



# OEA

---

Más derechos para más gente

**ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

**MISIÓN DE VISITANTES EXTRANJEROS**

**ELECCIONES FEDERALES Y LOCALES**

**ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**6 DE JUNIO DE 2021**

**INFORME FINAL**

## TABLA DE CONTENIDOS

I.	INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE.....	3
A.	ANTECEDENTES.....	3
B.	ETAPA PREELECTORAL.....	5
C.	LA JORNADA ELECTORAL.....	11
D.	ETAPA POSELECTORAL.....	14
E.	OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA.....	19
F.	AGRADECIMIENTOS.....	49
II.	ANEXOS.....	51
1)	ORGANIZACIÓN ELECTORAL.....	51
2)	TECNOLOGÍA ELECTORAL.....	70
3)	PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES.....	90
4)	PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES.....	116
5)	VOTO EN EL EXTRANJERO.....	134
6)	JUSTICIA ELECTORAL.....	147
7)	FINANCIAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL.....	176
8)	LIBERTAD DE EXPRESIÓN, MEDIOS Y REDES SOCIALES.....	185
9)	VIOLENCIA Y SEGURIDAD ELECTORAL.....	199
III.	DENUNCIAS.....	212
IV.	LISTA DE LA MVE/OEA.....	214

## I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE<sup>1</sup>

### A. ANTECEDENTES

El 6 de junio de 2021, más de 93 millones de personas mexicanas fueron convocadas a las urnas para elegir a más de 21.300 cargos de elección popular, entre ellos: 500 escaños de la Cámara de Diputados, 15 gubernaturas, 30 congresos locales, y numerosos cargos locales a nivel de ayuntamientos, juntas municipales y cargos auxiliares. La gran cantidad de cargos a elegir, la lista nominal (que tuvo un incremento de casi 5.5 millones respecto de las elecciones concurrentes de 2018<sup>2</sup>), la infraestructura desplegada (que incluyó la instalación de alrededor de 163 mil casillas) y el importante número de personas funcionarias de casilla (1.464.822), convierten a esta elección en la más grande de la historia de México.

La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) recibió, mediante nota formal, con fecha 7 de octubre de 2020, la invitación del Instituto Nacional Electoral (INE) para desplegar una Misión de Visitantes Extranjeros (MVE/OEA)<sup>3</sup> para observar las Elecciones Federales y Locales que se celebraron el 6 de junio de 2021.

El 14 de octubre de 2020, la Secretaría General aceptó la invitación del INE y cursó instrucciones al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) para que inicie los preparativos correspondientes y gestione la búsqueda de recursos externos para su financiamiento.

El 24 de mayo de 2021 se suscribió el Acuerdo de Privilegios e Inmunities entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría General de la OEA. Asimismo, el Acuerdo Marco de Cooperación suscrito entre la Secretaría General y el INE en 2016 estipula, en su Anexo I, la garantías y acceso a la información de la Misión. Estos dos documentos constituyeron el marco regulatorio para esta Misión de Visitantes Extranjeros.

En esta oportunidad, el Secretario General de la OEA nombró como Jefe de Misión al abogado argentino Santiago Canton, ex Secretario Ejecutivo y ex Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y actual Director del Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell del Diálogo Interamericano.

La Misión estuvo compuesta por 36 integrantes<sup>4</sup> de 16 nacionalidades<sup>5</sup>. Incluyó a especialistas en temáticas relevantes en el proceso electoral: organización y tecnología electoral, financiamiento político-electoral, participación política de las mujeres, indígenas y

---

<sup>1</sup> Un resumen de este informe fue leído por el Jefe de Misión, Santiago A. Canton, ante el Consejo Permanente de la OEA durante la sesión ordinaria celebrada el 7 de diciembre de 2022.

<sup>2</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021). *Estadísticas Lista Nominal y Padrón electoral. Corte Proceso Electoral Federal 2021*. [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/11/DatosAbiertos-derfe-pdln\\_edms\\_sexo\\_PEF2021\\_Nal\\_Ext.xlsx](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/11/DatosAbiertos-derfe-pdln_edms_sexo_PEF2021_Nal_Ext.xlsx)

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

<sup>4</sup> 19 hombres y 17 mujeres.

<sup>5</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Haití, Paraguay, Perú y Venezuela.

afrodescendientes, justicia electoral, voto en el exterior, violencia y seguridad electoral, así como acceso a medios de comunicación, uso de redes sociales y libertad de expresión.

En virtud del contexto sanitario mundial y de las restricciones de movilidad, la MVE/OEA implementó una modalidad de trabajo mixta (presencial y virtual), tal como lo vienen haciendo las misiones de la OEA desde el inicio de la pandemia. Todas las personas que integraron la Misión que viajaron a México desde el exterior se realizaron pruebas de Covid-19 y verificaron estar libres del virus previo a su llegada al país. Asimismo, para el cuidado de especialistas, observadores, y actores con quienes se reunió la Misión, se implementaron distintas medidas, que incluyeron el uso de equipo de protección personal, el distanciamiento social y la desinfección de superficies.

En sus esfuerzos por apoyar a los Estados Miembros en su voluntad por fortalecer sus instituciones democráticas, la Organización de los Estados Americanos ha desplegado 5 Misiones de Visitantes Extranjeros en México desde el año 2009, incluyendo la desplegada en 2021.

El proceso electoral ratificó la importancia que tiene para la democracia mexicana la fortaleza institucional, el profesionalismo y la experiencia de sus autoridades electorales autónomas e independientes. A lo largo de los últimos 30 años, el anterior Instituto Federal Electoral (IFE) y el actual Instituto Nacional Electoral (INE) han organizado 23 elecciones federales y, en conjunto con los organismos públicos locales (OPLs), 271 elecciones locales. Fue precisamente esta fortaleza institucional lo que facilitó llevar a cabo las elecciones más grandes de la historia de México, particularmente considerando que se celebraron en un contexto de pandemia.

Este proceso electoral también evidenció avances muy significativos en materia de inclusión, con diferentes acciones afirmativas y medidas tendientes a garantizar la plena y libre participación política de todas las personas. A la vez, sin embargo, puso de manifiesto la profunda polarización existente en México, que dificulta la gestión de acuerdos indispensable para la convivencia democrática y la resolución pacífica de conflictos.

Adicionalmente, la MVE/OEA constató que la principal amenaza al proceso electoral han sido los altos niveles de violencia, incluyendo el asesinato de candidatas y candidatos, precandidatas y precandidatos, funcionarios públicos, equipos de las campañas, así como de familiares de estas personas. Los niveles de violencia registrados durante el proceso electoral 2020-2021 en México lo ubican como uno de los ciclos electorales más violentos en la historia reciente de la región. Tal y como manifestó la Misión de la OEA en 2018, la MVE/OEA reitera su más profunda preocupación por la extrema violencia que afecta a los procesos de elección de autoridades en México y rechaza de manera enérgica todas las formas de agresión física o psicológica que se dieron en el marco de las elecciones, y que buscaron empañar y/o inhibir el ejercicio ciudadano de participación política en algunas entidades federativas del país. Si bien la violencia estuvo focalizada en determinadas zonas, la Misión expresa profunda consternación ante la brutalidad de los hechos y su impacto sobre la sociedad.

La MVE/OEA presentó un [Informe Preliminar](#) el martes 8 de junio, con sus principales observaciones y recomendaciones. El presente documento constituye el Informe Final de la Misión, que complementa el anterior, provee mayor detalle sobre los diversos aspectos observados y profundiza sus recomendaciones con el propósito de continuar contribuyendo al mejoramiento del sistema electoral mexicano.

## B. ETAPA PREELECTORAL

La Misión inició sus labores el 10 de mayo con una serie de reuniones virtuales, con el objetivo de conocer las impresiones de distintos actores sobre el proceso electoral en curso. En esta oportunidad, se reunió virtualmente con representantes del gobierno, así como con el Presidente, Consejeras y Consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE), el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Fiscal de Delitos Electorales (FEDE) y dirigentes de ocho partidos políticos nacionales.

El 26 de mayo, la Misión manifestó su “profunda preocupación por los incidentes de violencia que se han presentado en distintas partes del país en el contexto del proceso electoral y lamenta la pérdida de vidas humanas” y realizó un llamado a “todos los sectores políticos a erradicar el discurso violento y la retórica agresiva como recursos de contienda política”<sup>6</sup>.

Durante la etapa preelectoral, la Misión pudo atestiguar un clima de tensión política y una retórica confrontativa y polarizante, que incluyó cuestionamientos a la institucionalidad electoral. En particular, la MVE/OEA observó con preocupación instancias de señalamiento directo e individualizado a las autoridades del Instituto Nacional Electoral, con alegatos de fraude electoral desde altos cargos públicos y figuras partidarias, incluyendo el titular del Poder Ejecutivo<sup>7</sup>.

Al respecto, la Misión instó a que “todos los actores políticos y sociales se conduzcan con responsabilidad y canalicen sus reclamos, en particular de los relacionados con posibles irregularidades, de manera institucional a través de los conductos establecidos por la legislación mexicana”<sup>8</sup>. Finalmente, manifestó la importancia de “garantizar la autonomía e independencia de las autoridades electorales y jurisdiccionales, para que estas puedan desarrollar sus funciones sin presiones directas o indirectas.”<sup>9</sup>

La MVE/OEA se instaló en el país el 26 de mayo y tuvo presencia en 18 entidades federativas: Ciudad de México, Estado de México, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Durante toda la etapa preelectoral, la Misión se reunió con autoridades electorales y de gobierno, con líderes de los diez partidos políticos nacionales, representantes de la sociedad civil, de medios de comunicación, de la academia y de la comunidad internacional. Estos encuentros permitieron al equipo de la MVE/OEA conocer los aspectos técnicos relacionados con los preparativos de las elecciones y recabar las impresiones de los distintos actores respecto al contexto político en que se enmarcó el proceso.

---

<sup>6</sup> Organización de los Estados Americanos. *Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA inicia su despliegue para las elecciones del 6 de junio en México*. C-056/21, 26 de mayo de 2021,

[https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-056/21](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-056/21)

<sup>7</sup> Andrés Manuel López Obrador. (2021, Abril 14). *Conferencia de prensa matutina, desde Palacio Nacional. Presidente AMLO*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=hj3RkYIIKds&list=PLRnlRGar-296KTsVL0R6MEbpwJzD8ppA&index=197>

<sup>8</sup> Organización de los Estados Americanos. *Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA inicia su despliegue para las elecciones del 6 de junio en México*. C-056/21, 26 de mayo de 2021,

[https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-056/21](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-056/21)

<sup>9</sup> Ibid.

– **Avances significativos para este proceso electoral**

Para esta elección existieron avances relacionados con la implementación de medidas de acción afirmativa que buscan ampliar el ejercicio de los derechos políticos. La Misión reconoce la adopción de legislación para combatir la violencia política en razón de género y la extensión del principio de paridad a todos los órganos y poderes del Estado. Asimismo, la expansión de la acción afirmativa para la participación política de los pueblos indígenas y la adopción de medidas de acción afirmativa hacia otros grupos. En efecto, se amplió para afroamericanas y afroamericanos, personas con discapacidad, diversidad sexual y migrantes. Estas decisiones van en línea con estándares interamericanos<sup>10</sup>, en el sentido de garantizar que los derechos de participación política de todas las personas deben ser asegurados de forma que constituyan un derecho efectivo a elegir y/o ser electas a funciones públicas y legislativas. De la misma manera, la MVE/OEA saluda el proyecto piloto para el voto de personas en prisión preventiva, iniciativa que se implementará en la totalidad de centros penitenciarios en las elecciones de 2024. Estas medidas denotan un sistema político-electoral que ha avanzado de forma decisiva en la senda de la inclusión.

Otra de las innovaciones del proceso electoral fue la incorporación del voto por Internet como una de las opciones para los mexicanos y mexicanas residentes en el extranjero, opción que aplicó a dos terceras partes de la lista nominal de electores en el exterior<sup>11</sup>. Asimismo, se implementaron proyectos piloto de urna electrónica en Coahuila y Jalisco.

- **Fórmula de asignación de escaños**

El 19 de marzo de 2021 el Consejo General del INE estableció el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de escaños por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados<sup>12</sup>, con el objetivo de hacer efectivo el principio constitucional que establece que ningún partido político puede contar con un número de diputaciones (por los principios de mayoría relativa y representación proporcional) que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida<sup>13</sup>. A estos efectos, el INE dispuso que se verificaría la “afiliación efectiva” de cada postulante que ganara por el principio de mayoría relativa, partido a favor del cual se contabilizaría la victoria electoral. En caso de no tener “afiliación efectiva”, se contabilizaría el triunfo según el convenio de coalición, para buscar el mayor equilibrio posible entre votos y escaños obtenidos. Si el candidato o candidata se hubiera postulado a la reelección y no tuviese “afiliación efectiva”, se contaría el triunfo para el partido del grupo parlamentario al que perteneciera al registrar su candidatura. Esta decisión fue apelada sin éxito por el Partido Encuentro Solidario (PES), el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y el Partido

---

<sup>10</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018, diciembre 7). *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de la personas LGBTI en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.170 Doc. 184.

<https://oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf>

<sup>11</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021, Agosto 5). *Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021*.

<https://portal.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/>

<sup>12</sup> Instituto Nacional Electoral. *El INE emite reglas para evitar la sobrerrepresentación partidista en la Cámara de Diputadas y Diputados*. Número 131. (19 de marzo de 2021). <https://centraleeleitoral.ine.mx/2021/03/19/el-ine-emite-reglas-para-evitar-la-sobrerrepresentacion-partidista-en-la-camara-de-diputadas-y-diputados/>

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 54.

Acción Nacional (PAN). La Sala Superior del TEPJF confirmó la decisión del INE a fines de abril<sup>14</sup>, al considerar que se buscaba salvaguardar la “pluralidad legislativa” y establecer límites y parámetros para evitar elusión de los límites de sobrerrepresentación<sup>15</sup>. Algunos actores manifestaron a la Misión disconformidad sobre el momento en que se tomó la decisión.

#### – **Equidad en la competencia**

Gran parte del debate previo a la elección entre los actores políticos, el gobierno y la sociedad civil giró en torno a las disposiciones constitucionales relativas a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental<sup>16</sup>, ante reclamos de posible incumplimiento de esta normativa por parte de servidores públicos.

La Misión conoció que, a lo largo del proceso electoral, el INE recibió 190 quejas por violación al artículo 134 constitucional<sup>17</sup>. Las instancias administrativas y jurisdiccionales electorales conocieron múltiples procedimientos en contra de funcionarios públicos, incluyendo el titular del Poder Ejecutivo, por actos y declaraciones emitidas durante el proceso electoral. La MVE/OEA constató que, en ejercicio de sus competencias, las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales emitieron numerosos acuerdos, resoluciones y criterios respecto a este tema, negando o concediendo medidas cautelares, y de ser el caso, determinando si existía o no una infracción.

#### – **Cancelación de candidaturas**

Un tema relevante de este proceso electoral fue la cancelación de candidaturas en fechas cercanas a los comicios, por razones que incluyeron hechos de violencia política de género y la no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña.

Durante la etapa preelectoral, incluso antes de la inscripción formal de candidaturas, algunas precandidaturas fueron canceladas por no presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, incluidas dos para gubernaturas (Guerrero y Michoacán).

La ley vigente establece que el órgano interno del partido debe presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña a más tardar siete días después de las elecciones internas o la celebración de la asamblea partidaria. También dispone que, de no presentarlo, no se puede registrar legalmente la candidatura, pese a haber sido seleccionado en las elecciones internas o en la asamblea respectiva<sup>18</sup>. Como se desprende de lo anterior, la aplicación de la normativa deriva en la imposibilidad de registro o cancelación de la candidatura ante el supuesto de omisión de presentación del respectivo informe. En los casos de cancelación en las contiendas a gubernatura de Guerrero y Michoacán, la cancelación de estas precandidaturas fue objeto de

---

<sup>14</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-RAP-68/2021 y acumulados. (27 de abril de 2021). [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf)

<sup>15</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *El TEPJF confirma acuerdo para la asignación de plurinominales en la Cámara de Diputados*. Sala Superior 73/2021, 27 de abril de 2021, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4116/0>

<sup>16</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 41 y 134.

