido, debe computarse a los gastos de campaña.

Cabe destacar que posterior a la jornada electoral, la Sala Superior del Tribunal expresó, en una sentencia relacionada a este mismo asunto, que “la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida, lo que está prohibido es utilizarlo de manera clientelar y condicionar el voto”¹³⁹.

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”¹⁴⁰, la Misión considera necesaria una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas. En ese sentido, recomienda evaluar la posibilidad de tipificar como delito electoral estas conductas y responsabilizar tanto a quienes las ofrecen como a quienes viabilizan su uso. Lo anterior, ya que la Misión identifica este tipo de prácticas como compra de votos. Asimismo, se recomienda establecer mecanismos regulatorios para evitar la solicitud de copias de credenciales de elector que posteriormente puedan ser utilizadas por los partidos con fines clientelares.

Restricción al financiamiento privado

La legislación mexicana dispone una serie de obligaciones, restricciones y topes relacionados con el financiamiento privado de las campañas electorales. Entre tales regulaciones se encuentra la prohibición que tienen los partidos políticos de recibir aportaciones de personas no identificadas¹⁴¹, de personas físicas o morales extranjeras¹⁴² y de personas colectivas¹⁴³.

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

¹³⁶ SUP-RAP-388/2017 y acumulados.

¹³⁷ “cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento o material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio” (Acuerdo INE/CG409/2017).

¹³⁸ SUP-RAP-623/2017 y acumulados.

¹³⁹ Resolución SUP-REP-638/2018 del 18 de julio de 2018

¹⁴⁰ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 209, numeral 5.

¹⁴¹ Artículo 55 de la LGPP.

¹⁴² Artículo 54 de la LGPP.

¹⁴³ Artículo 54 de la LGPP.

partidos políticos para el desarrollo de actividades ordinarias y de precampaña. Los aportes de candidatos y simpatizantes, por otra parte, deben ser iguales o inferiores al diez por ciento del tope de gastos para la elección presidencial inmediata anterior¹⁴⁴. Estas disposiciones se orientan a restringir los recursos de fuentes particulares destinados a las campañas, que por su origen o magnitud podrían afectar la equidad en la competencia electoral.

Límites al gasto de campaña

La legislación mexicana establece que las campañas electorales para presidente, senadores y diputados tendrán una duración de 90 días¹⁴⁵. La limitación de los periodos de campaña favorece una reducción en los costos en que incurren los partidos políticos.

Existen, asimismo, otras regulaciones que establecen topes a los gastos efectuados durante el periodo pre electoral. En el marco de la elección a Presidente, los partidos políticos pueden gastar – como máximo– el monto equivalente al veinte por ciento del financiamiento público establecido para la totalidad de partidos en el año correspondiente a la elección¹⁴⁶.

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

Tabla 1. Registro de Operaciones de Ingresos y Gastos

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

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

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

Distintos actores entrevistados por la Misión coincidieron en que los partidos no reportaron la totalidad del dinero recibido y gastado,¹⁴⁷ y que los montos informados a la autoridad electoral no guardan correspondencia con el despliegue de recursos evidenciado durante la competencia electoral. De acuerdo con el testimonio de distintos especialistas, el hecho de que el rebase de tope

¹⁴⁴ Así desarrollado en el artículo 56 de la LGPP.

¹⁴⁵ Artículo 251 de la LGIPE

¹⁴⁶ Los topes al gasto en campaña se encuentran dispuestos en el artículo 243, numeral 4. de LGIPE.

¹⁴⁷ Véase nota en el enlace http://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/indaga-ine-400-quejas-por-gastos

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

Transparencia en el Sistema de Financiamiento

Rendición de cuentas

La LGPP establece la entrega de informes periódicos que dan razón de la gestión económica de los partidos políticos en período ordinario y durante los procesos electorales¹⁴⁸. Durante la campaña electoral los partidos están obligados a presentar reportes de ingresos y gastos por periodos de treinta días, contados a partir del inicio de la campaña¹⁴⁹. Dichos reportes deben ser entregados a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE dentro de los tres días posteriores a la conclusión de cada período.

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

El incumplimiento de los plazos para la presentación de los informes financieros constituye una infracción a la ley y lleva aparejado sanciones de tipo pecuniarias.¹⁵⁰ Pese a ello, en el siguiente cuadro se observa que algunos partidos no reportaron oportunamente la información correspondiente a sus ingresos y gastos.

Tabla 2: Oportunidad en el registro de Operaciones¹⁵¹

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

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

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

¹⁴⁸ Véase artículos 78, 79 y 80 de la LGPP.

¹⁴⁹ Artículo 80, inciso b) de la LGPP.

¹⁵⁰ Así dispuesto en los artículos 443, 445 y 446 de la LGIPE.

¹⁵¹ El término “póliza” se refiere a los instrumentos contables en los que se registran las operaciones de ingreso-gasto, bajo la lógica de origen-destino. Cada póliza tiene al menos dos movimientos (uno de origen y un destino) y hasta 4000.

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

Control gubernamental

El INE –a través de la UTF– es el encargado de desarrollar las labores de fiscalización de las finanzas partidarias. En el ejercicio de esta tarea, la legislación otorga al instituto un notable alcance, pues no le aplica los límites que imponen el secreto bancario, fiduciario y fiscal¹⁵².

Los reportes presentados por los partidos a través del SIF son sometidos a ejercicios de análisis y verificación. Para poder contar con información propia y contrastarla con aquella presentada por los partidos, la UTF recurre a distintos mecanismos. Uno de ellos es el monitoreo de espectaculares¹⁵³, que permite al instituto recoger de manera independiente datos sobre la cantidad, características y ubicación de la publicidad electoral colocada en la vía pública. Asimismo, a partir del año 2016, los proveedores contratados por partidos están obligados a indicar en su factura el tipo de proceso electoral al que corresponde el servicio y el beneficiario final del mismo. De este modo, el INE cuenta con una fuente más para identificar los gastos en que incurren las organizaciones involucradas en el proceso electoral.

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

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

Régimen de sanciones

La legislación¹⁵⁴ prevé el establecimiento de un sistema de nulidades de elecciones federales o locales en los casos en que se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, se compre tiempos en radio y televisión, o se utilicen recursos públicos o de procedencia ilícita en las campañas.

¹⁵² Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵³ Un espectacular es un anuncio publicitario de gran formato, normalmente se utiliza para la publicidad gráfica de cualquier ámbito. El término Espectacular puede referirse a: Valla publicitaria o Anuncio espectacular.

¹⁵⁴ En caso de violaciones graves, dolosas y determinantes. Se presume esto último si la diferencia entre el primer y segundo lugar sea menor al 5% (Constitución: artículo 41; Ley General del Sistema de medios de impugnación en materia electoral: artículo 78 Bis).

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

Por otra parte, la contratación de espacios en radio y televisión se penaliza con la amonestación pública, la reducción de hasta el cincuenta por ciento de los fondos asociados al financiamiento público y la interrupción de la transmisión de propaganda en radio y televisión, entre otras. La Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) establece además sanciones relacionadas con el ingreso de dineros del extranjero, la alteración de documentos probatorios de gastos, la prestación de servicios por parte de proveedores no inscritos en el padrón de proveedores, la alteración de documentos solicitados por el órgano electoral y el uso de recursos públicos en campañas. Estas infracciones son castigadas con sanciones que van desde 50 días multa hasta la imposición de 9 años de prisión¹⁵⁵.

Hallazgos y recomendaciones

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

¹⁵⁵ El régimen sancionatorio se encuentra dispuesto en el Capítulo II de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

4) Participación Política de las Mujeres

Introducción

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

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

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

Sistema electoral

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

Marco jurídico

México es signatario de los principales instrumentos internacionales vinculantes de protección de los derechos políticos de las mujeres¹⁵⁶:

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

¹⁵⁶ Fuente: <http://igualdad.ine.mx/politicas-internas/normatividad-nacional/>

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

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

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

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

Desde 2014, la incorporación del principio de paridad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵⁷ ha propiciado el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias encaminadas a darle cumplimiento. Ejemplo de ello son: la alternancia en las listas de representación proporcional, la metodología de bloques, la paridad horizontal, la paridad transversal y la paridad vertical, entre otras variantes a nivel federal y estatal, que tanto los partidos políticos como las autoridades electorales deben aplicar.

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

Tabla 1: disposiciones paritarias reguladas en la LEGIPE

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

¹⁵⁷ Artículo 41, Base I,

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

Fuente: elaboración propia

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

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

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

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

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

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

En el Informe de 2015, la MVE/OEA señaló “la necesidad de continuar con la armonización del marco legal de las entidades federativas, con el fin de incorporar integralmente la paridad horizontal y las garantías para su cumplimiento a nivel nacional”. Información recopilada por el proyecto Atenea en 2017 muestran que no todas las entidades federativas han completado el proceso de armonización (ver Tabla 3 y 4)¹⁵⁸.

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

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

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa indicada

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

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

¹⁵⁸ ATENEA (2017): La democracia paritaria en México: Avances y desafíos. ONU Mujeres. México

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

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa indicada

La participación de hombres y mujeres en las elecciones observadas

a. Inclusividad en las Elecciones desde la Perspectiva de Género

Proceso de Inscripción

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

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

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

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

Fuente: INE/CG465/2018

b. Limpieza de las Elecciones desde la Perspectiva de Género

Integridad de las preferencias de mujeres votantes

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

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

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

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

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

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

Equidad de género dentro de los órganos electorales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Equidad de género en las mesas de votación

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

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

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

Fuente: elaboración propia

Equidad de género en la fiscalización de la votación

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

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

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

Fuente: elaboración propia

c. Competitividad en las Elecciones desde la Perspectiva de Género

Candidaturas

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

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

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

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

- Para las diputaciones de MR se registraron 3.734 candidaturas, de las cuales 1.893 eran de mujeres (50,70%) y 1.841 de hombres (49,30%).
- Para las diputaciones de RP se registraron 2.713 candidaturas, de las cuales 1.371 correspondieron a mujeres (50,53%) y 1.342 a hombres (49,47%).
- En 25 entidades se renovaron los órganos de gobierno municipales y alcaldías (en total 15,088 cargos). Se registraron 68,107 postulaciones para contender por Ayuntamientos, Alcaldías, Concejalías y Juntas Municipales, así como sindicaturas y regidurías, de las cuales 34.249 correspondieron a mujeres (50,29%) y 33.858 correspondieron a hombres (49,71%).
- Se registraron 9.480 planillas en 25 entidades en las que se elegirán presidencias municipales y alcaldías (CDMX), de las cuales 4.771 (50,33%) son de candidatas a presidentas municipales y alcaldesas; y 4.709 (49,67%) son hombres.