<sup>17</sup> Instituto Nacional Electoral. *Estadística. Proceso Electoral Federal 2020-2021. Quejas y Denuncias*. Actualizado al 3 de junio de 2021.

<sup>18</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 229.

pronunciamiento por la autoridad administrativa y posteriormente confirmada por la autoridad jurisdiccional<sup>19</sup>. La normativa no establece expresamente una graduación en la aplicación de esta sanción ni contempla que se otorgue un plazo de subsanación ante la omisión.

#### – **Violencia electoral y seguridad del proceso**

De acuerdo con información publicada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)<sup>20</sup>, entre el 4 de marzo y el 21 de mayo se registraron 398 casos de candidatas y candidatos víctimas de violencia (226 hombres y 172 mujeres). Esta cifra incluye 13 homicidios<sup>21</sup>, 101 víctimas de agresiones y 187 víctimas de amenazas<sup>22</sup>. Otras fuentes de información y monitoreos elaborados por organizaciones privadas contabilizan que, entre septiembre de 2020 y fines de mayo o inicios de junio de 2021, ocurrieron entre 33 y 36 asesinatos de aspirantes a las elecciones. De acuerdo a una de las fuentes consultadas, estos asesinatos estuvieron dirigidos a 22 personas precandidatas y 14 personas inscritas formalmente como candidatas<sup>23</sup>. Finalmente, se reportaron homicidios de 14 familiares de candidatas y candidatos<sup>24</sup>, así como de entre 51 y 59 políticos/as, incluyendo funcionarios/as y ex funcionarios/as públicos, dirigentes de partido y miembros de las campañas<sup>25</sup>. Las cifras reportadas tanto por la SSPC como por otras fuentes coinciden en que las y los candidatos a cargos municipales representan la mayoría de las víctimas de amenazas y asesinatos.

En cuanto a la distribución geográfica, al 21 de mayo la SSPC informó que el 53,76% de los reportes de incidentes de violencia estaban concentrados en siete entidades federativas: Oaxaca, San Luis Potosí, Jalisco, Estado de México, Veracruz, Tamaulipas y Guerrero<sup>26</sup>. Aunque existe divergencia entre los datos oficiales y los reportados por instituciones privadas, en general hay coincidencia en que el estado de Veracruz concentró la mayor parte de incidentes violentos. Según monitoreos privados, 97 municipios de 22 estados registraron casos de violencia electoral durante el mes anterior a las elecciones<sup>27</sup>.

La violencia alcanzó a todos los partidos políticos, aunque los más afectados fueron el partido MORENA, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el

---

<sup>19</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *El TEPJF confirma cancelación de candidaturas a Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón*. Sala Superior 72/2021, 27 de abril de 2021, [https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/0\\_93](https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/0_93).

<sup>20</sup> El Universal. (2021, Mayo 21). *La Mañanera de AMLO* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=GV3I8tUP8pl>

<sup>21</sup> Las cifras reportadas por la SSPC no incluyen el desglose de género de los homicidios.

<sup>22</sup> Los datos recopilan información del 4 de marzo al 21 de mayo. Adicionalmente, la SSPC reporta que 44 “no tienen confirmación de un riesgo o el pedido fue retirado, 11 privaciones temporales de la libertad y 42 casos fueron categorizados como “otros”.

<sup>23</sup> Etellekt. (2021, Junio 21). *Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021*.

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

<sup>24</sup> DataInt [@DataIntMx]. (2021, Junio 3). *Violencia Política Electoral*. [Imagen] [Tweet]. Twitter.

<https://twitter.com/DataIntMx/status/1400455760933388294>

<sup>25</sup> Según datos de Etellekt e Integralia.

<sup>26</sup> Gobierno de México. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (2021, Abril 30). *Informe de la secretaria Rosa Icela Rodríguez, sobre el seguimiento a la Estrategia de Protección en Contexto Electoral*.

<https://www.gob.mx/sspc/prensa/informe-de-la-secretaria-ros-icela-rodriguez-sobre-el-seguimiento-a-la-estrategia-de-proteccion-en-contexto-electoral>

<sup>27</sup> Según datos publicados por Lantia Itelligence. (2021, Mayo). *Violencia Política Electoral*.

Partido de la Revolución Democrática (PRD), respectivamente<sup>28</sup>. La Misión recibió de todas las fuerzas políticas preocupación por el contexto de violencia político-electoral en que se desarrolló la elección y en particular por el rol del crimen organizado.

Las manifestaciones de violencia, sin embargo, no se limitaron a ataques físicos. Datos de la sociedad civil<sup>29</sup> detallan que durante la etapa preelectoral se registraron “más de 85 reportes de comunicación sexista, violenta y excluyente, amenazas y violencia política debido a género a mujeres en diversas entidades [...] realizada por medios de comunicación, candidatos, partidos y legisladores a mujeres”<sup>30</sup>.

La Misión también recibió información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo el asesinato, agresión física, amenazas, la estigmatización y desacreditación de periodistas y medios de comunicación. De acuerdo con información recogida por organizaciones de la sociedad civil<sup>31</sup>, al 5 de junio se registraban 32 casos de agresiones contra periodistas durante el período electoral<sup>32</sup>. Las más comunes incluyeron actos de intimidación y hostigamiento, ataques físicos y amenazas, siendo Guanajuato, Puebla, Coahuila y Jalisco, respectivamente, los estados en los cuales se habían registrado más agresiones.

Finalmente, se registraron casos en que la violencia también afectó la seguridad del personal electoral. En particular, la Misión condena el asesinato, el 5 de junio, de un funcionario del INE en Tlaxcala, quien portaba material electoral<sup>33</sup>. Asimismo, durante la etapa pre-electoral la Misión tuvo conocimiento del robo de 19 mil boletas de las oficinas del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas, en el municipio de Siltepec, y de la decisión del IEPC de re-imprimir las boletas sustraídas. En el municipio de Aguililla, en Michoacán, se impidió la llegada del material electoral para la instalación de casillas y, por ende, la realización de las elecciones.

En relación con las medidas para combatir la violencia electoral, la SSPC implementó a partir del mes de marzo una incipiente pero novedosa iniciativa denominada “Estrategia de Protección en Contexto Electoral”. De acuerdo con fuentes oficiales, esta es la primera elección en que el gobierno federal cuenta con una estrategia de protección para candidaturas. Sin embargo, según varios actores consultados por esta Misión, ante la gravedad de la situación, el plan de prevención de la violencia debió haber comenzado antes. Según información compilada por instituciones y personas expertas del país <sup>34</sup>, a la fecha de inicio de la estrategia gubernamental, el 4 de marzo,

---

<sup>28</sup> Según datos publicados por Etelekt, Integralia y DataInt.

<sup>29</sup> Organización denominada “La Observatoria Ciudadana Todas Mx”.

<sup>30</sup> La Observatoria Ciudadana Todas Mx. [@TodasMx]. (2021, Junio 1). *Rueda de Prensa 01 de Junio*. [Vídeo]. Facebook. [https://www.facebook.com/watch/live/?v=230833185132427&ref=watch\\_permalink](https://www.facebook.com/watch/live/?v=230833185132427&ref=watch_permalink)

<sup>31</sup> Article 19. *Red “Rompe el Miedo”*. <https://articulo19.org/tag/red-rompe-el-miedo/>

<sup>32</sup> Miravete, I. (2021, Junio 5). Garantizar y respetar derechos humanos durante la jornada electoral es indispensable para la democracia. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/alto parlante/garantizar-y-respetar-derechos-humanos-durante-la-jornada-electoral-es-indispensable-para-la-democracia/>

<sup>33</sup> PGJ TLAXCALA. [@PGJE\_Tlaxcala]. (2021, Junio 4). [Imagen] [Tweet]. Twitter. [https://twitter.com/PGJE\\_Tlaxcala/status/1401016958410178561?s=20](https://twitter.com/PGJE_Tlaxcala/status/1401016958410178561?s=20)

<sup>34</sup> Datos brindados por la consultora Etelekt.

ya habían ocurrido 205 agresiones político-electorales, incluyendo el asesinato de 14 personas precandidatas y candidatas, 41 políticos y 71 funcionarios sin militancia o aspiraciones políticas<sup>35</sup>.

En su Informe Preliminar, la Misión expresó que, en consideración de la relevancia de las elecciones en el sostenimiento y fortalecimiento de la democracia, es esencial que, una vez finalizado el actual proceso electoral, el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil, inicien inmediatamente un diálogo conducente a ponerle fin a la violencia política.

La MVE/OEA reitera que la violencia no cabe en la democracia. Por ello, subraya la importancia de que los hechos de violencia electoral, de cualquier índole, sean analizados e investigados por las autoridades competentes y que no queden impunes.

#### – **Preparativos de la elección**

La MVE/OEA reconoce el esfuerzo llevado a cabo por el INE y los organismos públicos locales (OPLs) en la organización del proceso electoral más grande en la historia del país, en un contexto de pandemia y ante recortes presupuestarios. Como parte de este esfuerzo, el INE adoptó diversos protocolos y acuerdos de bioseguridad<sup>36</sup> y conformó un grupo consultivo en materia de salud para la toma de decisiones con base en criterios epidemiológicos de expertos. Dentro de las medidas adoptadas, se encontró la realización de pruebas PCR y antígeno a prestadores de servicio y personal del INE<sup>37</sup>, así como adaptaciones en los centros de votación, con medidas de distanciamiento, kits de bioseguridad, el uso obligatorio de mascarilla y la posibilidad de que los votantes portaran su propio bolígrafo.

La Misión saluda que la organización de los comicios se nutriera de experiencias locales del año 2020, así como de buenas prácticas internacionales y de las recomendaciones contenidas en la *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia* emitida por la OEA. Sumado a ello, la Misión celebra la alta tasa de aceptación de la ciudadanía para fungir como autoridades de casilla. Pese a la pandemia, el INE logró contactar y capacitar a casi un millón y medio de ciudadanas y ciudadanos en la ruta hacia la jornada electoral<sup>38</sup>.

El domingo, 30 de mayo, la MVE/OEA observó el tercer y último simulacro, constatando que, alrededor de las 05:30 de la tarde, el INE había logrado procesar 151.879 actas, cerca del 93% del total a nivel nacional. La Misión también asistió a las pruebas al sistema del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) realizadas los días 1, 2, 3 y 4 de junio. Durante las pruebas, la Misión pudo observar los procesos de digitalización de actas, consolidación, cómputo y publicación de resultados electorales preliminares.

---

<sup>35</sup> Desde el 7 de septiembre de 2020, fecha de inicio del proceso electoral.

<sup>36</sup> Entre los documentos aprobados están, por ejemplo, el "Protocolo General de Atención Sanitaria y Protección de la Salud, para el desarrollo de las sesiones de los Consejos Locales del Instituto Nacional Electoral para el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, ante la pandemia por el COVID-19", el "Protocolo específico para las y los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales en las actividades de integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral durante el PEL 2019-2020, en el marco de la contingencia sanitaria provocada por el COVID-19 (Coronavirus)", el "Protocolo de Seguridad Sanitaria para Campañas Electorales" y el Acuerdo INE/CG324/2021.

<sup>37</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/JGE47/2021. (4 de Marzo de 2021).

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/118035>

<sup>38</sup> Datos brindados a la Misión por el Instituto Nacional Electoral (INE).

Por último, observadores de la OEA presenciaron el acto de destrucción de 600 boletas no utilizadas que fueron elaboradas para el Voto de Mexicanos Residentes en el Exterior, así como de 42 paquetes electorales postales que fueron enviados al exterior, pero no pudieron ser entregados. La Misión constató que en este acto hubo presencia de representantes de partidos políticos.

### C. LA JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, las y los observadores de la OEA estuvieron presentes en 18 entidades federativas, desde la instalación y apertura de las casillas hasta el conteo de votos y transmisión de resultados.

Al inicio de la jornada, la Misión pudo constatar demoras en la apertura y la instalación de las casillas, lo que generó filas a las afueras de los centros de votación. Sin embargo, las personas esperaron pacientemente para poder ejercer su derecho al voto. La MVE/OEA observó que, en general, la demora en la apertura fue ocasionada por retraso en el armado de casillas y por la ausencia de funcionarios titulares y suplentes. Pese a lo anterior, se tomó nota del anuncio oficial<sup>39</sup> del Presidente Consejero del INE, Lorenzo Córdova, quien al mediodía informó sobre la apertura del 81,3% de las casillas programadas en el país<sup>40</sup>. Al término de la elección, el INE anunció que alcanzó la apertura del 99,73% de casillas a nivel nacional<sup>41</sup>.

La Misión pudo observar una importante presencia de representantes de partidos y de Capacitadores Asistentes Electorales (CAE) del INE y de los organismos locales en los centros visitados. La MVE/OEA aprovecha la oportunidad para saludar el compromiso cívico y democrático de las y los mexicanos que fungieron como funcionarios electorales y que hicieron posible la realización de estas elecciones en tiempos de pandemia. Asimismo, la Misión destaca la alta participación de representantes de partidos políticos<sup>42</sup> y la amplia presencia de observadores nacionales y visitantes extranjeros<sup>43</sup>.

Todos los centros de votación visitados por la Misión contaban con los elementos necesarios para realizar la elección. Por otra parte, como también fue constatado por la MVE/OEA desplegada en 2018, se observó que los funcionarios de casilla tuvieron dificultades a la hora de desprender las boletas de los talonarios por la línea punteada, teniendo que recurrir al uso de tijeras o una regla

---

<sup>39</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021, Junio 6). Primer Mensaje en Cadena Nacional. [Vídeo]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=EVS\\_1Nxv43Q](https://www.youtube.com/watch?v=EVS_1Nxv43Q)

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

<sup>41</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021, Junio 6). Consejero Presidente del INE ofrece segundo mensaje a la ciudadanía sobre el cierre de las casillas. [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=yfcu8FQvLY>

<sup>42</sup> De acuerdo al INE, se registraron 2.887.443 representantes de partidos políticos. Instituto Nacional Electoral. (2021, Mayo 26). *Termina el plazo para registro de representantes de casilla de partidos políticos y candidaturas independientes*. <https://centralelectoral.ine.mx/2021/05/26/termina-el-plazo-para-registro-de-representantes-de-casilla-de-partidos-politicos-y-candidaturas-independientes/>

<sup>43</sup> De acuerdo al INE, para esta elección se registraron más de 19.000 observadores nacionales y 559 visitantes extranjeros de 45 países. Instituto Nacional Electoral. (2021, Junio 3). *Pronunciamiento del Consejo General en víspera de la Jornada Electoral*. <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/03/pronunciamiento-del-consejo-general-en-vispera-de-la-jornada-electoral/>

para facilitar el proceso y evitar que las papeletas se rompieran. En algunos casos, por desconocimiento, se entregó a los electores boletas con la sección numerada del talonario.

Las y los observadores también reportaron que, en ocasiones, los espacios no eran lo suficientemente amplios y que se generaron aglomeraciones, sobre todo en centros que contaban con muchas casillas, donde también se constató confusión de los votantes sobre la ubicación de su lugar de votación.

En cuanto a medidas para la prevención de la transmisión del virus COVID-19, la Misión observó con satisfacción la ejecución del protocolo de bioseguridad<sup>44</sup> por parte del INE y la implementación de medidas sanitarias en las casillas el día de la jornada electoral. Salvo casos puntuales, como al exterior de las casillas especiales, la MVE observó que la ciudadanía cumplió con el distanciamiento social, el uso de tapabocas y la desinfección de manos a la hora de ingresar a los recintos, así como a su salida. En todos los centros de votación visitados, se constató la presencia de los elementos sanitarios necesarios para garantizar la seguridad de los miembros de casilla y de los sufragantes.

Por otra parte, la Misión saluda las medidas de accesibilidad adoptadas para facilitar el voto de personas con discapacidad. En los recintos en que estuvieron presentes, las y los observadores de la OEA reportaron urnas con inscripciones en sistema Braille y rampas para promover la accesibilidad de electores con discapacidad. La Misión notó, sin embargo, que no en todos los casos se dio un trato preferente para las y los adultos mayores, mujeres embarazadas o personas con algún tipo de discapacidad. Adicionalmente, que los cancelos<sup>45</sup> para personas con discapacidad fueron dispuestos en mesas altas, lo cual resultó inadecuado para aquellas personas que utilizaban silla de ruedas. Por otro lado, en algunos casos, la su ubicación de estos cancelos no garantizaba completamente el secreto de voto.

La Misión pudo conocer los incidentes de la jornada a partir de la información que generó del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) del INE<sup>46</sup>. El día de la elección se reportaron 6,604 incidentes. La Misión tomó nota de serios incidentes violentos en el estado de Chiapas<sup>47</sup> y conoció el atroz evento violento en la ciudad de Tijuana<sup>48</sup>. Respecto a lo anterior, la Misión expresa profunda consternación ante la brutalidad de los hechos y su impacto sobre la sociedad.

---

<sup>44</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021, Febrero). *Protocolo de atención sanitaria y protección a la salud, para la operación de las casillas únicas el día de la Jornada Electoral*.

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

<sup>45</sup> Espacio donde la ciudadanía ejerce el voto. Término utilizado como sinónimo de mampara o biombo.

<sup>46</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021). *Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021. Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE)*.

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

<sup>47</sup> Aristegui Noticias. (2021, Junio 6). *Más de 160 mil electores no pudieron votar en Chiapas, por actos de violencia*. <https://aristeguinoticias.com/0606/mexico/mas-de-160-mil-electores-no-pudieron-votar-en-chiapas-por-actos-de-violencia/>

<sup>48</sup> El Universal. (2021, Junio 6). *Arrojan cabeza humana en una caja en casilla de Tijuana*.

<https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/elecciones-2021arrojan-cabeza-humana-en-una-caja-en-casilla-de-tijuana>

Del total de incidentes, 128 ocasionaron la suspensión definitiva de la votación por riesgo de violencia y/o por hechos de violencia en la casilla<sup>49</sup>, así como por robo y/o destrucción de la documentación o materiales electorales<sup>50</sup>, entre otras causas<sup>51</sup>. En 1.427 casillas se suspendió temporalmente la votación debido a incidentes que fueron resueltos, por lo que la votación se reanudó y concluyó con normalidad<sup>52</sup>. El SIJE además reportó que, al cierre de la jornada, en 47 casillas se registraron incidentes (violencia, robo y/o destrucción de material electoral) que causaron la suspensión definitiva del escrutinio y cómputo. A pesar de los casos mencionados anteriormente, el día de la elección transcurrió con relativa normalidad en la mayoría de las entidades federativas observadas.

Aunque los acontecimientos que se registraron no pusieron en riesgo la jornada nacional, la Fiscalía Electoral informó que recibió 76 denuncias – en su mayoría en el Estado de México, Oaxaca, Puebla y la Ciudad de México – con conductas como destrucción de materiales electorales, compra de votos, recolección ilegal de credenciales de elector, entre otros<sup>53</sup>.

La Misión también observó dificultades en las casillas especiales, debido a la gran cantidad de electores que se presentaron para votar en estos espacios. Lo anterior generó largas filas, aglomeraciones e insatisfacción por parte de los votantes. No obstante, la MVE/OEA tomó nota de que en 2020 el Consejo General del INE había determinado ampliar del número de boletas para estas casillas, de 750 a 1.000, lo que impidió el agotamiento del material el día de la elección<sup>54</sup>, como había observado la OEA en las elecciones de 2018.

Las y los observadores de la OEA reportaron que los centros donde estuvieron presentes se cerraron a las 18:00 horas, que contaban con el acompañamiento de CAEs del INE y locales y que, en su gran mayoría, no quedaron personas en fila para ejercer el voto. A pesar de ello, en algunos casos, se presenció confusión sobre cómo y en qué orden empezar las gestiones de cierre y escrutinio.

Conforme había informado el INE, a partir de las 20:00 horas del domingo, inició la publicación de resultados a través del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), herramienta que estuvo habilitada durante 24 horas. Alrededor de la medianoche, se habían procesado 49,9% de las actas en todo el país. La Misión observó que el sitio en que se publicaban los resultados se mantuvo constantemente actualizado y que su consulta era simple para la ciudadanía.

---

<sup>49</sup> Hechos reportados en México (18), Michoacán (8), Chiapas (7), Sinaloa (6), entre otras entidades federativas.

<sup>50</sup> Hechos reportados en México (30), Sinaloa (16), Chiapas (10), entre otras.

<sup>51</sup> Por ejemplo, condiciones climatológicas desfavorables que dificultaron o impidieron el acceso al lugar de votación.

<sup>52</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021). *Numeralia de Procesos Electorales 2020 – 2021*.

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

<sup>53</sup> Fiscalía General de la República. (2021, Junio 6). *Destaca Fiscal Electoral participación en comicios y bajo número de denuncias*. [Vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=5eqCtSfthOA>

<sup>54</sup> Instituto Nacional Electoral. *Aumenta INE de 750 a 1000 las boletas que podrán ser utilizadas en casillas especiales*. Número 406, 15 de diciembre de 2020, <https://centralelectoral.ine.mx/2020/12/15/aumenta-ine-de-750-a-1000-las-boletas-que-podran-ser-utilizadas-en-casillas-especiales/>

Finalmente, a las 23:00 horas del domingo, la Misión observó la publicación de los Resultados del Conteo Rápido<sup>55</sup> en la página oficial de la autoridad electoral y en los medios de comunicación, donde se presentó además la estimación de la participación ciudadana, así como resultados de diputaciones federales y el porcentaje por partido político. La Misión destaca el nivel de participación que, según datos publicados por el INE superó el 52.664%<sup>56</sup>, más de cuatro puntos porcentuales por encima de las anteriores elecciones de medio periodo<sup>57</sup>. En ese contexto, el Presidente del INE informó sobre el inicio del cómputo oficial en los consejos distritales, a partir del 9 de junio<sup>58</sup>.

#### **D. ETAPA POSELECTORAL**

Pasada la jornada electoral, la Misión recibió, por parte de representantes de varias organizaciones políticas nacionales<sup>59</sup>, un documento que contiene una relación de hechos en el que se denuncia la intervención del crimen organizado en el proceso electoral 2020-2021. Esta denuncia expresa que a lo largo del proceso se registraron incidentes graves que incluyeron la coerción, amenazas, asesinatos, secuestros e incluso el control de las candidaturas por parte de grupos delictivos.

Por otro lado, la etapa poselectoral se caracterizó por una alta litigiosidad, la cual incluyó numerosas impugnaciones a los resultados de diversas elecciones (gubernaturas, ayuntamientos, juntas municipales, entre otros). Del total de 15,290 medios de impugnación resueltos por el TEPJF, el 27.38% estuvieron relacionados con demandas sobre resultados electorales<sup>60</sup>.

Según información pública disponible, en la etapa posterior a la elección y hasta finales de agosto de 2021 se habían impugnado a nivel federal los resultados en 279 de los 300 distritos uninominales<sup>61</sup>. Estas impugnaciones derivaron en el cambio de organizaciones políticas vencedoras en tres distritos electorales: Distrito 1 de Baja California Sur, Distrito 3 de Nuevo León y Distrito 3 en la Ciudad de México.

Adicionalmente, el TEPJF recibió impugnaciones respecto de los resultados de las elecciones de las gubernaturas de Campeche, Guerrero, Nuevo León, San Luis Potosí, Chihuahua, Querétaro y

---

<sup>55</sup> La legislación contempla la realización del conteo rápido (Capítulo X de la LGIPE) como un sistema que coexiste con el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Se trata de un procedimiento muestral a partir de la totalidad de casillas instaladas, que permite estimar resultados estadísticamente significativos el día de la elección, a partir de las actas de escrutinio y cómputo correspondientes a la elección de diputados (elecciones federales) seleccionadas para la realización del ejercicio muestral. El principal objetivo del conteo rápido es brindar información de manera ágil, que permita conocer las tendencias de la contienda.

<sup>56</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021, Junio 11). *Cómputos Distritales 2021*. <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>

<sup>57</sup> Instituto Nacional Electoral. (2016, Diciembre). *Estudio Censal sobre la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2015*. [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ine/2016/estcen\\_parciu\\_elfed15.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ine/2016/estcen_parciu_elfed15.pdf)

<sup>58</sup> Conforme con la normativa, los resultados oficiales de la elección emanan de los cómputos distritales (Capítulo IV de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

<sup>59</sup> PRI, PAN y PRD.

<sup>60</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022, Enero 5). *El Tribunal Electoral refrendó su papel de garante de los derechos político-electorales de la ciudadanía al concluir la resolución de impugnaciones relativas a los procesos electorales 2020-2021*. <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4396/0>

<sup>61</sup> Animal Político. (2021, Agosto 20). *Judicialización de la elección*. <https://www.animalpolitico.com/candidata/judicializacion-de-la-eleccion/>



de Diputados<sup>68</sup>, con el objetivo de hacer efectivo el principio constitucional que establece que ningún partido político puede contar con un número de diputaciones que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida<sup>69</sup>.

A estos efectos, el INE dispuso que se verificaría la “afiliación efectiva” de cada postulante que ganara por el principio de mayoría relativa, partido a favor del cual se contabilizaría la victoria electoral. En caso de no tener “afiliación efectiva”, se contabilizaría el triunfo según el convenio de coalición, para buscar el mayor equilibrio posible entre votos y escaños obtenidos. Si el candidato o candidata se hubiera postulado a la reelección y no tuviese “afiliación efectiva”, se contaría el triunfo para el partido del grupo parlamentario al que perteneciera al registrar la candidatura. Esta decisión fue apelada por el Partido Encuentro Solidario (PES), el partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y el Partido Acción Nacional (PAN). A fines de abril de 2021, la Sala Superior del TEPJF<sup>70</sup> confirmó la decisión, al considerar que no vulneraba los derechos político-electorales de las personas candidatas, que el acuerdo no había sido emitido de forma extemporánea, así como que no modificaba ni transgredía alguna situación que afectara a las coaliciones o a los partidos, ya que solo “busca salvaguardar la pluralidad legislativa y no supeditarla a acuerdos previos por parte de los partidos”. La Sala Superior también descartó que la medida afectara la certeza en materia electoral y consideró que el INE no se había excedido en sus funciones, porque el acuerdo no impactaba en las candidaturas ganadoras, y tampoco limitaba la posibilidad de que un partido político postulara a un candidato/a de otro partido, sino que solamente establecía límites y parámetros para evitar la elusión de los límites de sobrerrepresentación<sup>71</sup>. Algunos actores manifestaron a la Misión disconformidad sobre el momento en que el INE tomó la decisión.

Al igual que en la etapa preelectoral, la Misión tuvo conocimiento del debate jurídico que se produjo en la etapa de asignación final de diputaciones por representación proporcional. El 23 de agosto de 2021, el INE efectuó el cómputo total, declaró la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y asignó a los partidos políticos nacionales las diputaciones que les correspondían para el periodo 2021-2024<sup>72</sup>.

Pese a propuestas formuladas por algunas consejeras del INE, el órgano administrativo no realizó un ajuste en la distribución para garantizar la paridad de género en la Cámara de Diputados, pues se asignaron 248 escaños a mujeres y 252 a hombres. Un grupo de mujeres impugnó el acuerdo

---

<sup>68</sup> Instituto Nacional Electoral. *El INE emite reglas para evitar la sobrerrepresentación partidista en la Cámara de Diputadas y Diputados*. Número 131. (19 de marzo de 2021). <https://centralelectoral.ine.mx/2021/03/19/el-ine-emite-reglas-para-evitar-la-sobrerrepresentacion-partidista-en-la-camara-de-diputadas-y-diputados/>

<sup>69</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 54.

<sup>70</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-RAP-68/2021 y acumulados. (27 de abril de 2021). [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf)

<sup>71</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *El TEPJF confirma acuerdo para la asignación de plurinominales en la Cámara de Diputados*. Sala Superior 73/2021, 27 de abril de 2021, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4116/0>

<sup>72</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG1443/2021. (23 de agosto de 2021) <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123063/CGex202108-23-ap-17.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

del INE ante el TEPJF y el 28 de agosto de 2021, la Sala Superior del Tribunal<sup>73</sup>, por mayoría de votos, efectuó un ajuste de la fórmula del Partido Verde Ecologista de México para la tercera circunscripción plurinominal, integrada por hombres, para sustituirla por una fórmula conformada por mujeres. Con ello, se logró la paridad en la Cámara de Diputados y Diputadas con 250 hombres y 250 mujeres<sup>74</sup>.

La Misión saluda los esfuerzos para garantizar la mayor participación política de las mujeres en la Cámara de Diputados y Diputadas, en la línea con anteriores decisiones con el mismo objetivo respecto de las gubernaturas y los demás cargos de elección popular.

Como resultado de la implementación de acciones afirmativas, quedaron electas 65 personas para integrar el órgano legislativo. De estas, 37 son personas indígenas, 8 son personas con alguna discapacidad, 6 son afromexicanas, 4 representan a la diversidad sexual, y 10 son migrantes y/o residentes en el extranjero<sup>75</sup>.

En lo que respecta a la conformación partidaria de la Cámara de Diputados y Diputadas, la misma quedó de la siguiente manera:

**Tabla 1.** Composición de la Cámara de Diputados y Diputadas por organización política

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

Fuente: [Cámara de Diputados – LXV Legislatura](#)<sup>76</sup>

### Gubernaturas

Como resultado de una medida para garantizar la paridad en Gubernaturas, por primera vez en la historia de México, siete mujeres resultaron titulares del Poder Ejecutivo Local, pues a la Jefa de Gobierno de ciudad de México se le suman seis gobernadoras electas en Colima, Baja California, Campeche, Chihuahua, Tlaxcala y Guerrero. Adicionalmente, en cuatro de estas entidades federativas<sup>77</sup>, es la primera vez que una mujer ocupa este cargo. Estos resultados son importantes teniendo en cuenta que, en México, entre 1979 y 2020, solo había habido siete

<sup>73</sup> SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021 y acumulados.

<sup>74</sup> Tribunal Electoral del Poder Superior. *Determina TEPJF ajustar diputación federal de representación proporcional del PVEM para lograr la paridad en la Cámara de Diputados.* Sala Superior 162/2021, 28 de agosto de 2021, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4214/0>

<sup>75</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021, Junio). *Resultados de los cómputos distritales y de las circunscripciones de la elección Federal 2020 – 2021.*

[https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3\\_Reporte\\_AccionesAfirmativas\\_PEF\\_20-21.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3_Reporte_AccionesAfirmativas_PEF_20-21.pdf)

<sup>76</sup> Datos actualizados al 5 de noviembre de 2021.

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

gubernadoras electas<sup>78</sup>. La Tabla 2. presenta el detalle de las personas electas para las 15 gobernaciones que se disputaron y los partidos o coaliciones para las que compitieron.

**Tabla 2.** Personas electas a las gobernaciones disputadas el 6 de junio

Estado	Persona Electa	Partido o Coalición
Baja California	Marina del Pilar	Juntos Haremos Historia: Morena-PT-PVEM
Baja California Sur	Víctor Castro Cosío	Morena-PT
Chihuahua	María Eugenia Campos	PAN-PRD
Colima	Indira Vizcaíno	Morena-PANAL
Michoacán	Alfredo Ramírez Bedolla	Morena-PT
Nayarit	Miguel Ángel Navarro	Juntos Haremos Historia: Morena-PT-PVEM-PANAL
Nuevo León	Samuel García Sepúlveda	Movimiento Ciudadano
Querétaro	Mauricio Kuri	PAN
San Luis Potosí	Ricardo Gallardo	PVEM-PT
Sinaloa	Rubén Rocha Moya	Morena y Partido Sinaloense
Sonora	Alfonso Durazo Montaña	Morena-PANAL
Tlaxcala	Lorena Cuéllar Cisneros	Juntos Haremos Historia: Morena- PT-PVEM-PANAL
Zacatecas	David Monreal	Juntos Haremos Historia: Morena-PT-PVEM-PANAL
Guerrero	Evelyn Salgado	Morena
Campeche	Layda Sansores	Morena-PT

Fuente: Elaboración propia de la MVE/OEA.

– ***Pérdida de registro de partidos políticos***

El 29 de septiembre de 2021, el Instituto Nacional Electoral (INE) de México dictaminó la pérdida de registro de los partidos políticos Encuentro Solidario<sup>79</sup>, Fuerza Por México<sup>80</sup> y Redes Sociales Progresistas<sup>81</sup>, por no haber logrado el mínimo de 3% de votos en las elecciones del 6 de junio.