Equidad de género en los partidos u organizaciones políticas

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

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

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

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

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

De acuerdo a la información disponible en el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México¹⁵⁹, el Partido de Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México se han dotado de Protocolos de Atención de la Violencia Política en razón de género.

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

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

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

Fuente: Proyecto ATENEA

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

¹⁵⁹ Información disponible en <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/violencia-politica/#Sentencias en materia de Violencia Poltica en contra de las mujeres - TEPIF>

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

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

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

Casi todos los partidos cuentan con unidades de género en su interior, con la excepción del PT. Solamente las unidades de género del PRI y el PRD tienen la atribución, establecida en su estatuto respectivo, de incidir en los procesos de selección de las candidaturas¹⁶⁰.

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

El sistema de financiamiento político

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

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

¹⁶⁰ ATENEA (2017): La democracia paritaria en México: Avances y desafíos. ONU Mujeres. México

En 2014, en el marco de la reforma paritaria, se aumentó al 3% el porcentaje del financiamiento público ordinario que los partidos deben destinar a la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.¹⁶¹ Sin embargo, en entrevista con personal del INE la Misión fue informada de que la tarea del instituto consiste en verificar que el fondo etiquetado recibido por el partido político haya sido ejecutado, pero no se realiza una fiscalización cualitativa del gasto. Los entrevistados comunicaron a la Misión que el INE ya se encuentra trabajando para poder realizar este tipo de evaluación en futuros procesos. Por otra parte, se ha elaborado un protocolo de buenas prácticas que debe servir para orientar mejor el gasto de los partidos en este rubro.

d. Cargos Públicos Electivos desde la Perspectiva de Género

Análisis de los resultados electorales

-Cámara de Diputados

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

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

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

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

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

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

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

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

-Senado

¹⁶¹ Artículo 51, inciso a, fracción V, 2014).

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

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

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

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

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

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

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

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

-Gubernaturas

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

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

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

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

-Congresos de las Entidades Federativas

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

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

Estado	Mujeres MR	Hombres MR	Mujeres RP	Hombres RP	Total Mujeres	Total Hombres	% Total Mujeres	% Total Hombres
Estado de México	22	23	14 ¹⁶²	16	36	39	48,00%	52,00%
Ciudad de México	16	17	17	16	33	33	50,00%	50,00%
Oaxaca	12	13	11	6	23	19	54,76%	45,24%
Nuevo León	12	14	9	7	21	21	50,00%	50,00%
Puebla	13	13	7	8	20	21	48,78%	51,22%
Sinaloa	10	14	9	7	19	21	47,50%	52,50%
Tabasco	11	10	7	7	18	17	51,43%	48,57%
Guerrero	10	18	8	10	18	28	39,13%	60,87%
Michoacán	9	15	7	9	16	24	40,00%	60,00%
Tlaxcala	7	8	8	2	15	10	60,00%	40,00%
Zacatecas	5	13	10	2	15	15	50,00%	50,00%
Veracruz	15	15	Sin asignar		15	15	50,00%	50,00%
Sonora	10	11	5	7	15	18	45,45%	54,55%
Jalisco	7	13	8	10	15	23	39,47%	60,53%
Morelos	6	6	8	0	14	6	70,00%	30,00%
Colima	7	9	7	2	14	11	56,00%	44,00%
Chiapas	13	11	Sin asignar		13	11	54,17%	45,83%

¹⁶² El Estado de México por resolución del Tribunal Electoral del Estado de México modificó la asignación de Diputaciones de RP que le habían correspondido a Morena, hasta este momento se siguen considerando que no haya sufrido alteración en cuanto al género.

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

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

-Presidencias Municipales

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

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

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

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

No.	Entidad Federativa	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total
1	Baja California Sur	2	40,00%	3	60,00%	5
2	Campeche	3	27,27%	8	72,73%	11
3	Chiapas ¹⁶³	33	27,73 %	86	72,27%	111

¹⁶³ En 2 Municipios no hubo elecciones y en 11 más se declaró la nulidad de la elección.

No.	Entidad Federativa	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total
4	Chihuahua	25	37,31%	42	62,69%	67
5	Ciudad de México ¹⁶⁴	4	25,00%	12	75,00%	16
6	Coahuila	14	36,84%	24	63,16%	38
7	Colima	2	20,00%	8	80,00%	10
8	Estado de México ¹⁶⁵	39	31,45%	85	68,55%	124
9	Guerrero	16	20,00%	64	80,00%	80
10	Guanajuato	13	28,26%	33	71,74%	46
11	Jalisco	30	24,00%	95	76,00%	125
12	Michoacán	24	21,43%	88	78,57%	112
13	Morelos	5	15,15%	28	84,85%	32
14	Nuevo León	9	17,65%	42	82,35%	50
15	Oaxaca ¹⁶⁶	52	34,44%	99	65,56%	151
16	Puebla ¹⁶⁷	45	21,30%	171	78,70%	216
17	Querétaro	6	33,33%	12	66,67%	18
18	Quintana Roo	4	36,36%	7	63,64%	11
19	San Luis Potosí	16	27,59%	42	72,41%	58
20	Sinaloa	6	33,33%	12	66,67%	18
21	Sonora	26	36,11%	46	63,89%	72
22	Tabasco	7	41,18%	10	58,82%	17
23	Tamaulipas	17	39,53%	26	60,47%	43
24	Yucatán	27	25,96%	77	74,04%	104 ¹⁶⁸
25	Zacatecas	15	25,86%	43	74,14%	58
TOTAL		440	27,45%	1163	72,55%	1603

Fuente: datos proporcionados por el INE, 2018

Violencia contra las mujeres en la vida política

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

¹⁶⁴ Se considera a la Ciudad de México que no tiene propiamente Presidencias Municipales, sino, Alcaldías.

¹⁶⁵ El Municipio de Tonanitla presenta empate entre dos candidaturas en los resultados electorales

¹⁶⁶ Los Municipios de San Juan Ihualtepec y San Dionisio del Mar no realizaron elecciones (2 Municipios sin elecciones)

¹⁶⁷ En el Municipio de Tianguismanalco no llegaron los paquetes electorales (1 Municipios sin resultados)

¹⁶⁸ Los Municipios de Sanahcat y Xochel no realizaron cómputos por incidencias con los paquetes electorales (2 Municipios sin elecciones)

sentido, la OEA ha afirmado que esta violencia es un desafío principal para la democracia¹⁶⁹ y que su eliminación es condición de paridad¹⁷⁰.

En las elecciones de 2015, la OEA ya había identificado esta problemática. Tres años más tarde, la Misión observó que en 29 entidades federativas se han aprobado reformas a distintas leyes locales para avanzar en la violencia contra las mujeres en la vida política. Asimismo, las instituciones federales electorales han desarrollado políticas para abordar esta problemática. En este sentido, es particularmente relevante la Jurisprudencia 48/2016, que obliga a que, cuando se alegue violencia política por razones de género, las autoridades electorales deban realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y al debido proceso. Adicionalmente, la tesis X/2017¹⁷¹ establece que cuando exista violencia política de género, el Tribunal Electoral debe dictar y solicitar medidas de protección y que éstas pueden mantenerse hasta en tanto lo requiera la víctima o concluya el cargo para el que ha sido nombrada.

Por otra parte, distintas instituciones¹⁷² adoptaron en 2016 (y actualizaron en 2017), el *Protocolo para Atender la Violencia Política en contra de las Mujeres*, que ha tenido un papel importante a efectos de clarificar lo que debe entenderse por violencia política en razón de género. Si bien el desarrollo del este instrumento constituye un avance, las instituciones firmantes advirtieron a la misión sobre la persistencia de problemas de coordinación entre los actores involucrados en su implementación.

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

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

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

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

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

¹⁶⁹ Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, adoptada por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belém do Pará de la OEA, 2016. Página 13. Disponible en <http://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>

¹⁷⁰ Op. Cit., página 16.

¹⁷¹ Disponible en: <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=X/2017&tpoBusqueda=S&sWord=X/2017>

¹⁷² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, Instituto Nacional de las Mujeres, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

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

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

Fuente: información proporcionada por el TEPJF

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

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

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

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

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

Hallazgos y recomendaciones

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

5) **VIOLENCIA ELECTORAL**¹⁷³

Introducción

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

Violencia en campaña

I) Asesinatos políticos

El 2017 fue el año más violento en dos décadas en México. Luego de una reducción gradual en los niveles de violencia criminal entre 2011 y 2014, el patrón se revirtió en los últimos años con un aumento significativo en el número de asesinatos.¹⁷⁴

En este contexto, las elecciones de México se perfilaron como excepcionalmente violentas. Según datos proporcionados a la Misión por fuentes oficiales, hasta el 29 de junio, 103 actores políticos fueron asesinados en 25 Estados desde el inicio de la campaña electoral¹⁷⁵. Entre estos, los candidatos y precandidatos conforman el grupo más numeroso (46)¹⁷⁶, seguido por funcionarios municipales (21), ex funcionarios municipales (22), funcionarios de partido (6), ex legisladores (4), funcionarios de órganos autónomos (2), legisladores (1) y ex aspirantes a cargos de elección popular en procesos anteriores (1)¹⁷⁷. Sumado a esto, siete periodistas¹⁷⁸ también fueron asesinados durante el proceso electoral.