<sup>78</sup> Griselda Álvarez Ponce de León, Colima, 1979-1985; Beatriz Paredes Rangel, Tlaxcala 1987-1992; Amalia García Medina, Zacatecas, 2004-2010; Ivonne Ortega Pacheco, Yucatán, 2007-2013; Claudia Pavlovich Arellano 2015-en funciones; y Claudia Sheinbaum Pardo 2018. Hubo dos mujeres gubernadoras en calidad de provisionales (Dulce María Sauri Riancho, Yucatán y Rosario Robles Berlanga en el entonces Distrito Federal).

<sup>79</sup> Instituto Nacional Electoral. Consejo General. Acuerdo INE/CG1567/2021. (30 de septiembre de 2021).

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125228/CG2ex202109-30-dp-1.pdf>

<sup>80</sup> Instituto Nacional Electoral. Consejo General. Acuerdo INE/CG1569/2021. (30 de septiembre de 2021).

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125230/CG2ex202109-30-dp-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>81</sup> Instituto Nacional Electoral. Consejo General. Acuerdo INE/CG1568/2021. (30 de septiembre de 2021).

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125229/CG2ex202109-30-dp-2.pdf>

El 8 de diciembre de 2021, la Sala Superior del TEPJF confirmó esta decisión en sus sentencias SUP-RAP-421/2021<sup>82</sup>, SUP-RAP-422/2021<sup>83</sup> y SUP-RAP-420/2021<sup>84</sup>.

## E. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA

Desde 2009, la OEA ha acompañado los procesos electorales en México, el más reciente en 2018. Durante estos 12 años, la Organización ha sido testigo del trabajo serio y profesional que llevan a cabo las autoridades electorales y el esfuerzo que realizan por la continua mejora de los comicios en el país. De la misma manera, se destaca el compromiso de las demás instituciones del estado que participaron de las reformas legales que buscan mejorar, por ejemplo, la participación política de las mujeres y combatir la violencia política de género.

Para el proceso electoral federal y local de 2020-2021, la Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA realizó tareas de observación directa, así como un análisis detallado del proceso electoral en base a la legislación vigente y recabando información y puntos de vista de los distintos actores institucionales, políticos y sociales, a través de más de un centenar de reuniones. Con el mismo espíritu de años anteriores, la OEA reafirma su mandato de contribuir al fortalecimiento de la democracia mexicana. En ese contexto, la Misión presenta a continuación sus hallazgos y recomendaciones preliminares:

### **Institucionalidad Electoral y Autonomía de las Instituciones Electorales**

A lo largo del ciclo electoral, la Misión pudo atestiguar un clima de tensión política y una retórica confrontativa y polarizante, que incluyó cuestionamientos a la institucionalidad electoral. Tanto en la etapa preelectoral<sup>85</sup> como en la fase posterior a las elecciones<sup>86</sup>, la MVE/OEA observó que, funcionarios públicos de alto rango (incluyendo al titular del Poder Ejecutivo) y figuras partidarias, buscaron desacreditar las decisiones del INE y del TEPJF, calificándolas de *fraudulentas* y *antidemocráticas*. En algunos casos, estas manifestaciones públicas hicieron llamados a su destitución e incentivaron conductas violentas en contra de autoridades electorales<sup>87</sup>. Lo anterior cobró amplia relevancia en el proceso dado que, por el mismo rol que cumplen estas personas en el ejercicio de sus funciones, gozan de amplia cobertura mediática.

Desde 2009, la OEA ha acompañado los procesos electorales en México, el último el de 2018. Durante estos 12 años, la Organización ha constatado que el sistema electoral mexicano se caracteriza tanto por su fortaleza en la administración de los comicios como por contar con un

---

<sup>82</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-RAP-421/2021. (8 de diciembre de 2021). [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0421-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0421-2021.pdf)

<sup>83</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-RAP-422/2021. (8 de diciembre de 2021). [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0422-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0422-2021.pdf)

<sup>84</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-RAP-420/2021. (8 de diciembre de 2021). [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0420-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0420-2021.pdf)

<sup>85</sup> Andrés Manuel López Obrador. (2021, Abril 14). *Conferencia de prensa matutina, desde Palacio Nacional. Presidente AMLO*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=hj3RkYlIKds&list=PLRnIRGar-296KTsVL0R6MEbpwJzD8ppA&index=197>

<sup>86</sup> Andrés Manuel López Obrador. (2021, Agosto 5). *Conferencia de prensa matutina, desde Palacio Nacional. Presidente AMLO*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=iF0oOKV530w&list=PLRnIRGar-296KTsVL0R6MEbpwJzD8ppA&index=127>

<sup>87</sup> MILENIO. (2021, Abril 13). *Félix Salgado Macedonio lanzó una amenaza a los consejeros del INE*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=LXF5w4cVX64>

sistema de justicia electoral robusto, con autoridades autónomas y especializadas en su materia. Si bien todo sistema electoral es perfectible, es de destacar la fortaleza y profesionalismo de la institucionalidad electoral mexicana. La Misión desea resaltar que las recomendaciones planteadas en este informe apuntan a cambios puntuales en materias específicas, y considera que el sistema electoral mexicano no requiere de reformas profundas para continuar garantizando el ejercicio pleno del sufragio. Del mismo modo, considera que las campañas de desprestigio y los ataques infundados no son el camino para mejorar la institucionalidad electoral.

En ese sentido, la Misión insiste en la importancia cardinal que reviste la garantía de autonomía e independencia de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales), y reitera que el proceso electoral debe conducirse en un ambiente libre de presiones directas o indirectas sobre los funcionarios responsables de llevar adelante dicho proceso. Sin distinción de preferencias políticas, la sociedad mexicana en su totalidad se beneficia de disfrutar de una institucionalidad electoral independiente y sólida, que genera confianza en la ciudadanía y dispuesta a fortalecerse de forma continua.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Que todos los actores políticos se conduzcan con responsabilidad y canalicen sus reclamos, en particular de los relacionados con posibles irregularidades, de manera institucional a través de los conductos establecidos por la legislación mexicana.

## **Organización Electoral**

### **- Capacitación**

Según lo establecido en la normativa electoral<sup>88</sup>, las jornadas de capacitación están a cargo de los Capacitadores Asistentes Electorales (CAEs). Desde marzo de 2021, un total de 41.088 CAEs<sup>89</sup> realizaron sesiones presenciales de capacitación en los domicilios de las y los ciudadanos que integrarían las casillas.

La Misión tuvo oportunidad de observar una de estas jornadas de capacitación, donde pudo comprobar que la formación de las autoridades de casilla se realizaba a través de un método didáctico y apoyado en los materiales que integraban el paquete electoral. Además de las capacitaciones presenciales, en este proceso electoral el INE introdujo una modalidad virtual de capacitación, a través de una plataforma en línea, disponible las 24 horas. Al final de las capacitaciones, independientemente de la modalidad escogida, todas las personas que

---

<sup>88</sup> Instituto Nacional Electoral. Consejo General. Acuerdo INE/CG189/2020. (7 de Agosto de 2020). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114315/CGex202008-07-ap-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>89</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021). *Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021*. [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia\\_22.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia_22.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

integrarían las casillas debían participar de forma presencial en prácticas o simulacros<sup>90</sup>, con el objetivo de poner en uso el conocimiento adquirido.

De un total de 1.462.672 personas designadas, el INE capacitó a 1.461.537 de ciudadanas y ciudadanos, 846.741 mujeres y 614.796 hombres, cifra que representa un 99,92% del total de funcionarios de mesas directivas de casillas. El 91,16% de estas personas optaron por la capacitación presencial, mientras 3,61% eligieron la versión virtual y 5,21%, la modalidad híbrida, con entrenamiento presencial y refuerzo *online*.<sup>91</sup> La movilización de un número tan importante de Capacitadores Asistentes Electorales y el porcentaje de capacitación alcanzado evidencian el esfuerzo logístico desempeñado por la autoridad electoral de cara a estos comicios y el éxito alcanzado a pesar del complejo contexto sanitario.

Existen, sin embargo, algunas oportunidades de mejora. En algunos casos, interlocutores de la MVE de institutos locales expresaron que en ocasiones la división de tareas entre funcionarios del INE y de los OPLs no es clara. Adicionalmente, como se explicó en el apartado de la jornada electoral, se presentaron algunas dificultades en las casillas especiales.

En luz de estas observaciones, la Misión recomienda:

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

El día de la jornada electoral se registraron retrasos en la instalación de algunas casillas, por la dificultad en el armado de casillas o por la ausencia de autoridades de la mesa directiva. Adicionalmente, la Misión observó que en algunos casos la ubicación de las casillas no era adecuada para personas con discapacidad. En ciertas instancias, la ubicación de los cancelos no protegía el secreto del voto.

Por otro lado, los observadores de la OEA reportaron que en los exteriores de algunos recintos que albergaban casillas especiales, hubo aglomeración de personas, lo que causó descontento general de las y los ciudadanos, quienes no tenían acceso al recinto y tenían dificultad para encontrar información pertinente sobre el sufragio.

Finalmente, la Misión observó que en algunas casillas no se entregó el tanto electoral<sup>92</sup> a algunos representantes de los partidos políticos, a pesar de que se encontraban debidamente identificados en la lista de representantes.

En relación a las observaciones anteriores, la Misión recomienda:

---

<sup>90</sup> Instituto Nacional Electoral. (2020, Noviembre). *Guía de capacitación para la y el Supervisor Electoral*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117571/ccoe-se16112020-p1-2-Inf.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

<sup>91</sup> Información brindada a la Misión por la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral (INE).

<sup>92</sup> Tanto: Es la copia de la Lista Nominal que se entrega a los representantes de los partidos políticos en las casillas.

- Adelantar la hora de convocatoria de las y los funcionarios, tomando en consideración el tiempo necesario para completar todas las operaciones de instalación de la casilla única, tal como recomendó la Misión de la OEA en 2018.
- Ubicar las casillas en sitios idóneos, tomando en cuenta espacios para el desplazamiento de sillas de ruedas y garantizando el secreto del voto, tal y como lo recomendó la MVE/OEA de 2018.
- Proveer recintos apropiados para la instalación de las casillas especiales y desplegar en el centro de votación información adecuada, visible y accesible para la ciudadanía en torno a la ubicación de su casilla y demás datos relevantes para la emisión del voto.
- Reforzar la capacitación a modo de homogenizar la entrega de documentos a quienes se encuentren debidamente registrados como representantes de partidos políticos.
- Capacitar de manera diferenciada a CAEs y supervisores electorales que tengan dentro de su jurisdicción casillas especiales, en cuanto a las especificidades de estas casillas en términos de gestión de información y manejo de espacios en los recintos.

- ***Material electoral***

La Misión tuvo la oportunidad de visitar almacenes electorales del INE y del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), de manera que presencié el despacho y entrega de material electoral a los Capacitadores Asistentes Electorales, encargados de hacer entrega de los paquetes a los presidentes de las mesas directivas de casillas en sus domicilios. En ese contexto, observé los materiales sensibles— papeletas, actas y lista nominal—al interior de las cajas y verificó que estaban embalados de acuerdo a los procedimientos de seguridad establecidos por la autoridad electoral<sup>93</sup>.

Respecto a la entrega del material, la Misión fue informada de que el INE emitió orientación general en sentido de que los paquetes electorales de los comicios federales y locales deberían ser entregados a la o el presidente de casilla de manera conjunta. No obstante, la Misión tuvo conocimiento de que, debido a retrasos logísticos, en algunos casos se entregó la maleta electoral federal y la maleta electoral local en momentos distintos. Lo anterior no perjudicó la distribución de los paquetes, que fueron recibidos a tiempo por los presidentes.

Como se indicó, el día de la elección, observadores de la OEA constataron que los funcionarios de casillas enfrentaron dificultades en el momento de desprender las boletas de votación de los talonarios sin que estas se rompieran. Reiterando la recomendación realizada en la MVE/OEA desplegada en el 2018, se sugiere:

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

---

<sup>93</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG561/2020. (6 de noviembre de 2020). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115153/CGex202011-06-ap-5.pdf>

## **Tecnología y Seguridad Informática**

La Misión pudo constatar cambios y avances en materia de infraestructura tecnológica, así como la introducción de nuevas tecnologías para el ejercicio del sufragio.

Para esta elección, el INE realizó el procesamiento de los resultados electorales preliminares a través de un proveedor de servicios en la nube. De esta manera, la institución pudo disponer de almacenamiento, recursos de computación, aplicaciones, bases de datos, entre otros servicios, en un ambiente totalmente virtual. Esta estrategia le permitió al Instituto reducir costos de mantenimiento y actualización de infraestructura informática, y mejoró la elasticidad y capacidad en el procesamiento y publicación de datos electorales el día de la elección.

Esta es la primera vez que el INE implementa el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI)<sup>94</sup>, como una de las dos opciones para las personas residentes en el extranjero que estaban facultadas para votar por 11 gubernaturas<sup>95</sup> así como para las elecciones para la Diputación Migrante de la Ciudad de México y la Diputación de Representación Proporcional de Jalisco. Por otro lado, se implementaron planes piloto de votación mediante el uso de 50 urnas electrónicas en Jalisco y 50 en Coahuila. Las urnas electrónicas previstas representaron aproximadamente el 0,06% del universo total de casillas en el país.

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

La MVE/OEA reconoce que el INE realizó diversas actividades que tuvieron como finalidad auditar la seguridad de las tecnologías utilizadas tanto para las urnas electrónicas como para el voto electrónico por Internet. Lo anterior teniendo en cuenta que, al incorporar dispositivos de votación—como una urna electrónica o una computadora, en el caso del voto por Internet—se añaden riesgos que implican la necesidad de extremar los cuidados y controles necesarios.

Derivado del análisis de los técnicos de la OEA a la urna utilizada en Jalisco, la Misión considera conveniente realizar una actualización tecnológica integral del equipo, previo a la expansión de este piloto, con el objetivo de reducir los riesgos derivados de la obsolescencia.

En relación con el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI), los técnicos de la OEA constataron que, si bien este sistema contaba con un cifrado de comunicaciones que cumplió con las especificaciones técnicas determinadas por el INE, existen versiones más actualizadas y robustas que pudieron haberse utilizado, abarcando también a la superficie de ataque<sup>96</sup> del organismo.

Por otro lado, la Misión observó que el INE implementó una *blockchain* para el SIVEI. Es decir, se estableció una arquitectura tecnológica en forma de cadena, donde los datos, organizados en conjuntos (o bloques), eran asegurados individualmente con tecnología criptográfica.

---

<sup>94</sup> El Instituto Electoral de la Ciudad de México introdujo el voto por Internet en procesos locales en el pasado.

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

<sup>96</sup> La superficie de ataque abarca aquellos activos informáticos que sean susceptibles de tener vulnerabilidades con posibilidad de ser explotadas por un incidente natural o un ataque deliberado. Estas vulnerabilidades pueden estar vigentes en el propio activo o venir ya predefinidas por la propia clasificación del activo.

Posteriormente, los bloques eran añadidos a una cadena existente y transparente. Si bien esta tecnología busca dar mayor seguridad a los datos, los técnicos de la OEA constataron que todos los nodos estuvieron concentrados en dispositivos y servidores del INE.

A la luz de lo anterior, la Misión recomienda:

- Modernizar tanto el diseño, los componentes, el sistema de base y las aplicaciones de la urna electrónica de Jalisco.
- Redefinir los requisitos de software y las especificaciones técnicas con un enfoque en la seguridad de la información para las urnas electrónicas.
- Evaluar los riesgos de seguridad inherentes al uso de ambientes de votación remotos, incluyendo el uso del dispositivo del votante, sobre el cual la autoridad electoral no tiene control.
- Analizar la pertinencia del uso de navegadores que ofrecen anonimización, técnicas de ocultamiento y cambio de identidad para las y los usuarios del SIVEI.
- Informar a la ciudadanía respecto a técnicas de *smishing*<sup>97</sup> por riesgo de suplantación de la empresa de comunicaciones, y de *vishing*<sup>98</sup>, métodos de ataque que pretenden ofrecer soporte por vía telefónica a la víctima, ante electores que pueden encontrarse en búsqueda de ayuda para votar por medio de su dispositivo.
- Considerar la implementación de protocolos de cifrado de canales de comunicación más robustos para todos los servicios.
- En caso de continuar con el uso de *blockchain*, es recomendable establecer una distribución de los nodos de tal modo que no todos se alberguen en los dispositivos y servidores en el INE, con el objetivo de abonar a la seguridad de la información.