Los asesinatos se concentraron en zonas rurales del país, fundamentales para las operaciones de las redes delictivas. La mayoría de los homicidios ocurrió en la región del Pacífico, con Oaxaca, Guerrero y Puebla como los estados más violentos.¹⁷⁹ En Oaxaca, varios casos de violencia estuvieron dirigidos específicamente a los miembros de la comunidad indígena.

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

II) Intimidación y violencia política en razón de género

¹⁷³ A los efectos de esta Misión de Observación, la violencia electoral se define como "cualquier forma de intimidación o violencia física dirigida contra las partes interesadas en el proceso electoral, su interrupción, o causar daños a los materiales destinados a afectar un proceso electoral o influir en el resultado."

¹⁷⁴ En 2017 se alcanzaron los 25000 homicidios. Fuente: Secretaría de Gobernación, *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017* (Ciudad de México: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2018), http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXT RV_052018.pdf

¹⁷⁵ Información desde el 8 de septiembre de 2017 al 29 de junio de 2018.

¹⁷⁶ Este tipo de homicidio fue registrado en 14 entidades: Guerrero, Puebla, Estado de México, Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, San Luis Potosí, Veracruz, Michoacán, Baja California, Coahuila, Colima, Quintana Roo y Oaxaca.

¹⁷⁷ Del universo de 44 candidatos o precandidatos asesinados, 28 contendían por cargos municipales. Estas cifras revelan que la espiral de violencia afectó especialmente a los candidatos locales.

¹⁷⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicados de Prensa n°: R156/17; R5/18; R28/18; R115/18; R125/18; Y R149/18.

¹⁷⁹ Etelekt, *Séptimo informe de violencia política en México 2018*, 6.

La intimidación¹⁸⁰ de candidatos por teléfono, SMS, y redes sociales ha sido característica de este proceso electoral. En este contexto, de acuerdo con fuentes periodísticas aproximadamente 5.700¹⁸¹ candidatos habrían retirado su postulación alegando preocupaciones por su seguridad personal. Se registraron también casos de propaganda calumniosa, retórica provocativa y ataques personales. Noventa y cuatro (94) de las quejas recibidas por el INE (poco más del 20%) estuvieron relacionadas con la difamación.¹⁸²

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

III) Ataques contra la institucionalidad electoral

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

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

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

Estos incidentes de robo o destrucción del material electoral, o el riesgo identificado de violencia causaron la cancelación del proceso de votación en 32 casillas, según información publicada por el INE. La mayoría de las cancelaciones ocurrieron en Puebla (21), seguidas por Ciudad de México (3), Oaxaca (2), Sonora (2), Querétaro (2), Hidalgo (1) y Chiapas (1).¹⁸³ En CDMX, 2 casillas especiales suspendieron la votación ante el comportamiento agresivo de personas presentes.

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

¹⁸⁰ Esta forma de violencia política constituye aproximadamente el 36% de las instancias informadas. Etellekt, septimo reporte, 9.

¹⁸¹ <http://www.elcomercio.com/actualidad/mexico-candidatos-renuncia-elecciones-asesinados.html>

¹⁸² Instituto Nacional Electoral, "Numeralia: Proceso Electoral 2017-2018," 8 de julio de 2018, <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/Numeralia01072018-SIJE08072018p.pdf>, page 53.

¹⁸³ Instituto Nacional Electoral, *Numeralia*.

(2) y Chihuahua (2).¹⁸⁴ Además, 936 casillas suspendieron temporalmente su voto, debido a que los incidentes se resolvieron por lo que la votación se reanudó y concluyó con normalidad.¹⁸⁵

Prevención de violencia electoral

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

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

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

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

Durante la jornada electoral

La jornada electoral procedió en una forma tranquila en la mayor parte del país y la ciudadanía pudo acudir a las urnas en forma masiva. Sin embargo, en algunas localidades se registraron confrontaciones entre los militantes de los partidos opositores, cancelación de varias casillas y robo de varias miles de boletas. La Misión conoció que entre 5 y 7 personas murieron en Michoacán, Chiapas, Guerrero y Puebla en incidentes posiblemente relacionados con las elecciones.¹⁸⁶ La situación de seguridad fue particularmente delicada en Puebla: según fuentes públicas, el Instituto Nacional Electoral (INE) interpuso 23 denuncias penales por la violencia vivida en este estado.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Información proporcionada por fuentes oficiales el 2 de julio de 2018. Estos casos están bajo investigación.

¹⁸⁷ Hernandez, Gabriela, "Junta Local del INE presenta 23 denuncias por violencia electoral en Puebla," 12 de julio 2018: <https://www.proceso.com.mx/542782/junta-local-del-ine-presenta-23-denuncias-por-violencia-electoral-en-puebla>

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

Hallazgos y Recomendaciones

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

6) PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

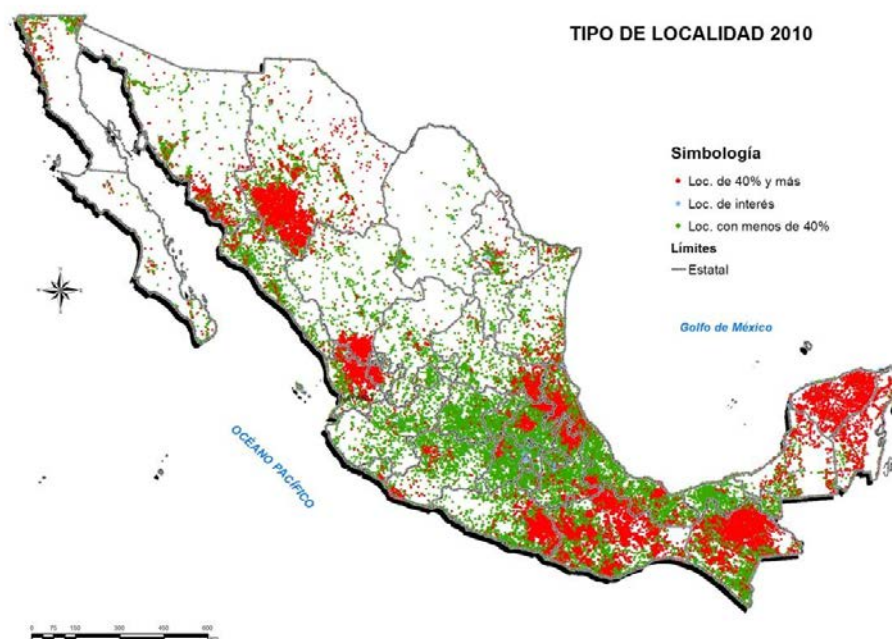
Introducción

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

De acuerdo con la información publicada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas¹⁸⁸, 25.694.928 mexicanos se auto adscriben como indígenas, lo que representa el 21,5% de la población total (119.530.753). De éstos el 51.3% son mujeres y el 48,7% son hombres.¹⁸⁹

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

Gráfico 1: Localidades Indígenas por Entidad Federativa, México 2010



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

En México existe, además, una numerosa población afrodescendiente. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹⁹⁰, 1,38 millones de mexicanos se autodefinen como parte de este colectivo. De éstos, 49% son hombres y 51% son mujeres. La población afro se

¹⁸⁸ Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, elaborado sobre la base de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

¹⁸⁹ INE/CG508/2017, Consejo General del Instituto Nacional Electoral de México.

¹⁹⁰ Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI.

concentra en mayor número en los estados de México, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Ciudad de México, Nuevo León y Jalisco¹⁹¹.

Marco Jurídico

Marco normativo Internacional

En los últimos treinta años se ha registrado un notable avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Uno de los instrumentos internacionales más importantes en la materia es el Convenio 169 de la OIT. Aprobado por México en 1990, este documento reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas y Tribales a gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación¹⁹².

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

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

Otro instrumento central en el sistema internacional es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en el año 2007 con el voto favorable de México. Desde su entrada en vigencia, la declaración ha tenido un gran peso ético y normativo al formar parte del *jus cogens* y ser incluida en los mecanismos de control del sistema universal.¹⁹³

Más reciente, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁹⁴, aprobada por la Asamblea General de la OEA en el mes de junio de 2016, también reconoce y protege los derechos indígenas. En la sección cuarta (Artículo XXI) de este documento se establecen el derecho a la autonomía o al autogobierno:

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

¹⁹¹ Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México. (2015) Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

¹⁹² La declaración es uno de los instrumentos que se utiliza examen periódico universal iniciado en el año 2008 y por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU.

¹⁹³ En relación al tema tratado aquí, cabe tomar en cuenta el siguiente texto de la Declaración: *Artículo 5* Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

¹⁹⁴ AG/RES. 2888 (XLVI-O/16). Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

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

Asimismo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁹⁵, en su artículo 1, numeral 4, señala que “las acciones afirmativas adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no se considerarán como medidas de discriminación.”

Marco Jurídico nacional

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

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

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

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural¹⁹⁶.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados¹⁹⁷.
- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos¹⁹⁸.

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

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

¹⁹⁵ Firmado por México el 1 de Noviembre de 1966 y ratificado el 20 de febrero de 1975.

¹⁹⁶ Artículo 2. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹⁷ Ibidem

¹⁹⁸ Ibidem

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

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

Elecciones federales y locales 2018

La cuestión indígena en la campaña

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

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

Participación de los pueblos indígenas como electores

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

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

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

Participación de las personas indígenas como candidatos y candidatas

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

De cara al proceso electoral 2018, el Instituto Nacional Electoral estableció que para las elecciones de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos deberían postular fórmulas integradas por personas que se auto adscriban como indígenas en, al menos, 12 de los 28 Distritos electorales con 40% o más de población indígena. Además, 6 de esos doce postulantes deberían ser mujeres¹⁹⁹.

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

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

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

En consecuencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó el acuerdo del INE para garantizar que los partidos políticos postulen candidatas y candidatos indígenas en 13 distritos²⁰⁰ en los que existe una concentración indígena que supera el 60% de la población total²⁰¹. Estos son:

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

¹⁹⁹ Acuerdo INE/CG508/2017 disponible en: <https://sidi.ine.mx/restWSsidi-nc/app/doc/1021/INE-CG508-2017-Proyecto-DI>

²⁰⁰ SUP-RAP/726/2017. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0726-2017.pdf

²⁰¹ Los partidos deben asegurarse, además, que de las candidaturas presentadas en estos 13 distritos no haya más de 7 de alguno de los dos géneros.

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

Para garantizar el cumplimiento de la medida, en los distritos indígenas los partidos políticos quedaron obligados a presentar una constancia que acreditara el vínculo del candidato postulado con la comunidad a la que decía pertenecer.²⁰²

De acuerdo a datos facilitados por el INE, se registraron 43 fórmulas (propietario/a y suplente) por partidos políticos y/o coaliciones en los distritos federales indígenas con 60% o más de población indígena y una fórmula independiente. De este universo (sumando los registros por coaliciones, partidos políticos y registros independientes), 21 mujeres son propietarias y 23 son hombres. De acuerdo con los resultados oficiales, en la Cámara de Diputados las mujeres indígenas obtuvieron 3 curules y los hombres, 10²⁰³.

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

Seguridad para los pueblos indígenas.

El 2017 fue el año más violento en dos décadas en México²⁰⁴, generando un clima de inseguridad para la celebración de las elecciones del 2018. Según datos proporcionados a la Misión por fuentes oficiales, hasta el 29 de junio, 103 actores políticos fueron asesinados en 25 Estados desde el inicio de la campaña electoral²⁰⁵.

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

Hallazgos y recomendaciones

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

²⁰² “Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado/a; participando en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena; o ser persona representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones, entre otros” según se han definido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el expediente SUP-RAP-726/2017.

²⁰³ Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://centralectoralelectoral.ine.mx/2018/09/26/primera-vez-la-historia-mexico-la-camara-diputados-tendra-13-representantes-indigenas/>

²⁰⁴ De acuerdo a datos publicados por la Secretaría de Gobernación. Ver cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017

http://secretariadodejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXT RV_0620 17.pdf e Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2017

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

²⁰⁵ Información desde el 8 de septiembre de 2017 al 29 de junio de 2018

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

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

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

7) CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Introducción

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

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

Marco legal

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

En el desarrollo legal, se establece que deben contar con el apoyo ciudadano suficiente en determinados ámbitos geográficos, además de otros requisitos exigidos para su formalización (como constituir una asociación o abrir una cuenta en una institución bancaria, entre otros)²⁰⁶.

Procedimiento de registro de candidaturas independientes

Según la normativa mexicana vigente, en el ámbito federal, para postular una candidatura independiente se requiere lo siguiente²⁰⁷:

- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) convoca a la ciudadanía interesada señalando los cargos, requisitos, documentación y plazos requeridos²⁰⁸.
- Los/as interesados/as deben efectuar, por escrito, una manifestación de intención ante el INE, para registrarse como candidatos/as independientes. Para ello, debe presentar distinta documentación, que incluye la que acredite la constitución de la asociación civil, el alta ante el Sistema de Administración Tributaria y la cuenta bancaria a nombre de la asociación²⁰⁹.

²⁰⁶ Para el ámbito federal, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 3 (numeral 1, literal c), 7 (numeral 3), 357-437. Los Estados establecen su propia normativa sobre la materia.

²⁰⁷ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 357-371.

²⁰⁸ El 8 de septiembre de 2017, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo por el que emitió la Convocatoria para el Registro de Candidaturas Independientes a la Presidencia de la República, Senadurías o Diputaciones Federales para el Proceso Electoral Federal 2017-2018 (Acuerdo INE/CG426/2017). En este se establece, entre otros temas, el número exacto de apoyos que se requiere a los aspirantes para que puedan postular de manera independiente. En el caso de los aspirantes a ser candidatos a Presidente de la República, equivale a 866,593 firmas.

²⁰⁹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 383.

- Frente a ello, el INE emite una constancia y asume la condición de aspirante a candidato independiente.
- Con dicha condición, puede comenzar a recabar el apoyo ciudadano²¹⁰, dentro del plazo legal establecido²¹¹.
- Si se consigue el apoyo ciudadano requerido, el INE registra al candidato independiente, con los derechos, deberes y prerrogativas que le reconoce la ley.

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

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

²¹⁰ El porcentaje de apoyos requeridos varía según el cargo (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 371):

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

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

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

Procedimiento para recabar apoyos ciudadanos

Para el proceso electoral 2017-2018, la Misión constató que el procedimiento para recabar apoyos fue el siguiente²¹²:

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

²¹² Cfr. Acuerdo INE/CG387/2017, “por el que se emiten los Lineamientos para la Verificación del Porcentaje de Apoyo Ciudadano que se requiere para el Registro de Candidaturas Independientes a Cargos Federales de Elección Popular para el Proceso Electoral Federal 2017-2018”,

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

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

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

Verificación de apoyos ciudadanos

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

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

Varias solicitudes de candidaturas independientes no cumplieron en primer término la cantidad de apoyos requeridos. Dos casos particularmente relevantes, por tratarse de aspirantes a la presidencia fueron los de Jaime Rodríguez Calderón²¹³ y Armando Ríos Pitter. Ambas fueron rechazadas por el INE y posteriormente impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Para el primer caso, el Tribunal determinó incluir al candidato en la papeleta, mientras que para el segundo, se concedió una extensión de 10 días de plazo para la revisión de apoyos.

La Misión observó que el caso de Rodríguez Calderón generó un amplio debate público. Con 4 votos a favor y 3 en contra, el Tribunal resolvió avalar la candidatura. Los magistrados que votaron a favor argumentaron que se había violado el derecho a audiencia de Rodríguez Calderón, alegando que el INE no había permitido la revisión de la totalidad de los apoyos invalidados. Al respecto, puede leerse en el fallo: “si bien el aspirante pudo presenciar las verificaciones que en cada una se realizaba de los apoyos ciudadanos registrados, lo cierto es que el desarrollo de las audiencias no implicó una actividad exhaustiva, detallada y completa del sistema creado al efecto, ni acredita que el quejoso estuvo en aptitud de revisar la totalidad de los apoyos, ni saber las causas legales en las que se declaró que cada uno de estos presentaba inconsistencia” ²¹⁴.

Además, quienes fallaron en mayoría argumentaron que, dado que un alto número de apoyos²¹⁵ desestimados preliminarmente fueron subsanados, era razonable presumir que con la revisión de la totalidad de apoyos invalidados, Rodríguez Calderón hubiese alcanzado el porcentaje necesario para cumplir con el umbral legal. Finalmente, desde esta posición se consideró que para garantizar una reparación integral del derecho afectado (el derecho a ser votado) era necesario permitirle a Calderón participar plenamente del proceso electoral desde el inicio de la campaña.

En contraposición, el voto en minoría consideró que sí se garantizó el derecho de audiencia durante el proceso de verificación de los apoyos ciudadanos, pero que el aspirante decidió no ejercerlo de manera exhaustiva en una de las fases establecidas. Sostuvieron, además, que no hubo obstáculos que impidieran que la garantía de audiencia se ejerciera de manera adecuada, pues el mecanismo de verificación implementado por el INE permitió que los aspirantes conocieran los motivos de la descalificación de las manifestaciones de apoyo y expusieran argumentos para solicitar su rectificación. Por último, los magistrados argumentaron que, para garantizar equidad de condiciones de participación a todos los aspirantes o postulantes en el proceso electoral era necesario verificar plenamente el cumplimiento de los requisitos por parte de todos los contendientes. En este sentido, estimaron incorrecta la decisión de ordenar el registro de la candidatura de Rodríguez Calderón, pues, aun cuando efectivamente se hubiera violado la garantía de audiencia, para cumplir el deber de reparar de manera íntegra la situación del afectado bastaba con otorgarle un plazo adicional para la verificación de las firmas pendientes de revisión²¹⁶.

²¹³ SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018.

²¹⁴ Ibidem

²¹⁵ Según la sentencia SUP/JDC/0183/2018: “Dentro de las inconsistencias que sí pudo revisar el actor conjuntamente con la autoridad administrativa electoral (780,398), es posible advertir que existió un número de validación de apoyos que ascendió a 62,730, lo que equivale a un porcentaje subsanado alto de las inconsistencias detectadas correspondiente a 8.04%.”