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

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

- Considerar ampliar el número de Capacitadores Asistentes Electorales (CAEs) el día de la votación, para así incrementar el número de actas que son capturadas y transmitidas desde las casillas.
- Evaluar alternativas que optimicen la digitalización de datos con la introducción de una tecnología de Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR por sus siglas en inglés) o

---

<sup>97</sup> Smishing: Se trata de una palabra compuesta que hace referencia a SMS y phishing (debido a su similitud con este ataque). El smishing es un ataque de ingeniería social utilizando el mensaje de texto en forma de SMS o a través de las distintas aplicaciones de mensajería instantánea.

<sup>98</sup> Vishing: Es un tipo de ingeniería social en el que el atacante contacta por teléfono a la víctima.

inclusive la adecuación de la aplicación PREP casilla, de forma que se incluya un proceso de primera digitalización a través de la aplicación.

- Que los dispositivos móviles (empleados para la captura y transmisión de actas PREP) contemplen la actualización del sistema operativo Android con una versión que mejore su rendimiento, privacidad y seguridad.
- Configurar en el dispositivo Android una contraseña proporcionada por el usuario antes de que pueda acceder al sistema.

## **Participación Política de las Mujeres**

### **- Paridad**

México cuenta con uno de los marcos normativos más avanzados del mundo en materia de derechos políticos de las mujeres e igualdad de género. En 2014, se incorporó a la Constitución la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. El nuevo marco jurídico forjó un cambio estructural que, acompañado por la acción de las instituciones electorales, resultó en un aumento histórico de la representación política de las mujeres en las elecciones de 2018<sup>99</sup>.

Además, por primera vez en la historia del país, la paridad aplicó también a las candidaturas a las gubernaturas de las 15 entidades federativas que renovaban este cargo. Ello se dio tras una reforma a la Constitución Política realizada en junio de 2019, que, por primera vez en la historia de la región, estableció la paridad en todos los órganos y poderes del Estado. Debido a la ausencia de legislación específica al respecto, el INE fue responsable por impulsar su aplicación, medida que fue impugnada y posteriormente avalada por el tribunal electoral. En total, por lo tanto, contendían en las elecciones federales y locales 138.830 candidaturas, de las cuales más de 71.000 fueron ocupadas por mujeres<sup>100</sup>.

La Misión desea hacer explícito su reconocimiento al trabajo coordinado de las mujeres mexicanas que, desde el Congreso, las instituciones electorales a nivel federal y local, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la institucionalidad de género en las entidades federativas, las redes de mujeres y de organizaciones feministas de la sociedad civil activas en todo el país, entre otras, han impulsado la agenda de paridad y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, así como desarrollado esfuerzos permanentes para su efectiva implementación.

No obstante, como ya señaló en 2018, constata que las organizaciones políticas mexicanas continúan enfrentando importantes retos para democratizar su funcionamiento interno. Distintas interlocutoras reiteraron a la MVE/OEA que las dirigencias siguen controladas por varones, quienes toman las decisiones sobre el reparto de los recursos y definen las candidaturas en base, principalmente, a criterios de lealtad política hacia ellos.

---

<sup>99</sup> Organización de los Estados Americanos. (2018, noviembre 20). *Informe Final de la Misión de Observadores Extranjeros desplegada durante las Elecciones Federales y Locales celebradas en México, el 1 de Julio de 2018*. CP/doc.5459/18 corr.1. <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP40042SINFORMEFINALCORR1.pdf>

<sup>100</sup> Carla Humphrey [@C\_Humphrey\_J]. (2021, Junio 5). [Imagen con enlace adjunto] [Tweet]. Twitter. [https://twitter.com/C\\_Humphrey\\_J/status/1401205854309949440?s=20](https://twitter.com/C_Humphrey_J/status/1401205854309949440?s=20)

Además, la Misión constató que persiste una brecha de género significativa en las presidencias municipales, con al menos 17 entidades federativas donde el porcentaje de mujeres que ocupan esa posición está por debajo del 30%. Por lo anterior, recomienda:

- Impulsar una reforma legislativa que establezca la paridad y armonice los criterios de aplicación de la medida en las elecciones a las gubernaturas y en las presidencias municipales.
  - Que se fortalezcan los mecanismos de democracia al interior de los partidos, y que, pasada la elección, se evalúe el cumplimiento de la medida y se establezca un marco normativo claro de sanciones.
- ***Violencia política contra las mujeres en razón de género***

El proceso electoral en México ocurre bajo un contexto de violencia de género que afecta también a la política, y que ha creado un ambiente hostil e inseguro para muchas mujeres. Datos de la organización Observatoria Ciudadana Todas Mx, integrada por más de 150 organizaciones de la sociedad civil, indican que esta elección ha sido la más violenta para las mujeres de la historia del país<sup>101</sup>.

La Misión condena enfáticamente los múltiples casos de ataques violentos y sexistas contra mujeres políticas ocurridos en el marco del proceso electoral. Asimismo, recuerda que la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicada en 2017, ha establecido que esta violencia es una amenaza principal para la democracia y su erradicación una condición para el logro de la paridad<sup>102</sup>.

En ese marco, en abril de 2020, el Congreso aprobó la reforma legislativa en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género<sup>103</sup>, medida que la MVE/OEA recomendó en 2018. La aprobación de la reforma legal es un avance clave para sancionar y erradicar esta violencia. La Misión valora la iniciativa, que es una conquista largamente buscada por los movimientos de mujeres, y reconoce que México pasa a ser uno de los pocos países de la región con normativa en este ámbito.

En contraste, la Misión ha sido informada de que, en los diferentes niveles institucionales y en distintas entidades federativas, se aplican distintos criterios para determinar si existe o no violencia política de género, de forma que actos violentos similares pueden recibir distintas sanciones o inclusive no recibir ninguna. Esta disparidad de criterios y sanciones puede resultar discriminatoria y/o promover la impunidad de ciertos delitos, y por ello, la Misión recomienda:

- Avanzar en la definición de estándares para la identificación, prevención, atención, sanción y reparación en materia de violencia política de género, así como fortalecer las

---

<sup>101</sup> Toche, N. (2021, Junio 8). Proceso electoral 2021, el más violento hacia mujeres, 21 candidatas asesinadas. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/arteseideas/El-proceso-electoral-de-2021-el-mas-violento-hacia-las-mujeres-21-candidatas-asesinadas-20210608-0002.html>

<sup>102</sup> Organización de los Estados Americanos. (2017). *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política*. OEA/Ser.L/II.7.10. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>

<sup>103</sup> Secretaría de Gobernación de México. Decreto 13/04/2020, de 13 de abril, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020)

capacidades institucionales de los OPLs en este ámbito, para lo cual el Estado mexicano puede solicitar el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

- Empezar lo antes posible la armonización legislativa en materia de paridad y violencia política contra las mujeres en razón de género en todas las entidades federativas.
- Evaluar la aplicación de la reforma en materia de violencia política en los niveles federal y local, una vez concluya el proceso electoral.

Adicionalmente, la Misión también recibió información sobre la violencia política en el interior de los partidos políticos, particularmente en el periodo de definición de candidaturas. Sin embargo, los costos políticos de denunciar a integrantes del propio partido político, de un lado, y la escasa confianza que suscitan los órganos de justicia intrapartidaria para resolver y sancionar esta violencia—competencia que establece la normativa<sup>104</sup>—, dificultan la adecuada atención de este problema. Por lo anterior, la MVE/OEA sugiere:

- Efectuar las modificaciones necesarias para que la violencia política en razón de género dentro de los partidos políticos sea respondida con debida diligencia y se garantice a todas las mujeres la posibilidad de realizar denuncias en instituciones partidarias con garantías de imparcialidad e independencia.

La Misión desea reconocer explícitamente el importante rol que tienen las mujeres organizadas como la Observatoria Ciudadana Todas Mx, Auna, la Red de Candidatas Electorales, y otras, que han acompañado y asesorado a las candidatas en situación de violencia política. En su interlocución con algunas de ellas, la Misión ha tenido conocimiento de los déficits que persisten para que las mujeres políticas logren un acceso efectivo a la justicia y por ello recomienda:

- Implementar programas de formación, asesoría y consultoría jurídica para que las mujeres dispongan los recursos necesarios para obtener justicia.

Además de la legislación mencionada, la Misión desea destacar que México aprobó instrumentos innovadores en este ámbito. Por un lado, en 2021, se aprobó una novedosa reforma legislativa contra el acoso sexual digital, conocida como “Ley Olimpia”<sup>105</sup>. Por otro, luego de una sentencia del TEPJF, el INE puso en marcha el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género<sup>106</sup>, que consiste en una lista pública de todas las personas sancionadas por ejercer esta violencia. Actualmente, la herramienta registra 58 personas sancionadas, de las cuales 45 son hombres y 13 son mujeres. La MVE/OEA también

---

<sup>104</sup> Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género. Artículo 8: “Los partidos políticos deberán conocer, investigar, sancionar, reparar y erradicar las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género, cuando éstas guarden relación con su vida interna, observando las bases establecidas en los presentes Lineamientos”.

<sup>105</sup> Reconoce la violencia digital y sanciona los delitos que violen la intimidad sexual de las personas a través de medios digitales. Decreto 01/06/2021, de 1 de junio, por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y al Código Penal Federal.

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5619905&fecha=01/06/2021](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5619905&fecha=01/06/2021)

<sup>106</sup> Instituto Nacional Electoral. *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*.

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

tomó nota del “3 de 3 contra la violencia”<sup>107</sup>, iniciativa de la sociedad civil que asumió el INE y que busca impedir la postulación de personas que hayan violentado a mujeres o impagado la pensión alimentaria.

La Misión reconoce la labor del INE y de otras entidades estatales en el desarrollo de lineamientos e instrumentos en materia de violencia política de género, así como de las organizaciones de la sociedad civil y redes de mujeres, para difundir los contenidos de las nuevas normas y, en particular, para propiciar las denuncias.

#### - **Financiamiento para candidatas**

En materia de financiamiento electoral, el INE también ha incorporado novedades en este proceso<sup>108</sup>. Las nuevas reglas aplican a los procesos federales y locales, y establecen que los partidos están obligados a destinar un mínimo de 40% del financiamiento público de campañas directo e indirecto a candidatas mujeres<sup>109</sup>.

La MVE/OEA observó que esta medida busca mitigar, de manera progresiva, la desigualdad en el reparto de fondos que a su vez invisibiliza las candidaturas de mujeres. La Misión destaca que esta acción está en consonancia con lo recomendado por la Misión de la OEA desplegada en 2018<sup>110</sup>. Observa, sin embargo, que la norma no establece métodos efectivos para comprobar su aplicación o sanciones claras ante su incumplimiento. Respecto a lo anterior, la Misión sugiere:

- Establecer un marco de sanciones concretas que provean efectos disuasorios a la inobservancia de la regulación que determina la distribución equitativa de los recursos al interior de los partidos.

### **Participación Política de Pueblos Indígenas y Personas Afrodescendientes**

En México habitan 68 pueblos indígenas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el país el 21,5% de la población se autoadscribe como indígena (25,7 millones de personas), siendo 51,3% mujeres y 48,7% hombres. Además, el 6,5% de la población

---

<sup>107</sup> Instituto Nacional Electoral. *Verificará INE que candidaturas no se encuentren en los supuestos de la 3 de 3 contra la violencia*. Número 146, 31 de marzo de 2021, <https://centralector.ine.mx/2021/03/31/verificara-ine-que-candidaturas-no-se-encuentren-en-los-supuestos-de-la-3-de-3-contra-la-violencia/>

<sup>108</sup> Instituto Nacional Electoral (INE). *Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género*:

*XIV (...) En el caso del financiamiento no podrá otorgarse a las mujeres menos del 40% del financiamiento público con el que cuenta cada partido o coalición para las actividades de campaña. Mismo porcentaje se aplicaría para el acceso a los tiempos en radio y televisión en periodo electoral. Tratándose de las elecciones de ayuntamientos o alcaldías y diputaciones locales o federales, en candidaturas con topes de gastos iguales, el financiamiento público destinado a las candidatas no podrá ser menor al 40% de los recursos totales ejercidos en dichas candidaturas equiparables.*

<sup>109</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG517/2020. (28 de octubre de 2020). <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115101/CGor202010-28-ap-9-Gaceta.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>110</sup> Organización de los Estados Americanos. (2018, noviembre 20). *Informe Final de la Misión de Observadores Extranjeros desplegada durante las Elecciones Federales y Locales celebradas en México, el 1 de Julio de 2018*. CP/doc.5459/18 corr.1. Página 87. <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP40042SINFORMEFINALCORR1.pdf>

nacional se registra como hablante de una lengua indígena (7,4 millones de personas)<sup>111</sup>. Por su parte, el 2% de la población total (2.576.213 personas)<sup>112</sup> se autoreconoce como afroamericana o afrodescendiente<sup>113</sup>.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte<sup>114</sup>. Asimismo, reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, a lo que se suma en 2019 el reconocimiento a los pueblos y comunidades afroamericanas<sup>115</sup>. La norma fundamental reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Asimismo, consagra su derecho a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. También reconoce el derecho de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas relevantes. Estas mismas normas se aplican, según la Constitución, a los pueblos y comunidades afroamericanas<sup>116</sup>.

De acuerdo a la normativa interna mexicana, los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos se ejercen en dos ámbitos: en las elecciones federales y estatales, mediante el sistema de partidos políticos; en las elecciones municipales y comunitarias, mediante el sistema normativo interno, si ha sido reconocido en la legislación estatal o se ha logrado su reconocimiento, o, en su defecto, por el sistema de partidos políticos.

En el proceso electoral de 2021, se amplió la acción afirmativa implementada en 2018 para la población indígena en la elección de diputaciones federales de mayoría relativa, de 13 a 21 distritos. Además, al menos 11 de esas candidaturas debían reservarse para mujeres indígenas<sup>117</sup>. En cuanto a la población afrodescendiente, por primera vez se implementó una acción afirmativa para que los partidos postularan tres fórmulas de candidaturas integradas por personas afroamericanas en cualquiera de los 300 distritos electorales y una por el principio de

---

<sup>111</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015, Marzo). *Encuesta Intercensal 2015*.

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

<sup>112</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *En México somos 123 014 024 habitantes: Censo de Población y Vivienda 2020*. Comunicado de Prensa Núm 24/21, 25 de enero de 2021.

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)

<sup>113</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México*. [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2017\\_030.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf)

<sup>114</sup> México ha ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU en 1975, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en 1990 y aprobó en 2007 la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y en 2016 la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA.

<sup>115</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019.

<sup>116</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019.

<sup>117</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG160/2021. Acatamiento EXP. SUP-RAP-21/2021 y Acumulados. (4 de marzo de 2021).

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

representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros 10 lugares de la lista, todas de forma paritaria<sup>118</sup>.

De acuerdo a los cómputos distritales, para las elecciones del 6 de junio de 2021 compitieron 442 personas como candidatas a diputaciones federales por acción afirmativa: 243 por mayoría relativa y 199 por representación proporcional<sup>119</sup>. Según información proporcionada por el INE, todos los partidos políticos presentaron candidaturas por acción afirmativa para población indígena y afroamericana en los 21 distritos del país.

Según datos publicados por el INE, ingresaron a la Cámara de Diputados 37 personas indígenas y 6 personas afroamericanas. En términos porcentuales, esto significa que, de las 500 diputaciones federales, 7,4 % corresponden a personas indígenas y 1,2 % a personas afroamericanas<sup>120</sup>.

La Misión valora los esfuerzos realizados por las autoridades electorales para aumentar la participación política de los pueblos indígenas a nivel de diputaciones federales. Sin embargo, es necesario recordar el deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas y tribales las medidas legislativas o administrativas que les afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. A través de las entrevistas e investigaciones realizadas, la Misión pudo observar que existen diferencias entre la lógica de partidos que subyace a la acción afirmativa y el reclamo histórico de pueblos indígenas por el reconocimiento a su libre autodeterminación y a la posibilidad de elegir autoridades a través de usos y costumbres, como se le conoce en la normativa interna.

Asimismo, la Misión señala que las acciones afirmativas aún se encuentran por debajo de la proporción que representa la población indígena y afroamericana a nivel nacional.