²¹⁶ Según la unidad de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, la capacidad de revisión promedio en garantía de audiencia era de 120,960 apoyos en una jornada de 14 horas²¹⁶. En ese contexto, la Misión considera que el permitir un plazo adicional para la verificación de los respaldos de ambos candidatos hubiera generado mayor certeza y evitado los

Hallazgos y recomendaciones

- La Misión considera importante que los procedimientos que permiten el ejercicio de un derecho ciudadano, como es el de participar en una elección, tengan etapas claras y previamente definidas, que permitan a quienes aspiran a postular tener certeza respecto de los requisitos establecidos y de las actuaciones para su verificación. En ese sentido, recomienda al INE regular previamente cada una de las etapas del proceso de revisión, incluyendo la posibilidad de una revisión integral y permanente de los apoyos, según las etapas que se prevea, lo que incluya verificar cualquier posible inconsistencia encontrada, así como los mecanismos de monitoreo y garantías de audiencia de los aspirantes, las que deberían poder realizarse de manera presencial ante el INE, pero también a través de la página web y la aplicación móvil.
- La Misión fue informada que, a través de solicitudes de acceso a información pública, los ciudadanos tuvieron la posibilidad de verificar si se habían utilizados sus datos para registrar su apoyo a algún aspirante sin su consentimiento. No obstante, el INE informó este tipo de solicitudes fueron poco empleadas²¹⁷. Con el propósito de promover la transparencia, la Misión recomienda implementar nuevas herramientas para acceder a esta información, como un portal Web de consulta ciudadana que a su vez garantice la protección de datos personales.
- Por otro lado, la MVE observó que el aplicativo para capturar apoyos a los candidatos independientes no estaba diseñado para diferenciar entre credenciales de elector originales y fotocopias. La Misión recomienda incorporar a esta plataforma algoritmos de verificación que permitan detectar de forma automática los documentos no originales, a fin de evitar que los auxiliares que utilizan el aplicativo registren ciudadanos que en verdad no han prestado su apoyo a ningún candidato.

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

²¹⁷ Según la información remitida por el INE, solo se recibieron 22 solicitudes de información en las que se requería conocer si los datos personales de estos ciudadanos (tales como firma, credencial para votar, OCR, etc.) aparecían como apoyos ciudadanos emitidos a favor de algún aspirante a una candidatura independiente.

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

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

Sistema político y Marco legal

El marco normativo se encuentra en los dispositivos siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 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
- Reglamento de Elecciones

1. Sistema Político

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

Se reconoce el voto como un derecho y una obligación. Es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Adicionalmente, se establece como derecho de los ciudadanos y obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular²¹⁸.

Se reconoce como ciudadanos, y por tanto con los derechos a votar y ser votados, a los varones y mujeres con calidad de mexicanos que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir²¹⁹. Para el ejercicio de este derecho se exige, además, que estén inscritos en el Registro Federal de Electores y cuenten con una credencial para votar²²⁰.

²¹⁸ Constitución Política: artículo 41, numeral III, apartado D; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 7, numerales 1 y 2.

²¹⁹ Constitución Política: artículos 34 y 35.

²²⁰ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 9.

También se establece como derecho el poder ser votado para todos los puestos y cargos de representación con las calidades en la ley, y solicitar su registro independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos de la ley²²¹.

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

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

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

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE)²²²

Sistema de impartición de justicia y de organización electoral

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

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

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

²²¹ Constitución Política: Artículo 35, numeral II; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 7, numeral 3.

²²² http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/

cuales son propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, por un periodo de nueve años. El Presidente es elegido entre sus miembros por un periodo de cuatro años²²³.

El TEPJF resuelve en forma definitiva e inatacable impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, la elección de Presidente de la República²²⁴, impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad federal electoral, impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades competentes en las entidades federativas que “puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones” (que deben interponerse dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha para la instalación de los órganos o toma de posesión de funcionarios), impugnación de actos o resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica, conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores, la determinación e imposición de sanciones por el INE a partidos o agrupaciones políticas, personas físicas o morales (nacionales o extranjeras) que infrinjan la ley, asuntos de violaciones sobre propaganda política y electoral o actos anticipados de campaña y precampaña, además de lo adicional que establezca la ley²²⁵.

El Instituto Nacional Electoral (INE) es, conjuntamente con los organismos públicos locales, la autoridad encargada de organizar las elecciones²²⁶. Se trata de un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño. Su sede central se ubica en ciudad de México (distrito federal), pero para ejercer funciones en todo el territorio nacional cuenta con 32 delegaciones (una en cada entidad federativa) y 300 subdelegaciones (en cada distrito electoral uninominal)²²⁷. En los Estados, cada delegación está conformada por: la junta local ejecutiva y juntas distritales ejecutivas, el vocal ejecutivo y el consejo local o consejo distrital (de manera temporal, durante el proceso electoral federal)²²⁸.

El INE tiene como órgano superior de dirección al Consejo General, integrado por un consejero Presidente y diez consejeros electorales. Adicionalmente, concurren, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo²²⁹, los representantes de los partidos políticos²³⁰ y un Secretario Ejecutivo²³¹. El consejero Presidente y los consejeros electorales permanecen en el cargo por nueve años, no pueden ser reelectos y se renuevan de forma escalonada. Se eligen con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de conformidad con el

²²³ Constitución Política: artículo 99.

²²⁴ 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).

²²⁵ Constitución Política: artículo 99.

²²⁶ Constitución: artículo 41; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 29-80 (INE) y 98- 104 (organismos públicos locales).

²²⁷ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 33.

²²⁸ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 61.

²²⁹ 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).

²³⁰ 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).

²³¹ Constitución Política: artículo 41.

procedimiento establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³².

Entre las funciones del INE, se encuentra la capacitación electoral; fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos; resolver en última instancia el otorgamiento del registro a los partidos políticos nacionales, los escrutinios y cómputos de las elecciones federales, la “geografía electoral” (determinar los distritos electorales y circunscripciones plurinominales), el padrón y la lista de electores; registrar candidaturas (incluida las de la Presidencia de la República y las de los senadores y diputados por representación proporcional); administrar, como única autoridad, el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas para partidos políticos y candidatos independientes; también entregar los recursos que les corresponden a las organizaciones políticas como parte del financiamiento público²³³. Adicionalmente, tiene la potestad para imponer medidas cautelares que impliquen, entre otros temas, suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión²³⁴.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es el organismo permanente de la Procuraduría General de la República que tiene competencia respecto de los delitos electorales federales, en el marco de la Ley General en materia de Delitos Electorales²³⁵. Cuenta con autonomía técnica, por lo cual sus actuaciones no están sujetas a aprobación, revisión o corrección de ninguna instancia jurídica de la Procuraduría General de la República.

Características específicas de la Justicia Electoral

I) Tribunal Independiente e Imparcial

Integración: La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está integrada por magistrados elegidos por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuestas de la Corte Suprema de la Nación, por un periodo de nueve (9) años, en la medida en que cumplan los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²³⁶:

- a) ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- b) tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- c) poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- d) haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;
- e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y
- f) no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento. Se señala, además, que los nombramientos de los Ministros

²³² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 36, numeral 6.

²³³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 32 y 160.

²³⁴ Constitución Política: artículo 41, Base III, apartado D; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 32, 44 y 160.

²³⁵ Ley de 3 de mayo de 2014, con última reforma publicada el 19 de enero de 2018.

²³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 95.

deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica. Se establece un mecanismo similar de elección para las salas regionales y la sala especializada.

Adicionalmente, se requiere cumplir con los requisitos siguientes²³⁷:

- a) contar con Credencial para Votar con fotografía;
- b) acreditar conocimientos en derecho electoral;
- c) no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- d) no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y
- e) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

En ese sentido, lo que se privilegia para la selección de los miembros de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la propuesta de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la votación de la Cámara de Senadores, en el marco de cumplimiento de los requisitos antes enumerados. No se establece expresamente la exigencia de una carrera profesional determinada ni algún tipo de medida de promoción de la equidad de género al interior de dicho tribunal electoral.

2. Autonomía

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación goza de autonomía económica, financiera y administrativa. El Tribunal propone su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación²³⁸. En ese sentido, una vez aprobado, tiene un presupuesto propio, que puede administrar y gestionar.

En relación con una eventual especialización (a “modo de carrera administrativa de los funcionarios electorales”), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene una regulación que se remite a la del Poder Judicial y las reglas especiales y excepciones por ley²³⁹.

3. Garantías para el ejercicio de la jurisdicción

Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los integrantes del Consejo General del INE se mantienen en sus cargos por un período de nueve años, el cual no puede ser extendido. Estos funcionarios gozan de estabilidad en el cargo y cuentan con las garantías necesarias para su pleno ejercicio.

Ahora bien, para efectos de la elección de los actuales magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Misión fue informada de que en un primer momento (previo a su selección), se había determinado que la renovación escalonada establecida por la Constitución generaba que sus mandatos (iniciados el 4 de noviembre de 2016) concluyan, en dos casos, el 31 de octubre de 2019; otro dos, el 31 de octubre de 2022; finalmente, los tres restantes, el 31 de octubre de 2025. Estos periodos fueron predeterminados en las disposiciones transitorias de

²³⁷ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 212.

²³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

²³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99, último párrafo; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 240 y siguientes.

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y estaban en rigor al momento de la selección de los nuevos magistrados, el 20 de octubre de 2016²⁴⁰.

Sin embargo, el 27 de octubre de 2016, luego de haberse producido la selección de magistrados, la Cámara de Senadores modificó dicha disposición transitoria para establecer que los dos primeros concluyan su mandato siete años posteriores al nombramiento (31 de octubre de 2023); dos más a los ocho años (31 de octubre de 2024) y, los tres restantes a los nueve años (31 de octubre de 2025).

La Misión recibió información respecto a la modificación de los periodos de los miembros del Tribunal posteriormente a su elección y escuchó algunos cuestionamientos a esta medida, especialmente desde sectores académicos. Sin embargo, a la fecha, hay claridad respecto al vencimiento de los periodos, lo que genera las condiciones para el ejercicio de la jurisdicción por los magistrados del TEPJF²⁴¹.

i. Responsabilidad

La Constitución alude a la posibilidad de imponer sanciones de índole administrativo, penal (en caso de actos de corrupción) y también de juicio político (que pueden derivar, en este último caso, en destitución e inhabilitación)²⁴² contra funcionarios públicos, incluyendo jueces electorales.

Adicionalmente, la Constitución Política reconoce una serie de garantías en el marco de los procesos penales (tales como la presunción de inocencia o la posibilidad de ejercer el derecho de defensa)²⁴³, las cuales podrían ser susceptibles de extenderse a los procedimientos de carácter sancionador.

II. Carácter de las decisiones del Tribunal Electoral

En México, no hay una disposición constitucional ni legal que establezca que las decisiones de la Sala Superior del TEPJF, como máximo tribunal electoral, no pueden ser revisadas. La ley contempla la posibilidad de denunciar la supuesta contradicción de criterios sobre la constitucionalidad de un acto o resolución, que debe ser resuelta por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No se alude expresamente a otro posible supuesto de revisión²⁴⁴. Incluso en el ámbito de los procesos constitucionales, salvo por el control de la constitucionalidad de normas electorales²⁴⁵, el modo de regulación excluye expresamente la materia electoral²⁴⁶.

La Misión observó que el Tribunal tiene la capacidad de inaplicar normas consideradas como contrarias a la Constitución y a la Convención Americana de Derechos Humanos. Al respecto, la Misión recibió información del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de que la Sala Superior inaplicó normas en 177 casos sometidos a su conocimiento entre febrero y mayo 2018.

III) Acceso a la jurisdicción

ii. Objeto de impugnación

²⁴⁰ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo cuarto en disposiciones transitorias.

²⁴¹ La selección se produjo el 20 de octubre de 2016; mientras que la modificación se aprobó el 27 de octubre de 2016, con 68 votos a favor y 17 en contra, y determinó que cuatro de los siete magistrados de la Sala Superior del TEPJF, amplíen su periodo de duración en el ejercicio de su cargo.

²⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 109 y 110.

²⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20.

²⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

²⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 105 y 107.

²⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 99.

En México, existe un importante desarrollo y consolidación del rol de los organismos electorales en materia de resolución de disputas electorales. Debido a ello, la ley regula una pluralidad de recursos e instancias que habilitan al cuestionamiento e impugnación de la mayor parte de decisiones en el marco del proceso electoral. Estos medios de impugnación tienen objetos y ámbitos claramente determinados y responden a la especialidad que ha configurado la justicia electoral en dicho país. En general, según la información acopiada por la Misión, los actores políticos acuden a cada uno de ellos sin mayor dificultad y resaltan su eficacia para enfrentar una diversidad de asuntos.

Según información recibida por la Misión, en el marco de este proceso electoral, el TEPFJ recibió 14,937 asuntos, entre los años 2016 y 2018, vinculados especialmente a resultados electorales (36%); registros de coaliciones, candidatos o partidos (18%) y procedimientos sancionadores (15%); candidaturas independientes (7%), procesos internos de partidos políticos (7%) y otros (17%)²⁴⁷. En el caso de las causas recibidas por la Sala Superior, el promedio de resolución es de 10,4 días²⁴⁸.

A pesar de que la Misión recibió comentarios sobre la percepción de actores políticos y académicos de que existen discrepancias estructurales en los criterios del INE y el TEPFJ, recibió información que indica que alrededor del 70% de decisiones del INE²⁴⁹ son confirmadas por el Tribunal. Es decir, en general, ambos organismos coinciden en sus criterios. Adicionalmente, se ha podido constatar que los más importantes pronunciamientos emitidos en esta elección por el Instituto buscan seguir los criterios previos establecidos en resoluciones del Tribunal (en este u otros procesos electorales), aún cuando en algunos casos sus decisiones difieren al interpretar o aplicar la normativa vigente.

Recursos materia de impugnación: Los temas que son materia de impugnación se derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en el ámbito legal, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tabla 1. Recursos de Impugnación vinculados con el proceso electoral

	¿Contra decisiones de qué organismo?	¿Contra qué decisiones? (principales)	Plazo
Recurso de apelación	Consejo General INE		4 días
Juicio de inconformidad	Resultados en actas de cómputo por nulidad o error aritmético, determinaciones sobre otorgamiento de constancias (a cargo de CG INE)	Declaración de validez y resultados de cómputos distritales, de entidades federativas y de Presidente de la República	4 días

²⁴⁷ Información brindada por el TEPFJ, actualizada al 31 de agosto de 2018.

²⁴⁸ Información brindada por el TEPFJ, que comprende el periodo entre el 1 de enero y el 12 de septiembre de 2018.

²⁴⁹ Según información brindada por el TEPFJ, actualizada al 31 de agosto de 2018, la Sala Superior confirmó el 69% de los acuerdos y resoluciones del Consejo General del INE.

Recurso de reconsideración	Salas Regionales (por organizaciones políticas o candidaturas)	Si afectado resultados o contravención a norma constitucional	3 días
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	INE (por ciudadanos)	Ciudadanos: violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para participar en los asuntos políticos, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.	4 días
Juicio de revisión constitucional-electoral	Actos o resoluciones sobre elecciones de Gobernador y Jefe de Gobierno de Ciudad de México, o de elecciones de autoridades municipales, diputados locales, Asamblea Legislativa y titulares de órganos político administrativos en Ciudad de México.	Si definitivas + contravención a norma constitucional + determinante en resultados + posible reparación + agotado recursos	4 días
Recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador	Sala Regional Especializada y Sala Superior TEPJF	Resoluciones	3 días
	INE y Sala Superior TEPJF	Medidas cautelares	48 horas

Fuente: elaboración propia

```

graph LR
    INE[INE] --> A[Audiencia de alegatos]
    A --> B[Integra expediente y lo remite]
    B --> C[Sala Regional]
    C --> D[Sala Superior]
    B --> E[No resuelve, salvo por pedidos de MC (pueden ser impugnados ante Sala Superior) - RECURSO DE REVISIÓN DE PES]
    E --> F[TEPJF]
  
```

El diagrama ilustra el proceso de impugnación de la sentencia de primera instancia. Comienza con la etapa de 'Investigación + emplazamiento' (representada por un rectángulo amarillo), que conduce a la 'Audiencia de alegatos' (rectángulo azul). Desde allí, el expediente es remitido a la 'Sala Regional' (rectángulo marrón) y luego a la 'Sala Superior' (rectángulo azul). Una rama alternativa, representada por un rectángulo amarillo, indica que si no se resuelve, salvo por pedidos de MC (que pueden ser impugnados ante la Sala Superior), se interpone el 'RECURSO DE REVISIÓN DE PES', lo que lleva al 'TEPJF' (rectángulo gris).

iii. Legitimación

iv. Requisitos formales

En general, se ha constatado que los requisitos exigidos para acudir al órgano jurisdiccional electoral (referidos a la admisibilidad de la petición) son bastante generales para todo pedido ante instancias judiciales o administrativas y no generan limitaciones irrazonables al pleno ejercicio del derecho antes mencionado.

v. Requisitos económicos:

La Misión no recibió reclamos respecto a que las tasas, finanzas, cauciones o exigencias económicas para iniciar controversias o presentar recursos sean irrazonables o generen un obstáculo insuperable.

IV. Derecho a recurso efectivo: proceso justo, efectivo e impugnación de resultados:

-Plazos

En general, los recursos o medios impugnatorios existentes en México tienen plazos previstos para su presentación que oscilan entre los dos (2), tres (3) o cuatro (4) días, considerando la totalidad de días como hábiles²⁵⁰. La Misión no ha recibido reclamos respecto a que puedan constituir plazos irrazonables para efectos de la presentación de cualquier tipo de pedido, recurso o medio impugnatorio.

-Bilateralidad

La Misión observó que se habilita la participación de los partidos políticos y los ciudadanos afectados en las controversias o frente a los recursos presentados, lo que permite el ejercicio de su derecho de defensa.

²⁵⁰ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 7.

-Preclusión

Según lo observado en este proceso electoral, cada etapa tiene una conclusión y no pueden ser revertidas a instancias previas (registro de partidos, padrón electoral, candidaturas, campaña, resultados numéricos) si no fueron presentados los cuestionamientos, impugnaciones o recursos en su oportunidad.

-Prueba

Del análisis efectuado en el marco de la Misión, se observó que la legislación electoral no incorpora reglas que prevean expresamente el modo en que se valora la prueba (privilegiando algunos medios probatorios o valorando todos de manera global y razonada) ni tampoco qué medios de prueba pueden o no ser admitidos. Sin embargo, las resoluciones revisadas analizan de manera bastante detallada los medios probatorios presentados y admitidos, como sustento de la decisión finalmente adoptada.

-Notificaciones

La legislación electoral²⁵¹ establece reglas específicas de notificación a las partes, entre las que se puede destacar lo siguiente:

- Las notificaciones surten efecto el mismo día en que se practiquen.
- Durante los procesos electorales, los actos, resoluciones o sentencias del INE y el TEPJF pueden ser notificadas en cualquier día y hora.
- La notificación puede efectuarse de manera personal, por estrados (lugares públicos en oficinas de órganos de INE y TEPJF para que sean colocadas las copias de los escritos de impugnación, así como de los autos, acuerdos, resoluciones y sentencias que emitan para notificación y publicidad), por oficio, correo certificado o telegrama.
- Es posible efectuar la notificación de manera electrónica de las resoluciones siempre que las partes hayan solicitado y manifestado de manera expresa su voluntad de ser notificados por esa vía.
- En caso el partido político haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales.
- No se requiere de notificación personal cuando los actos o resoluciones que deben hacerse públicos en el Diario Oficial o en los diarios o periódicos de circulación nacional o local, en lugares públicos o por la fijación de cédulas en los estrados de los órganos del INE o las Salas del TEPJF.

La Misión no recibió cuestionamientos respecto a las reglas establecidas para las notificaciones.

-Publicidad

La página web institucional del TEPJF publica la totalidad de las decisiones y la normativa aplicables al proceso electoral y también transmite en vivo las audiencias y sesiones en las que conocen los asuntos materia de su competencia (que también se difunden a través de sus cuentas oficiales en redes sociales. Al 31 de agosto de 2018, el TEPJF había resuelto 13,728 asuntos, de los cuales, 3,005 correspondían a la Sala Superior, órgano máximo de dicho tribunal electoral²⁵². La mayor parte de dichos pronunciamientos están vinculados al proceso electoral y han derivado en el debate de diversas materias relevantes para la elección.