Como se señaló, el plazo entre la adopción de las medidas de acción afirmativa y el momento de la presentación de las respectivas candidaturas fue sumamente ajustado. Ello significó que las comunidades y pueblos no fueran informados debidamente en cuanto a su alcance e hizo que los partidos políticos debieran seleccionar candidaturas de forma apresurada.

Por otro lado, la Misión nuevamente comprobó que la lista nominal de electores no incluye información sobre el origen étnico de las personas, lo que impide conocer si existe un subregistro de las poblaciones indígenas y afrodescendientes y cuáles son sus tasas de participación.

En relación con las elecciones locales, la Misión toma nota del ejercicio de los derechos políticos en forma directa por parte de un número importante de comunidades indígenas, en los estados de Oaxaca y Chiapas. Además, algunas comunidades de Michoacán han adoptado o se encuentran en proceso de adoptar mecanismos de libre determinación. En este proceso

---

<sup>118</sup> Instituto Nacional Electoral. *Establece INE acciones afirmativas para la participación de grupos vulnerables en elecciones 2021*. Número 020, 15 de enero de 2021, <https://centralelectoral.ine.mx/2021/01/15/establece-ine-acciones-afirmativas-para-la-participacion-de-grupos-vulnerables-en-elecciones-2021/>

<sup>119</sup> Asimismo, 41 correspondieron a personas de la diversidad sexual; 78 a personas con alguna discapacidad, y 52 a migrantes. El Universal. (2021, Junio). *Resultado de la elección desde las acciones afirmativas y la paridad*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carla-humphrey/resultado-de-la-eleccion-desde-las-acciones-afirmativas-y-la-paridad>

<sup>120</sup> Instituto Nacional Electoral. (2021). *Estadísticas Electorales*. [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/INFOGRAFIA\\_Estadisticas\\_Electorales\\_Correc2\\_05.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/INFOGRAFIA_Estadisticas_Electorales_Correc2_05.pdf)

electoral, la Misión observó la tensión que se produce en los distintos niveles de elección—federal, estatal y municipal—en las comunidades indígenas, y en particular el reclamo por el reconocimiento de sus propios mecanismos de selección de autoridades a nivel local. Esta situación se manifestó en distintos bloqueos a la instalación de casillas en los territorios de algunas comunidades, fenómeno ya registrado en anteriores elecciones.

Finalmente, la Misión observó, tal y como fue en 2018, que los datos sobre los incidentes de violencia política reportados no incluyen la variable étnica de las víctimas.

Se recomienda:

- Cumplir con la obligación de consultar a las comunidades indígenas en el diseño de medidas que les conciernen, en atención a sus derechos colectivos.
- Avanzar en la adopción de medidas que reflejen la proporción de la población indígena y afroamericana en la totalidad de cargos a elegir.
- Adoptar acuerdos de medidas afirmativas con antelación suficiente, que permita a los pueblos y las comunidades informarse debidamente en cuanto a su alcance y su participación.
- Desagregar los datos de violencia política por variable étnica, ante la necesidad de conocer el impacto que tiene la violencia sobre las candidatas y candidatos indígenas y afroamericanos y su efecto en el ejercicio de sus derechos políticos, tal y como se fue recomendado por la MVE/OEA en 2018.
- Incorporar a la lista nominal de electores información sobre el origen étnico de las personas, en línea con lo recomendado por la OEA en 2018. Lo anterior con el objetivo de diseñar y ejecutar políticas y acciones que reconozcan la identidad cultural para favorecer el registro y la participación electoral.

- ***Impugnaciones por falsificación y simulación de identidad indígena***

La Misión tuvo conocimiento de que en el primer acto de registro más de 130 candidatos y candidatas a diputaciones federales no acreditaron “que realmente pertenecen a etnias indígenas, como lo aseguraron sus partidos, al registrarlos como parte de las cuotas de estas acciones afirmativas”<sup>121</sup>. Respecto de ello, el INE otorgó a cada partido o coalición un plazo de 48 horas, contado a partir de la aprobación del acuerdo, para rectificar su solicitud de registro y presentar una nueva postulación<sup>122</sup>.

La Misión también pudo conocer que, luego de un proceso de rectificaciones y publicaciones de nuevas listas por parte del INE<sup>123</sup> y a pesar de las modificaciones, los tribunales electorales estatales y el TEPJF recibieron impugnaciones de candidaturas por falsificación, simulación de

---

<sup>121</sup> Corral, A. (2021, Abril 9). INE detecta 132 candidatos a diputación que no acreditaron pertenecer a etnias indígenas. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/ine-detecta-132-candidatos-diputado-acreditaron-indigenas>

<sup>122</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo CG 337/2021. (3 de abril de 2021).

<sup>123</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo CG 354/2021 (9 de abril de 2021).

identidad indígena y utilización engañosa del requisito de certificación de vínculo con la comunidad, requerido por la autoridad, entre otras causas<sup>124</sup>.

Organizaciones de la sociedad civil que participaron como observadoras en el proceso electoral 2021, “constataron que durante las campañas se multiplicaron los casos de denuncia de comunidades indígenas contra abanderados que se inscribieron con documentos falsos para participar en la contienda como sus representantes”. Señalaron que los casos se registraron en Oaxaca, Hidalgo, Baja California, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Nayarit y Yucatán, entre otros estados y que los “afectados presentaron pruebas de falsificación de documentos, sin que ello fuera motivo de sanción administrativa o penal”<sup>125</sup>.

En varios casos el TEPJF revocó la aprobación por el Consejo General del INE del registro de candidaturas para diputaciones federales por la acción afirmativa indígena.

La MVE/OEA considera preocupante el alto número de casos de posible usurpación de identidad indígena que se denunciaron en el proceso electoral. Más allá de los procedimientos orientados a la inscripción o no inscripción de las candidaturas, la Misión recomienda:

- Establecer sanciones efectivas a los partidos políticos y coaliciones cuando las autoridades administrativas y judiciales competentes comprueben la existencia de casos de fraude o simulación de identidad indígena.

### **Voto penitenciario**

La Misión reconoce la ejecución del primer piloto para el ejercicio del voto de las personas en prisión preventiva, pues constituye un logro en la ampliación de la garantía de derechos, especialmente de las personas en condiciones de vulnerabilidad. La MVE/OEA recuerda que, conforme con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la CIDH, “toda persona privada de libertad será igual ante la ley, y tendrá derecho a igual protección de la ley y de los tribunales de justicia. Tendrá derecho, además, a conservar sus garantías fundamentales y ejercer sus derechos, a excepción de aquéllos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley, y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad”<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> A modo de ejemplo, puede consultarse:

Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. RI-154/2021 y Acumulado. (25 de mayo de 2021).

<https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1622060995RI154Y156SEN.pdf>

Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM). Expediente TEEM/JDC/193/2021-1. (20 de mayo de 2021).

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

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Sala Regional Xalapa resuelve impugnaciones contra registros de candidaturas a diputaciones federales de los Distritos 01, con cabecera en Palenque, Chiapas, y 01, con cabecera en Valladolid, Yucatán*. Sala Regional Xalapa 24/2021, 23 de abril de 2021,

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

<sup>125</sup> Vallejo, G. (2021, Junio 16). Observadores denuncian simulación en candidaturas indígenas y migrantes.

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

<sup>126</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Resolución 1/08. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*.

<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf>

En este sentido, México avanza en la expansión de derechos de la ciudadanía a través de la progresiva incorporación del voto de las personas privadas de libertad en prisión preventiva. Al respecto, la Misión recomienda:

- Llevar a cabo proyectos piloto adicionales del voto penitenciario, ampliando progresivamente el número de participantes y el tipo de centro penitenciario, de cara a los comicios de 2024.
- Permitir mayor presencia y acompañamiento de observadores nacionales e internacionales en la conducción de dichos pilotos.
- Realizar esfuerzos para garantizar el ejercicio de un voto informado, brindando a los electores privados de libertad acceso oportuno a las propuestas programáticas de las y los candidatos.
- Desplegar campañas de credencialización de la población carcelaria previo a la elaboración de la lista nominal de electores de personas que se encuentran en prisión preventiva.

### **Participación política de personas jóvenes**

La Misión conoció que, para las elecciones locales, 21 entidades federativas incorporaron acciones afirmativas para jóvenes. La Misión valora las acciones tendientes a promover la representación política y garantizar el ejercicio al sufragio por parte de las personas jóvenes.

En cuanto a la participación de jóvenes a nivel federal, la MVE/OEA recomienda:

- Analizar de manera segmentada el comportamiento de la población joven, con el objetivo de reforzar los programas destinados a la formación cívica y los incentivos de participación dirigidos a este grupo de personas.
- Intercambiar conocimientos y buenas prácticas entre los OPL, dando difusión a las innovaciones que en materia de accesibilidad y participación de personas jóvenes se han desarrollado a nivel estatal, y valorar la pertinencia de su aplicación a nivel nacional.

### **Voto en el Extranjero y Diputaciones Migrantes**

#### ***- Ejercicio del sufragio desde el exterior***

A nivel federal, la legislación vigente faculta a las y los mexicanos residentes en el exterior a ejercer el sufragio para la Presidencia y el Senado de la República<sup>127</sup>. Por lo anterior, en este proceso electoral los residentes en el extranjero estaban habilitados para votar en el ámbito estatal en las entidades federativas que así lo disponen en sus constituciones, a saber: Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. En nueve de estas entidades federativas los residentes en el exterior elegían gubernaturas. En Jalisco, los oriundos del estado en el exterior votaron por

---

<sup>127</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 329, 1.

una diputación de representación proporcional, mientras los originarios de la Ciudad de México tuvieron la oportunidad de elegir, por primera vez, una diputación migrante<sup>128</sup>.

Una de las innovaciones de este proceso electoral fue la incorporación del voto por Internet, que se añadió como opción adicional a la modalidad de voto postal. Para esta elección, la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero se integró con 32.303 votantes<sup>129</sup>. Del total de electores habilitados para votar, el 66,82% prefirió la modalidad de voto por internet<sup>130</sup>. Según datos del INE sobre el voto en el exterior, 5.623 personas ejercieron el voto por método postal y 12.456 personas lo hicieron bajo la modalidad de voto por internet<sup>131</sup>. Estos datos representan una participación del 57,70% de personas habilitadas para hacerlo en el exterior, cifra superior a la media de participación nacional (52,67%<sup>132</sup>).

Desde el año 2014, la normativa mexicana estableció la posibilidad de solicitar y actualizar la credencial de elector desde el exterior. Al respecto, la Misión fue informada de que los lineamientos<sup>133</sup> establecen que las representaciones del exterior únicamente pueden procesar solicitudes de credenciales de aquellos migrantes dentro de su jurisdicción. Si bien esto resulta lógico como mecanismo de organización y de asignación de responsabilidades, en la práctica, no ha resultado ideal para migrantes, que en ocasiones deben trasladarse distancias muy largas (varias horas) para poder acudir a la representación que les corresponde, teniendo otra a una distancia más cercana<sup>134</sup>.

La Misión constató que el portal dedicado al Voto en el Extranjero (<https://votoextranjero.ine.mx/>) facilitó información respecto a los plazos para votar por Internet<sup>135</sup>, la oferta electoral por cada una de las entidades con voto desde el exterior, los pasos para tramitar la credencial en caso de no tenerla o estar desactualizada, simulacros de votación en línea, entre otros datos útiles. Adicionalmente, el portal alojó el Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE), mecanismo exclusivo<sup>136</sup> a través del cual las y los ciudadanos residentes en el extranjero debieron realizar su solicitud de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero entre el 1 de septiembre de 2020 y el 10 de marzo de 2021.

---

<sup>128</sup> Instituto Nacional Electoral. Consejo General. Acuerdo INE/CG375/2021. (16 de abril de 2021).

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119278/CGex202104-16-ap-13-Gaceta.pdf>

<sup>129</sup> Instituto Nacional Electoral. *Numeralia Proceso Electoral 2021*. (actualización al 4 de mayo de 2021).

<https://portal.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/>

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Instituto Nacional Electoral (INE). *Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral*.

<sup>132</sup> El porcentaje incluye votación en casillas especiales. Disponible en: <https://computos2021.ine.mx/votos-dISTRITO/mapa>

<sup>133</sup> El INE firmó un acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el que se establecen los mecanismos y las bases de colaboración para que las y los mexicanos residentes en el extranjero puedan solicitar, a través de las representaciones de México en el exterior, la inscripción o actualización del Padrón Electoral, para obtener su Credencial para Votar desde el Extranjero (CPVE).

<sup>134</sup> Por ejemplo, en los casos en que el o la ciudadana reside en una ciudad limítrofe con otro estado y la distancia al consulado del estado vecino es menor.

<sup>135</sup> Del 22 de mayo al 06 de junio a las 18:00 horas, tiempo del Centro de México.

<sup>136</sup> En 2018, este paso también estuvo disponible por medios físicos. Para este proceso electoral, el registro fue realizado completamente en línea.

En lo relativo al procedimiento de registro, el SRVE permitió a aquellos ciudadanos y ciudadanas que fueron credencializados previo al inicio del período electoral remitir toda la información necesaria a través del portal, lo cual incluyó: 1) la Solicitud de Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero; 2) la confirmación o el cambio de domicilio, así como la confirmación sobre la decisión de votar; 3) los datos de contacto actualizados; 4) la modalidad de votación (postal o por Internet), entre otros<sup>137</sup>. Por su parte, aquellas personas que realizaron el trámite para obtener su credencial durante el periodo electoral tuvieron también la posibilidad de realizar el registro en la lista nominal por vía telefónica.

De acuerdo a la Subdirección de Vinculación Electoral de Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral, para esta elección se realizaron campañas para fomentar el registro de la ciudadanía, a través del envío de mensajes personalizados, a aquellas personas residentes en el extranjero que ya contaban con su credencial y que estarían facultadas para votar. En adición a los mensajes vía correo electrónico y llamadas telefónicas, esta fue la primera vez que el INE utilizó la modalidad de envío de mensajes de texto.

La MVE/OEA sostuvo reuniones con mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, autoridades electorales y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como representantes de la sociedad civil y de la academia. La mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en que los procedimientos necesarios para acceder al derecho al voto en el extranjero representan una carga importante a la ciudadanía. Asimismo, expresaron su disconformidad por tener que realizar este procedimiento para cada elección, a pesar de mantener el mismo domicilio. Por otro lado, manifestaron que, a pesar de los esfuerzos del INE, la comunicación ha sido insuficiente respecto a los plazos y múltiples pasos a seguir para el registro.

En base a lo anterior, la Misión recomienda:

- Evaluar las campañas de comunicación realizadas para el proceso electoral 2020-2021 que buscaron fomentar la credencialización y el registro en la lista nominal, con el objetivo de determinar el impacto de las estrategias utilizadas e identificar oportunidades de mejora.
- Reforzar las campañas de información para comunicar las fechas y procedimientos para el registro de electores en el exterior.
- Permitir que las y los residentes en el exterior tengan la opción de acudir a la oficina consular más cercana a su domicilio para solicitar la Credencial para Votar desde el Extranjero. Lo anterior con el objetivo de facilitar el acceso del derecho al sufragio de esta población.
- Evaluar alternativas para que las y los mexicanos en el exterior que ya cuenten con una credencial para votar desde el extranjero no necesiten registrarse en la lista nominal para cada elección.
- Delimitar mejor las responsabilidades por parte del INE y los OPLs en materia de comunicación cívico-electoral en el exterior, así como en el establecimiento de vínculos

---

<sup>137</sup> Instituto Nacional Electoral. *Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero*.  
[https://votoextranjero.ine.mx/srve\\_ciudadano/app/ciudadano/inicio?execution=e1s1](https://votoextranjero.ine.mx/srve_ciudadano/app/ciudadano/inicio?execution=e1s1)

con las comunidades migrantes en procesos de capacitación, formación y difusión de información político-electoral.

- ***Acción afirmativa para migrantes***

El 4 de marzo de 2021, el INE aprobó un acuerdo<sup>138</sup> mediante el cual se implementaron acciones afirmativas a favor de la comunidad migrante. Este acuerdo fue aprobado en cumplimiento de una sentencia<sup>139</sup> del TEPJF de 21 de febrero de 2021. Específicamente, se determinó que, con el objetivo de que la comunidad residente en el extranjero estuviera representada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los partidos políticos debían postular personas mexicanas migrantes en cada una de las 5 circunscripciones electorales, dentro de los primeros 10 lugares de la lista. De las cinco personas postuladas, tres debían ser de distinto género.