²⁵¹ Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 9, 26-30.

²⁵² Información brindada por el TEPJF, actualizada al 31 de agosto de 2018.

-Fundamentación

La Misión constató que, de la revisión global revisada, las decisiones que emite el TEPJF y las resoluciones del INE cuentan con sustento que se referencia al marco legal vigente, su aplicación al caso concreto y se brindan razones para la decisión finalmente adoptada.

-Recursos

En general, la mayor parte de controversias son decididas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

-Gestión de la actividad jurisdiccional

La Misión desea resaltar que, en el marco de este proceso electoral, tuvo acceso a la totalidad de las resoluciones en línea, así como a las audiencias públicas tanto del INE como del TEPJF.

-No discriminación de actores en el proceso

La Misión no constató ninguna medida de discriminación en la ley o en su aplicación por los funcionarios o autoridades electorales en el marco del proceso electoral. Incluso el TEPJF ha emitido decisiones la plena protección de los derechos de las mujeres²⁵³ y de la población indígena²⁵⁴. Además, es oportuno destacar la existencia de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF, órgano encargado de prestar gratuitamente servicios de defensa y asesoría electoral a favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que los integren²⁵⁵.

Hallazgos y recomendaciones

- La justicia electoral mexicana es una de las que emite mayor cantidad de pronunciamientos en el marco de los procesos electorales, debido a que casi todos los actos de los organismos electorales pueden ser revisados e impugnados (incluso los lineamientos) y en todas las etapas del proceso electoral (previo, durante o posterior a la elección). En ese sentido, la Misión reitera la recomendación realizada en 2015 que destaca la necesidad de que se “propicien revisiones a la legislación, de manera de que no se generen incentivos a la excesiva litigiosidad”.

²⁵³ Cfr., entre otras, SUP-REC-7/2018 y SUP-JDC-304/2018 (esta segunda para protección de personas trans).

²⁵⁴ SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

²⁵⁵ <http://sitios.te.gob.mx/Defensoria/inside/textos/6>

Anexo Justicia Electoral - Medios impugnatorios en México (detalle)

Medio impugnatorio	Finalidad	Supuestos que lo habilitan	Sustento normativo (Ley General del Sistema de medios de impugnación en materia electoral)
Recurso de apelación	Garantizar constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de autoridad federal electoral	<ul style="list-style-type: none"> Entre 2 procesos electorales federales y en etapa de preparación de un proceso electoral, impugnación de resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, los actos o resoluciones de los órganos del INE que no sean impugnables por recurso de revisión y que causen perjuicio al partido político o agrupación política con registro con interés jurídico. En etapa de resultados y declaraciones de validez de elecciones de un proceso electoral, impugnación contra las resoluciones de recurso de revisión vinculadas con esta etapa. 	40
Juicio de inconformidad	Garantizar constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de autoridad federal electoral	Durante el proceso electoral federal y exclusivamente en etapa de resultados y declaraciones de validez, impugnación contra las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones del Presidente, senadores y diputados (incluye la nulidad de elecciones, los resultados en actas de cómputo por error aritmético y, en el caso de la elección presidencial, la declaración de validez de las elecciones y el otorgamiento de constancias).	49-50

Recurso de reconsideración	Garantizar constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de autoridad federal electoral	Impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en: (a) juicios de inconformidad contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional realizadas por el Consejo General del INE, siempre que se cumplan los presupuestos y requisitos de la ley, y (b) demás medios de impugnación de competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.	61-63
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano		<p>El ciudadano por sí mismo, en forma individual o a través de sus representantes legales, por presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para participar en los asuntos políticos, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.</p> <p>También, para quien tenga interés jurídico, para impugnar los actos y resoluciones que se considere afectan indebidamente su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.</p>	79

Juicio de revisión constitucional-electoral	Garantizar constitucionalidad y legalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan en ellos.	Impugnación contra actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan en ellos, siempre y cuando se cumplan requisitos: (a) sean definitivos y firmes, (b) violen algún precepto constitucional, (c) la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, (d) la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, (e) la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, (f) se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir estos actos o resoluciones.	86
Recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador	Impugnar resoluciones y sentencias emitidas en procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de autoridad federal electoral y del TEPJF	Impugnación contra: (a) las sentencias de la Sala Regional Especializada del TEPJF, (b) las medidas cautelares que emita el INE (que incluye suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión), (c) el acuerdo de desechamiento de una denuncia por el INE. Es competente la Sala Superior del TEPJF.	109

DENUNCIAS RECIBIDAS POR LA MISIÓN

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO (S)	NOTAS
1	Ciudad de México (carta enviada al Secretario General)	12 de marzo de 2018	Investigación penal contra candidato a la Presidencia	Ricardo Anaya	<p>Informa que existe una carpeta en la PGR abierta por lavado de dinero, en la cual dentro de los probables responsables se encuentra Ricardo Anaya.</p> <p>Alega que Anaya pretende utilizar su condición de candidato para evadir rendición de cuentas.</p>
2	Ciudad de México	19 de marzo de 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Uso indebido de Recursos Públicos; - Persecución y abuso de poder 	Presidencia de la República y el PRI	<p>Alega uso ilegal y faccioso de la PGR que se encuentra directamente bajo el mando del Presidente de la República para intentar sacar de la boleta a Ricardo Anaya.</p> <p>Mencionan que el Presidente y el partido político PRI tienen la intención de inventar un caso y de generar una campaña de desprestigio en contra de Anaya.</p> <p>Añaden que el INE expresó claramente que la intervención de la PGR donde difundió un video de Anaya y su equipo legal en las instalaciones de la PGR vulneró la equidad de la contienda.</p>

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO (S)	NOTAS
3	Ciudad de México	28 de junio de 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento de normatividad electoral relativa a la entrega por parte de Encuestadoras de criterios metodológicos que respaldan resultados. - Gastos ilegales de Campaña 	Ricardo Anaya/ Coalición por México al Frente	<p>Desde enero se han publicado en diversos medios 14 encuestas atribuidas a la Encuestadora Massive Caller, empresa contratada por Ricardo Anaya, que, según el PRI, no entregó a tiempo y forma los criterios metodológicos que respaldan sus resultados.</p> <p>Argumentan que la empresa ha sido omisa en informar con la científicidad y tecnicidad exigida por la normativa ilegal y que al no informar oportunamente, y al publicar las encuestas en diversos medios de comunicación sin los criterios establecidos en el artículo 136 numeral 7 del Reglamento de Elecciones, hace que la encuesta no cumpla con el objeto partidista y se convierta en un ejercicio propagandístico. En virtud de lo anterior, el gasto erogado por concepto de encuestas a la empresa Massive Caller tiene por objeto posicionar indebidamente a un candidato, razón por la cual el gasto no puede considerarse que tiene objeto partidista u por tanto carece de legalidad.</p>
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO	NOTAS

				(S)	
4	Ciudad de México	28 de Junio de 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Violación al principio de imparcialidad, neutralidad de los servidores públicos - Usos indebido de recursos públicos 	Gobierno del Estado de Durango, Gobernadores del Estado de Durango y su Coordinador de Comunicación Social	Publicación y difusión por el canal oficial de YouTube del Gobierno del Estado de Durango de tres videos que contienen mensajes propagandísticos a favor de Ricardo Anaya.
5	Ciudad de México	30 de junio	Uso indebido de recursos públicos	Secretaría de Relaciones Exteriores	Denuncia que el candidato Ricardo Anaya Cortés fue objeto de difamación por parte de del diario El Universal, el cual utilizó información confidencial y reservada proveniente de instancias públicas, como lo es la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que fue ilegalmente revelada y posteriormente modificada artificialmente "con el único objeto de impactar y mermar el crecimiento de la candidatura de Ricardo Anaya".

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO (S)	NOTAS
6	Ciudad de México	30 de junio	<ul style="list-style-type: none"> - Uso indebido de recursos públicos con el objeto de afectar la contienda electoral - Violación de los principios de imparcialidad y neutralidad 	Procuraduría General de la República	Denuncia que la PGR ha utilizado recursos a su cargo para atacar e impactar la candidatura de la colación Por México al Frente, Ricardo Anaya, al publicar una videgrabación de sus instalaciones correspondiente a la visita del candidato a efecto de solicitar información sobre la existencia de denuncia en su contra, tergiversando su contenido con el objeto de mostrar al candidato como un delincuente ante la opinión pública.
7	Chiapas	1 de julio de 2018	Coacción de votos	Programa "Prospera"	Denuncia que tres personas del programa Prospera están coaccionando electores a las afueras del centro. No se sabe de qué partido son. Se denuncia y se solicitó que se retiren del centro.
8	Chiapas (Tapachula)	1 de julio de 2018	Compra de votos	PRI	Denuncia la presencia de una persona, presuntamente del PRI, que rodea la escuela para comprar votos.
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO (S)	NOTAS

9	Ciudad de México	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	La casilla especial del hospital Dr. Manuel G de la Ciudad de México no permite el acceso a votar. En la página del INE, no especifica que solo es para pacientes y trabajadores.
10	Ensenada	1 de julio de 2018	Irregularidades en el padrón electoral	INE	En dos casillas se repiten los apellidos de las personas, por lo que hacen doble fila. INE está al tanto, pero no hace nada.
11	Lagos de Moreno, Sección 1736, Casilla Especial 2	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que en la casilla especial se le niega votar a ella y a su esposo a diputados federales. Señala que a muchas otras personas se les está denegando también el mismo derecho.
12	Condesa	1 de julio		Presidente casilla 4568	Presidente de casilla expulsó a representante de MORENA, por supuestamente hacer proselitismo dentro de la casilla
13	Escuela Miguel Hidalgo, San Miguel de Allende, Guanajuato	1 de julio de 2018	Irregularidades en casilla de votos	Integrantes de la Casilla 7 Sección 0145	Un señor sin identificación estaba prácticamente dirigiendo la casilla y dando instrucciones al Presidente. Representante de otro partido pidió que se retire y no fue así.
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO (S)	NOTAS

14	Poliforum, Leon Guanajuato	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que al llegar a la casilla le informaron que ya no había boletas para emitir el voto. Se quería impedir el voto de los ciudadanos. Querían cerrar a las 4pm.
15	Poliforum, Leon	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Únicamente 750 boletas. Esperó desde la 1pm a las 5pm. Boletas insuficientes.
16	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	No se permitió votar en casilla especial. Tiene necesidad de votar en casilla especial por ser de otro Estado.
17	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se le permitió ejercer el derecho a voto en casilla especial.
18	Solidaridad, Casilla Especial 01093 Estación Autobuses	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Después de cuatro horas bajo el sol se enteró que se habían acabado las boletas. Argumenta que Quintana Roo radica el mayor número de personas “flotantes” y el Estado debe saberlo. Se violó su derecho a voto. Denuncia fraude electoral por escasez de boletas.
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO (S)	NOTAS

19	Playa del Carmen, Quintana Roo 0109 - Casilla Especial de Solidaridad	1 de julio de 2018	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Estado de mayor afluencia de personas de todos los Estados. Les quitaron el derecho de votar. No hay suficientes boletas para votar. Esperó por más de 5 horas hasta que le dijeron que ya no había más boletas. Cientos de mexicanos a los que se les está "robando" el voto.
20	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Llegó a votar a las 12:30 y las boletas y las boletas ya se habían acabado. Querían cerrar la casilla. No le permitieron votar.
21	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se permitió su derecho al voto sin explicación
22	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se le permitió ejercer el derecho a voto. El INE no pudo dar una solución al problema.
23	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se le permitió ejercer el derecho a voto.
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO (S)	NOTAS

24	Poliforum, Guanajuato	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	No se le permitió ejercer su voto.
25	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se le permitió ejercer el derecho a voto porque no contaban con boletas
26	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que no se le permitió votar argumentando el término de boletas.
27	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	No se le permitió votar porque se acabaron las boletas.
28	Poliforum, Leon	1 de julio	Impedimento de voto Violación al derecho de sufragio	INE	Denuncia que le negaron su derecho a voto y “no se demostró la existencia de boletas”.
29	Ensenada Colonia Lázaro Cárdenas Sección 0161	1 de julio	Boletas limitadas Largo tiempo de espera	INE	5 horas esperando en la fila. Se encontraba a 30 personas antes de poder pasar. Son necesarias más casillas. Boletas limitadas.
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO (S)	NOTAS

30	Ensenada Colonia Lázaro Cárdenas Sección 0161	1 de julio	Largo tiempo de espera	INE	Critica sistema de votación en el que debe esperar más de 5 horas para votar.
31	Ensenada Colonia Lázaro Cárdenas Sección 0161	1 de julio	Largo tiempo de espera	INE	Lleva 6 horas esperando para votar, aproximadamente 50 personas adelante.
32	Ensenada Nuevo Mexicali Sección 0192	1 de julio	Coacción de votos	PRD	Denuncia que el Sr. David Perez, quien alega viene del PRD, estaba afuera de las casillas electorales con listados de gente. Cuando las personas llegaban, los dirigía a las casillas y se aseguraba que hubieran votado, metiéndose en las casillas. Se hizo una denuncia con policía municipal, que tomó registro y solicitó que se fuera.
33	Escuela Primera Ramón Lopez Velarde	1 de julio	Compra de votos	Partido de Acción Nacional (PAN)	Denuncia que hay mujeres incitando a votantes a votar por el Partido Acción Nacional (PAN). Apuntan los nombres en las libretas para posteriormente ofrecer alguna cantidad monetaria.
34	Heroica Ciudad de Tlaxiaco Casilla 2368 Contigua 1	1 de julio	Disturbio en casilla	Partido Verde Ecologista / Alianza	Personas vinieron a escandalizar la casilla
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO (S)	NOTAS

35	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	1 de julio	Proselitismo	INE	Denuncia que durante aproximadamente 20-30 minutos había una lona pegada en la entrada con los emblemas de partidos políticos que incidía en el voto por el partido PSD, Morena y por Iván Montes.
36	Chiapas	1 de julio	Irregularidades en casilla	Funcionario directivo de Casilla INE	Funcionario directivo en la entrada del salón dejó entrar a un varón joven rápidamente aún cuando hay gente que tiene casi dos horas en fila esperando para votar. Quejas de los ciudadanos.
37	Matatenatito	1 de Julio	Encuestas electorales	Comisario	Se opusieron a las encuestas.
38	Ciudad de México	30 de Junio	Diversos temas	Diversas autoridades	<ul style="list-style-type: none"> - Violencia política. - Campañas y debates con “mentiras, engaños, infundios, agresiones directas, verdades a medias y frases fuera de contexto, sin consecuencia para quienes los emiten y difunden”. - Práctica extendida e impune de compra de votos. Rol de observadores. - Uso de tarjetas de dinero. - Decisiones sobre efectos jurídicos de ex candidata presidencial. - Falta de presentación oportuna de gastos de campaña para fiscalización. - INE y OPLs. - Sustitución de funcionarios de casilla.

INTEGRANTES DE LA MISIÓN

NOMBRE	PAIS	POSICIÓN	GÉNERO
Leonel Fernández	República Dominicana	Jefe de Misión	M
Brenda Santamaría	Argentina	Directora DECO a.i. / Subjefa de Misión	F
Daniel Tovar	Venezuela	Coordinador General	M
Yerutí Méndez	Paraguay	Coordinadora de Metodologías	F
Martín Ferreiro	Argentina	Coordinador de Metodologías	M
Clara González	Estados Unidos	Oficial de Prensa	F
Jordi Barrat	España	Especialista en Organización Electoral	M
Alfredo Soler	República Dominicana	Especialista en Tecnología Electoral	M
Ana Neyra	Perú	Especialista en Justicia Electoral	F
Ronald Chacón	Costa Rica	Especialista en Financiamiento Político- Electoral	M
Marta Martínez	España	Especialista en Género	F
Jonas Claes	Bélgica	Especialista en Seguridad Electoral	M
Ricardo Chángala	Uruguay	Especialista en Participación de Pueblos Indígenas	M
Adriana Parcerisa	Paraguay	Enlace IECM	F
Antonio Delgado	Estados Unidos	Oficial de Seguridad	M
Claudio Miguel Brilloni	Argentina	Oficial de Seguridad	M
Esther Rodríguez	Estados Unidos	Oficial Financiero	F
David Rosero	Ecuador	Oficial Logístico	M
Daniela Zacharias	Argentina	Especialista Estadística	F
Ana Juárez	Guatemala	Oficial Legal	F
Annia Valdéz	República Dominicana	Asesora Jefe de Misión	M
Aníbal Quiñonez	Honduras	Representante SG/OEA	M
COORDINADORES			
Matthias Jaeger	Alemania	Coordinador Regional	M
Louise Santos	Brasil	Coordinadora Regional	F
Camila Cuevas	Bolivia	Coordinadora Regional	F

Lina Marcela Vega	Colombia	Coordinadora Regional	F
Elvira Oyanguren	Chile	Coordinadora Regional	F
Iván Rebolledo	Estados Unidos	Coordinador Regional	M
Martin Huenneke	Estados Unidos	Coordinador Regional	M
Efraín Pérez	España	Coordinador Regional	M
Selma Tijerino	Nicaragua	Coordinadora Regional	F
Mical Rodríguez	Paraguay	Coordinadora Regional	F
Claudia Rojas	Perú	Coordinadora Regional	F
Luis Jimenez	Perú	Coordinador Regional	M
Cledy Gutierrez	Perú	Coordinadora Regional	F
Isabel Barahona	El Salvador	Coordinadora Regional	F
Monica Giambonini	Suiza	Coordinadora Regional	F
Hans-Jürg PFAFF	Suiza	Coordinador Regional	M
Melene Glynn	Trinidad y Tobago	Coordinadora Regional	F
Juan Raúl Ferreira	Uruguay	Coordinador Regional	M
OBSERVADORES			
Sebastián López Calendino	Argentina	Observador	M
Jessica Lobos	Argentina	Observadora	F
Pablo Pérez Paladino	Argentina	Observador	M
Alexander Vega	Colombia	Observador	M
Andrea Acosta	Colombia	Observadora	F
Maria Antonia Montes	Colombia	Observadora	F
Juan Eugenio Hernández	Estados Unidos	Observador	M
Juan Pablo Pozo	Ecuador	Observador	M
María José De la Fuente	España	Observadora	F
Javier Ullán	España	Observador	M
Pablo Desportes	España	Observador	M
Milagros Crespo	España	Observadora	F
Guillaume Long	Francia	Observador	M
Isabelle Ryckebusch	Francia	Observadora	F
Nathanael Concepción	República Dominicana	Observador	M
Michel Bosshard	Suiza	Observador	M

Natascia Zullino	Suiza	Observadora	F
Max Oser	Suiza	Observador	M
Attilio Perna	Italia	Observador	M
Walter Galmarini	Italia	Observador	M
Florencia Grignoli	Uruguay	Observadora	F
Oriana Vielma	Venezuela	Observadora	F
ASESORES			
Juan Sosa Cruz	República Dominicana	Asesor Jefe de Misión	M
Daysi Ventura	República Dominicana	Asesora Jefe de Misión	F
Edward Mathews	República Dominicana	Seguridad Jefe de Misión	M