De acuerdo a la información publicada por el INE, 10 personas migrantes (5 hombres y 5 mujeres) ingresaron al órgano legislativo, resultado que marca un hito en la inclusión de esta comunidad en la Cámara de Diputados y Diputadas.

La Misión reconoce los esfuerzos de las autoridades electorales para garantizar la inclusión de personas migrantes dentro de la vida política del país. No obstante, lo anterior, algunos representantes de partidos políticos expresaron que, si bien apoyan dichas medidas de acción afirmativa, estas fueron introducidas ya habiendo iniciado el periodo electoral y en una fecha muy cercana a la etapa de registro de candidaturas (22 al 29 de marzo).

Asimismo, la Misión desea resaltar que, a pesar de que la acción afirmativa garantiza una curul para la población migrante en la Cámara de Diputados, éstos no pudieron ejercer el derecho al sufragio para elegir a sus representantes, introduciéndose una discrepancia entre el derecho al sufragio activo y pasivo de los residentes en el exterior.

Se recomienda:

- Evaluar la posibilidad de extender el voto de los residentes en el exterior para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Procurar que las acciones emprendidas a favor del reconocimiento tanto de migrantes como de otros grupos subrepresentados en la vida política mexicana sean acordadas y comunicadas con tiempo suficiente antes del proceso electoral y particularmente, al periodo de registro de candidaturas.

## **Justicia Electoral**

- ***Resolución de disputas electorales***

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

---

<sup>138</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG160/2021 - Acatamiento EXP. SUP-RAP-21/2021 y Acumulados. (4 de marzo de 2021).

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

<sup>139</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-RAP-0021-2021 y Acumulados. (24 de febrero de 2021). [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf)

Adicionalmente, el INE, como organismo electoral de carácter administrativo, también asume algunas funciones de resolución de controversias electorales en sede administrativa y emite medidas cautelares en el marco de procesos sancionadores.

Los organismos electorales mexicanos han fortalecido su rol en los últimos años y existe un importante desarrollo y consolidación de los tribunales electorales en materia de resolución de disputas electorales, así como una pluralidad de recursos e instancias para la impugnación de la mayor parte de decisiones del proceso electoral. Según la información publicada por el TEPJF, desde el 7 septiembre de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021, el TEPJF resolvió un total de 15,290 impugnaciones. Los temas más recurrentes en las demandas del proceso electoral federal del 2020-2021 fueron los resultados electorales (27.38%), la vida interna de los partidos (22.10%) y los procedimientos sancionadores (13.89%)<sup>140</sup>.

De la revisión de la legislación electoral y de la información recibida por la Misión, se constata que casi todos los actos de los organismos electorales pueden ser revisados e impugnados (incluso los lineamientos o reglamentos emitidos) y en todas las etapas del proceso electoral (previo, durante o posterior a la elección). Adicionalmente, el Tribunal Electoral también asume funciones en las controversias al interior de los partidos políticos.

La Misión reconoce la capacidad institucional del TEPJF en el manejo de la carga de trabajo que la legislación le asigna. Sin embargo, en esta ocasión nuevamente se hizo patente la necesidad, reconocida en las Misiones de 2015 y 2018, de que se “propicien revisiones a la legislación, de manera de que no se generen incentivos a la excesiva litigiosidad”, ante la cantidad de pronunciamientos que debe emitir la justicia electoral mexicana en relación con otras en el continente americano.

De cara a futuros procesos electorales, la OEA reitera la recomendación de misiones anteriores:

- Evaluar mecanismos que delimiten las materias que pueden ser objeto de pronunciamiento de la justicia electoral, a fin de evitar la politización de los conflictos jurídico-electorales, sin dejar en indefensión a ninguna persona u organización política, ni afectar la protección del derecho a la tutela judicial efectiva. Lo anterior podría incluir regulación en torno a mecanismos alternativos de solución de conflictos, sobre todo en controversias intrapartidarias, así como desincentivar quejas con un exclusivo interés dilatorio o contrario a derecho.

- **Calificación de candidaturas**

Entre los temas más controvertidos en del proceso electoral estuvo la cancelación de candidaturas en fechas cercanas a los comicios, por razones que, entre otros, incluyeron la no presentación de informes de ingresos y gastos de precampaña<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *El Tribunal Electoral refrendó su papel de garante de los derechos político-electorales de la ciudadanía al concluir la resolución de impugnaciones relativas a los procesos electorales 2020-2021*. Sala Superior 1/2022, 5 de enero de 2022, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4396/0>

<sup>141</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *El TEPJF confirma cancelación de candidaturas a Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón*. Sala Superior 72/2021, 27 de abril de 2021, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/0>

La ley vigente establece que el órgano interno del partido debe presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña a más tardar siete días después de las elecciones internas o la celebración de la asamblea partidaria. También dispone que, de no presentarlo, no se puede registrar legalmente la candidatura, pese a haber sido decidida en consulta interna o asamblea respectiva<sup>142</sup>. Como se desprende de lo anterior, la aplicación de la normativa deriva en la imposibilidad de registro o cancelación de una candidatura ante el supuesto de omisión del respectivo informe.

En los casos de las cancelaciones de dos precandidaturas a gobernación, estos fueron objeto de pronunciamiento por la autoridad administrativa y posteriormente confirmada por la autoridad jurisdiccional. La Misión constató que, en ambos casos, los partidos pudieron sustituir a sus precandidaturas<sup>143</sup> <sup>144</sup>. Por otro lado, la MVE/OEA observó que la normativa no establece expresamente una graduación en la aplicación de esta sanción ni contempla que se otorgue un plazo de subsanación ante la omisión.

Respecto a lo anterior, la Misión recomienda:

- Evaluar la posibilidad de incluir proporcionalidad en la graduación de las sanciones por la no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, de forma que señale las distintas sanciones y detalle de aquellas aplicables en los casos más graves.
- Definir las candidaturas con la mayor antelación posible al día de la elección, incluida la fase de impugnaciones, a fin de generar certidumbre a las organizaciones políticas y a la ciudadanía sobre las personas participantes en la elección.

### **Financiamiento Político-Electoral**

México posee un sistema de financiamiento político mixto que combina recursos de origen público, a través de fondos directos y acceso gratuito a espacios en radio y televisión administrados por la autoridad electoral, junto con financiamiento privado, a través de contribuciones pecuniarias provenientes de militantes y simpatizantes, así como de actividades de autofinanciamiento y rendimientos financieros<sup>145</sup>. Para el proceso electoral de 2021, el monto de financiamiento público ascendió a \$1.575.285.628 de pesos<sup>146</sup> (cerca de 79 millones de dólares), distribuidos entre los diez partidos políticos nacionales.

Respecto al reparto de estos recursos, la legislación determina que 70% de los fondos destinados para las actividades ordinarias de los partidos<sup>147</sup> será compartido según su desempeño en los comicios anteriores y 30% de manera igualitaria a todas las organizaciones políticas. El

---

<sup>142</sup> Artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>143</sup> Instituto Electoral de Michoacán. *Sistema de Consulta de Información proporcionada por las y los candidatos que participan en la contienda electoral a nivel federal*. <https://iem.org.mx/index.php/publicaciones/2-uncategorised/1099-candidatas-y-candidatos-conoceles>.

<sup>144</sup> Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. *Actores Políticos*. [https://iepcgro.mx/proceso2021/main/actores\\_politicos](https://iepcgro.mx/proceso2021/main/actores_politicos)

<sup>145</sup> Artículos 53 a 56 de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>146</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG190/2020. (7 de agosto de 2020).

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

<sup>147</sup> \$5.250.952.127 de pesos (\$262.547.606 de dólares estadounidenses) en 2021.

financiamiento para campañas, por su parte, equivale al 50% de la totalidad de recursos de los que dispone cada partido<sup>148</sup>.

La reforma electoral de 2014 concentró en la Unidad Técnica de Fiscalización del INE la función de inspeccionar los ingresos y gastos de todas las campañas de las elecciones federales y locales. A estos efectos, el INE ha puesto a disposición una herramienta informática denominada Sistema Integral de Fiscalización, que permite el registro de operaciones financieras y genera informes para posterior revisión. Sumado a la fiscalización de la autoridad electoral, el sistema cuenta con un portal de transparencia en línea que publica los datos y permite la consulta de la ciudadanía.

La actividad de inspección de las cuentas de campañas es un desafío de gran magnitud, no solo por la cantidad de candidaturas federales y locales que integran la contienda, sino también por los plazos que establece la Ley General de Partidos Políticos para la Unidad Técnica de Fiscalización, de apenas 10 días tras la presentación de los informes por parte de las organizaciones<sup>149</sup>.

A pesar del robusto marco regulatorio, la Misión recibió de parte de diversos actores políticos, miembros de la sociedad civil y de la academia, preocupación respecto al subreporte de ingresos y gastos, en atención a las dificultades de detectar fuentes ilegales de financiamiento, en particular cuando las transacciones se manejan en efectivo y/o en localidades en donde existe capacidad limitada de verificación. Buscando brindar transparencia y promover la equidad en la contienda, la Misión reitera recomendaciones formuladas en el 2018, en el sentido de:

- Potenciar de forma estratégica la tarea de fiscalización, en coordinación con otras entidades del Estado, sobre todo aquellas que tengan mandatos y competencia para conducir investigaciones financieras, de manera que se facilite la detección de fondos ilícitos en las campañas electorales.
- Evaluar la ampliación de los plazos para realizar las revisiones correspondientes a los informes de campaña electoral que presentan los sujetos obligados, de manera que la Unidad de Fiscalización del INE disponga de más tiempo para analizar las informaciones brindadas por las campañas.
- Analizar la posibilidad de delegar la responsabilidad de fiscalización de las candidaturas locales a los OPLs que, de ser el caso, deberán contar con la debida capacidad técnica y operacional para desarrollar dicha labor.

Por otra parte, la Misión también conoció diversos reclamos respecto al reparto de recursos de campaña al interior de los partidos. Los actores coinciden en la existencia de prácticas de discrecionalidad en la forma de distribuir los recursos hacia los candidatos y candidatas, situación que puede afectar la equidad en la contienda y que, además, difícilmente trasciende al conocimiento de la autoridad electoral. La Misión reitera la recomendación formulada en el apartado sobre Participación Política de las Mujeres, en el sentido de:

---

<sup>148</sup> Artículo 41, II, a y b de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>149</sup> Artículo 80, d, II de la Ley General de Partidos Políticos.

- Avanzar en mecanismos para eliminar dinámicas de poder perniciosas al interior de los partidos, que puedan afectar a personas que integran la fuerza partidaria que no tienen el favor de la dirigencia.

- ***Uso de tarjetas como propaganda electoral***

Como ya había ocurrido en procesos electorales anteriores, en esta ocasión generó controversia la entrega de tarjetas de débito o certificados como parte de la propaganda electoral. Ya en el año 2018, el Informe de la MVE/OEA destacó los criterios adoptados por la Sala Superior del TEPJF respecto de esta práctica, institución que consideró que no era posible que el INE, a través del Reglamento de Fiscalización, pudiera prohibir su entrega<sup>150</sup>. Adicionalmente, en los días posteriores a la elección de 2018, la Sala Superior resolvió que “la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida, lo que está prohibido es utilizarlo de manera clientelar y condicionar el voto”<sup>151</sup>, tal como si se ofrecen con “beneficio incorporado” o para generar registros o padrones de posibles beneficiarios o por la forma de su distribución, que fomente o contribuya a formar redes clientelares.

En el marco de los comicios realizados en 2021, el INE indicó que, durante las fiscalizaciones de campo, no se había encontrado evidencia del uso de tarjetas como mecanismo clientelar para condicionar el voto. Sin embargo, la Misión de nuevo pudo observar malestar en torno a estas prácticas y pudo comprobar que este es un tema que requiere mayor claridad y atención por parte de las autoridades.

Por su parte, la Fiscalía General de la República, a través de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE), comunicó que había iniciado una investigación contra un candidato por la entrega de tarjetas de este tipo<sup>152</sup>. Adicionalmente, la Misión también recibió información de que otros casos por esta entrega se encontraban bajo la investigación de la FEDE.

A la luz de la normativa vigente, que prohíbe la “entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo”<sup>153</sup>, la Misión reitera su consideración de 2018, en la que expresó que es necesaria una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas. Por tanto, retoma las siguientes recomendaciones:

- Evaluar la posibilidad de tipificar la entrega de tarjetas como delito electoral y responsabilizar tanto a quienes las ofrecen como a quienes viabilizan su uso. Lo anterior, ya que la Misión identifica este tipo de prácticas como compra de votos.
- Establecer mecanismos regulatorios para evitar la solicitud de copias de credenciales de elector que posteriormente puedan ser utilizadas por los partidos con fines clientelares.

---

<sup>150</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-RAP-623/2017 y acumulados. (27 de diciembre de 2017). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00623-2017>

<sup>151</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-REP-638/2018. (18 de julio de 2018). [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0638-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0638-2018.pdf)

<sup>152</sup> Fiscalía General de la República. *FGR Informa*. Comunicado FGR 171/21.FGR, 10 de mayo de 2021, <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-171-21-fgr-informa?idiom=es>

<sup>153</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 209, numeral 5.

## **Libertad de Expresión, Medios de Comunicación y Redes Sociales**

Este proceso electoral puso en evidencia el delicado balance de valores y principios que coexisten en el modelo de comunicación política en todo proceso democrático moderno. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho fundamental a la libertad de expresión, el derecho de información y el deber de rendición de cuentas<sup>154</sup> que conmina a todas y todos los servidores públicos; principios que reciben amplia tutela en el sistema internacional e interamericano de derechos humanos. Al mismo tiempo, la Constitución establece límites al comportamiento de los servidores públicos en la contienda política debido a su capacidad de incidencia, que se deriva del poder simbólico y material de su investidura y de la plataforma comunicativa a la que tiene acceso un alto cargo público.

En este sentido, la Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), refiriéndose en específico al contexto mexicano y a las regulaciones contenidas en el artículo 41 constitucional, ha manifestado que el interés legítimo del Estado en promover elecciones libres, accesibles y equitativas puede justificar la imposición de reglas sobre la difusión de propaganda política durante las épocas electorales, al tiempo que recordó que “el adecuado desenvolvimiento de la democracia requiere la mayor circulación de informes, opiniones e ideas sobre asuntos de interés público, y que las expresiones sobre funcionarios públicos o candidatos a ejercer cargos públicos deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado. Tanto el diseño de las normas como su aplicación o implementación debe tener en cuenta este delicado equilibrio que debe existir entre los principios de equidad y transparencia electoral por un lado, y el derecho a la libertad de expresión por el otro”<sup>155</sup>.

En este proceso, la autoridad electoral recibió 190 quejas por violación a la normativa constitucional relativa a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental<sup>156</sup>. Más allá de los casos concretos, la Misión enfatiza la obligación para todas las personas de acatar y actuar dentro del marco normativo establecido para los procesos electorales. Esta obligación es tanto más importante cuando se trata de las figuras con mayor poder en la jerarquía del aparato estatal.

Parte del debate jurídico suscitado durante este proceso se debe a que el artículo constitucional que regula estos temas, requiere mayor precisión sobre los alcances de los límites y restricciones. Esto daría mayor certeza y claridad sobre las conductas de los funcionarios públicos que estarían permitidas o prohibidas.

Por otra parte, ante la regulación del propio contenido periodístico, diversos actores también manifestaron a la Misión que el modelo de comunicación política actual es en extremo rígido y podría tener el efecto de disuadir la cobertura de la actividad política, motivar la autocensura y limitar la libre circulación de ideas e información política, bajo riesgo de incurrir en conductas no

---

<sup>154</sup> En particular, los artículos 6, 26, 73, 79, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>155</sup> Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, “Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México”. 2010, párr. 272.

<sup>156</sup> Instituto Nacional Electoral. Estadística. Proceso Electoral Federal 2020-2021. Quejas y Denuncias. Actualizado al 3 de junio de 2021.

permitidas. Según ha explicado la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en numerosas oportunidades, la libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada<sup>157</sup>.

A la luz de lo anterior, la Misión subraya que la protección y garantía del derecho a la libertad de expresión es, en los términos de la Carta Democrática Interamericana, “componente fundamental del ejercicio de la democracia”<sup>158</sup>. Constituye, asimismo, un bastión esencial del debate durante el proceso electoral, fortalece la contienda política entre las distintas candidaturas y partidos, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas presentadas, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las autoridades actuales y futuras, así como de sus gestiones<sup>159</sup>.

Al tiempo que reconoce que el modelo de comunicación política responde a un interés democrático de garantizar la equidad en la contienda, la Misión recomienda:

- Orientar el modelo de comunicación desde la libre circulación de ideas e información, de forma que se estimule el debate, se brinde pluralidad a la opinión pública y se llene de contenido el derecho a emitir un voto informado. Todas las restricciones sobre la libertad de expresión que se apliquen durante períodos electorales deben cumplir con los requisitos del test tripartito del derecho internacional sobre legalidad, legitimidad del fin perseguido y necesidad<sup>160</sup>.
- Establecer criterios precisos sobre los alcances de los límites y restricciones que surgen del artículo constitucional 41 en los términos fijados por el Sistema Interamericano<sup>161</sup>.
- Orientar la aplicación del artículo 134 constitucional atendiendo en todo momento al valor fundamental del derecho a la libertad de expresión como “componente fundamental del ejercicio de la democracia”<sup>162</sup> y de los procesos electorales.

---

<sup>157</sup> Ver, por ejemplo, Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte I.D.H., Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30.

<sup>158</sup> Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

<sup>159</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88 y 90.

<sup>160</sup> Cfr. RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, y Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital”. 2020.

<sup>161</sup> La Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH advirtió en relación con el artículo 41 del texto constitucional que tanto el “diseño de las normas como su aplicación o implementación debe tener en cuenta este delicado equilibrio que debe existir entre los principios de equidad y transparencia electoral por un lado, y el derecho a la libertad de expresión por el otro”. Ver, Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, “Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México”. 2010, párr. 272.

<sup>162</sup> Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

## - ***Violencia contra periodistas***

La Misión conoció con preocupación información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo asesinato, agresión física, amenazas, estigmatización y desacreditación de periodistas y medios de comunicación<sup>163</sup>. De acuerdo con la información recogida por la Red “Rompe el Miedo”<sup>164</sup>, al 5 de junio se habrían registrado y documentado 32 casos de agresiones contra periodistas durante el período electoral<sup>165</sup>. Las más comunes fueron actos de intimidación y hostigamiento, ataques físicos y amenazas. La Misión suscribe lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que “el ejercicio periodístico solo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”<sup>166</sup>.

En entrevistas con periodistas y medios de comunicación, la Misión recibió información sobre conductas estigmatizantes y señalamientos individualizados a periodistas y medios. Esto coincide con los datos de la Relatoría Especial, que también viene documentando decenas de declaraciones de este tipo contra periodistas y miembros de la prensa de parte de autoridades públicas en diferentes estados mexicanos<sup>167</sup>. Se debe señalar que la estigmatización desde una tribuna pública con frecuencia incita ataques personales por parte de un segmento de la población, lo que contribuye a su vez a profundizar la polarización política. La MVE/OEA toma nota de que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en su Informe Anual de 2019, recordó al Estado mexicano que los “funcionarios públicos tienen el deber de asegurarse que con sus pronunciamientos no están lesionando los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento, tales como periodistas, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos y deben atender al contexto en el cual se expresan para asegurarse que sus expresiones no constituyan, en palabras de la Corte, “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes

---

<sup>163</sup> El término “periodistas” en este informe debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. Ver, Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012, párr. 4.

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

<sup>165</sup> Red Rompe el Miedo. [@RompeMiedo]. (2021, Junio 5). Garantizar y respetar derechos humanos durante la jornada electoral es indispensable para la democracia. [Imagen con enlace adjunto] [Tweet]. Twitter.

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

<sup>166</sup> Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, párr. 209.

<sup>167</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Informe anual 2019”. OEA/Ser.L/V/II Doc. 5. 24 febrero 2020, párr. 887.

pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”<sup>168</sup>. La Misión recomienda:

- Intensificar las medidas de prevención de la violencia contra periodistas, incluyendo las iniciativas de alerta temprana y adaptar la respuesta a contextos particulares, tales como los períodos electorales<sup>169</sup>. Lo anterior se debe llevar a cabo en consonancia con los estándares internacionales y tomando en cuenta la naturaleza específica de los riesgos que enfrentan periodistas y medios de comunicación.
- Investigar cualquier tipo de asesinato, secuestro, intimidación o amenaza en contra de periodistas, sancionar a sus autores, asegurar a las víctimas una reparación adecuada, y tomar medidas adecuadas para la no repetición.

- **Desinformación**

Uno de los nuevos desafíos que ha debido encarar el sistema electoral mexicano, al igual que cualquier democracia del mundo, es el creciente impacto de la desinformación y la difusión de contenidos falsos<sup>170</sup>, que revisten especial riesgo en el contexto electoral<sup>171</sup>. La Misión fue informada de algunos casos puntuales de desinformación y difusión de contenidos falsos, pero fue mayor la incidencia de contenidos editados o desvirtuados, que buscan engañar al público a partir de una información parcialmente verdadera. En un contexto de estigmatización contra periodistas y de polarización política, estos comportamientos apelan a las emociones de las personas ubicadas en burbujas de información que coinciden con sus propias preferencias o posiciones ideológicas<sup>172</sup>. Una vez lanzado el ataque, en muchos casos la dinámica de las redes sociales tiene un efecto de bola de nieve, con el resultado último de que muchos comunicadores y comunicadoras opten por la autocensura o al menos sientan inquietud sobre la conveniencia de publicar material por su posible repercusión.

En este sentido, la MVE/OEA vio de forma positiva los esfuerzos realizados por el INE en colaboración con las plataformas de redes sociales e intermediarios de información a fin de

---

<sup>168</sup> RELE de la CIDH, “Informe anual 2019”. OEA/Ser.L/V/II Doc. 5. 24 febrero 2020, párr. 878.

<sup>169</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México”. Junio 2018, párr. 41.

<sup>170</sup> De acuerdo con la definición adoptada por la Relatoría Especial, “la desinformación consiste en la difusión masiva de información falsa (a) con la intención de engañar al público y (b) a sabiendas de su falsedad”.

RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 13.

Por otro lado, destaca que el concepto de “información falsa” se refiere exclusivamente a “hechos que pueden ser verificados como verdaderos o falsos, o al menos sometidos a un examen de contrastación. No se refiere a opiniones ni a aproximaciones de tono editorial, que pueden ser chocantes o engañosas o bien que, por tratarse de opiniones, no son susceptibles de un juicio de constatación o veracidad. Ciertas prácticas de edición maliciosa de contenidos verdaderos podrían ingresar, en este sentido, dentro de esta definición si esa definición busca engañar al público en general y falsea el contenido original”.

RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pie de página 5.

<sup>171</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 13.

<sup>172</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 14.

realizar chequeo, desmentir información falsa y distribuir información veraz. A modo de continuar avanzando en la temática, la Misión recomienda:

- Llevar a cabo iniciativas de alfabetización digital y educación cívica, haciendo énfasis sobre el fenómeno de la desinformación. Además de ofrecer herramientas para poder distinguir la información verdadera de la falsa, es importante que la ciudadanía tome conciencia de su propia participación en los procesos de réplica de la información, y sobre el empobrecimiento del debate público que la desinformación genera.
- Recordar a todos los actores políticos, y muy especialmente a las y los funcionarios públicos, sobre su responsabilidad de constatar los hechos en los que fundamentan sus opiniones, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que la ciudadanía reciba una versión manipulada de los hechos.
- Evaluar las leyes que busquen sancionar la desinformación, con el objetivo de establecer definiciones que no dejen margen de duda sobre qué debe entenderse en cada caso.

### **Violencia y Seguridad Electoral**

Las elecciones federales y locales de 2021 en México se celebraron en un contexto de violencia criminal y violencia política que excede al proceso electoral, pero que claramente tiene una repercusión sobre el mismo. Estos graves incidentes socavan las bases de la democracia e inhiben el ejercicio libre y pleno de los derechos de la ciudadanía.

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 la libre y transparente realización del proceso electoral o influir en el resultado. Este tipo de violencia no puede ser desvinculada del contexto más amplio de violencia política y criminal en México.

Como se señaló, en este proceso electoral se contabilizaron al menos 13<sup>173</sup> y hasta 35<sup>174</sup> asesinatos de aspirantes a cargos públicos. Esta diferencia en las cifras se debe a divergencias en criterios de clasificación de fuentes oficiales y otros monitoreos de violencia política, principalmente consultoras privadas. Asimismo, se reportaron homicidios de al menos 14 familiares de candidatas y candidatos<sup>175</sup>, así como al menos 51 políticos, incluyendo funcionarios y ex funcionarios públicos, dirigentes de partido y miembros de las campañas<sup>176</sup>.

---

<sup>173</sup> Las cifras reportadas por la SSCP no incluyen el desglose de género de los homicidios.

<sup>174</sup> Según datos publicados en

Etellekt. (2021, Mayo). *Quinto Informe de Violencia Política en México 2021*.

<https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-M30-etelekt.html> e Integralia (2021, Junio). *Reporte Electoral. Escenarios y Riesgos del 6 de junio*.

<sup>175</sup> DataInt [@DataIntMx]. (2021, Junio 3). Violencia Político-electoral. [Imagen] [Tweet]. Twitter.

<https://twitter.com/DataIntMx/status/1400455760933388294>

<sup>176</sup> Se debe anotar que parte de las diferencias entre las cifras oficiales sobre violencia electoral y otras fuentes de información obedece a que la SSCP hace énfasis en la protección ofrecida por el Estado y a partir del mes de marzo, mientras que el periodo de monitoreo de las empresas consultoras coincide con el inicio del proceso electoral, en septiembre de 2020. Asimismo, es importante destacar que las consultoras privadas utilizan metodologías y categorías de información distintas, por lo que sus cifras varían entre sí. La Misión observó que la

La Misión observa con suma preocupación una tendencia a naturalizar la violencia político-electoral, a través de la excesiva simplificación del fenómeno o de la simple atribución de estos hechos al crimen organizado. La MVE/OEA subraya la importancia de evitar la normalización de la violencia electoral, cuyo efecto amedrentador afecta la calidad de la democracia y erosiona el derecho de las personas a elegir y ser electas.

Las cifras reportadas no logran captar, sin embargo, uno de los efectos más perniciosos de la violencia electoral: el desistimiento de la participación, tanto por el retiro de candidaturas en respuesta a las amenazas violentas, como la renuncia a emitir el voto o asistir a eventos políticos por causa del miedo. Medios de comunicación de distintas entidades federativas registraron múltiples retiros de candidaturas<sup>177</sup>, un fenómeno que ya había sido observado por la Misión de la OEA en 2018, cuando la prensa reportó más de 5.700 retiros de candidaturas por este motivo<sup>178</sup>. A esta pérdida de opciones por efecto de la violencia, se suma la decisión de candidatas y candidatos de abstenerse de hacer campaña a consecuencia de la violencia, incluso sin retirar sus nombres de la contienda, afectando el derecho de acceso a la información y de voto informado por parte de la ciudadanía.

La Misión manifiesta su profunda preocupación por el efecto de la violencia político-electoral en México, que claramente tiene un impacto directo y grave en el proceso electoral, pilar esencial de la democracia, al afectar tanto el derecho de todas las personas a ser elegidas, como también el derecho de los mexicanos y mexicanas a elegir libremente a los candidatos o candidatas de su preferencia. Esa afectación constituye un ataque directo al sistema democrático.

En adición a lo anterior, y según investigaciones académicas, desde mediados de la década de 2000 ha venido aumentando el número de ataques en contra de servidores públicos, candidatas y candidatos, y activistas de los partidos políticos<sup>179</sup>, con el agravante de que los picos de violencia a nivel subnacional coinciden con el calendario electoral local. Con la concurrencia de las elecciones federales y locales, establecida por la reforma electoral de 2014, este fenómeno

---

principal fuente de estas consultoras es el monitoreo de medios de comunicación, por lo que existe la posibilidad de subregistros, sujetos a la calidad o las garantías para el ejercicio del cubrimiento periodístico de casos de violencia electoral.

<sup>177</sup> Municipios Puebla. (2021, Mayo 18). *Más de 100 Candidatos renuncian en México por violencia*.

<https://municipiospuebla.mx/nota/2021-05-18/naci%C3%B3n/m%C3%A1s-de-100-candidatos-renuncian-en-m%C3%A9xico-por-violencia>

Valadez Rodríguez, A. (2021, Mayo 17). *Han renunciado 660 candidatos en Zacatecas; persiste intimidación*. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/17/estados/han-renunciado-660-candidatos-en-zacatecas-persiste-intimidacion/>

Forbes. (2021, Junio 2). *Morena competirá solo en Jilotlán, Jalisco; candidatos renuncian por amenazas*.

<https://www.forbes.com.mx/morena-solo-jilotlan-jalisco-candidatos-renuncian-por-amenazas/>

Informador. (2021, Mayo 28). *Por inseguridad, se bajan cuatro candidatos a alcaldes*.

<https://www.informador.mx/jalisco/Por-inseguridad-se-bajan-cuatro-candidatos-a-alcaldes-20210528-0028.html>

<sup>178</sup> El Comercio. (2018, Junio). *México: 5 703 candidatos renunciaron a la contienda electoral debido a la violencia y otros motivos*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/mexico-candidatos-renuncia-elecciones-asesinados.html>

<sup>179</sup> Trejo, Guillermo, & Ley, Sandra. (2016). Federalism, drugs, and violence. Why intergovernmental partisan conflict stimulated inter-cartel violence in Mexico. *Política y gobierno*, 23(1), 11-56.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&tlng=en).

Trejo, Guillermo, & Ley, Sandra. (2021). High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico. *British Journal of Political Science*, 51(1), 203–229.

<http://doi.org/10.1017/S0007123418000637>

se tradujo en picos de violencia a nivel nacional, según se han registrado en las elecciones 2018 y 2021.

La Misión ve con preocupación la información sobre la baja tasa de resolución de homicidios. Según el estudio "Escalas de Impunidad en el Mundo", publicado en 2020 por la Universidad de las Américas Puebla, "México se mantiene en un nivel de muy alta impunidad" se señala que la impunidad en el país "es estructural en términos institucionales"<sup>180</sup>.

En ese contexto, es importante destacar la incipiente pero novedosa "Estrategia de Protección en Contexto Electoral", que fue implementada a partir de marzo de 2021 por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Si bien los especialistas de la OEA no pudieron acceder a información específica sobre su funcionamiento ni sobre el de las mesas de coordinación para la construcción de paz en el contexto electoral, la Misión considera que la iniciativa avanza en la dirección correcta, al buscar articular a los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal en una política de prevención, protección e investigación judicial frente a la violencia política.

Sin embargo, según varios actores consultados por esta Misión, ante la gravedad de la situación, el plan de prevención de la violencia debió haber comenzado antes. Asimismo, las y los representantes de partidos políticos expresaron a la Misión no haber sido debidamente incluidos en la estrategia de seguridad y/o que desconocían el procedimiento para acceder a la protección ofrecida por el gobierno para sus candidaturas. Adicionalmente, alegaron que los hechos de violencia electoral a menudo permanecen sin resolver.

En términos generales, la custodia del material hasta su entrega a los miembros de casilla también transcurrió sin mayores contratiempos. No obstante, conoció que el INE declaró que las situaciones de conflictividad social e inseguridad en algunas entidades federativas del país presentaron "múltiples problemáticas para llevar a cabo el trabajo de la Organización Electoral"<sup>181</sup>.

Durante la etapa poselectoral, la Misión recibió un documento por parte de representantes de varias organizaciones políticas nacionales<sup>182</sup>, en el que se denuncia la intervención del crimen organizado en el proceso electoral 2020-2021. Esta denuncia expresa que a lo largo del proceso se registraron incidentes graves que incluyeron la coerción, amenazas, asesinatos, secuestros e incluso el control de las candidaturas por parte de grupos delictivos.

En este contexto, se destaca el caso de la impugnación de la elección a la gubernatura de Michoacán. Los partidos PRI, PRD y PAN consideraron que, entre otros asuntos, hubo participación del crimen organizado a favor del candidato que resultó electo en ese Estado. Al respecto, el 30 de septiembre de 2021, el TEPJF determinó que, si bien existieron hechos de violencia, estos fueron focalizados y no fueron determinantes para el resultado de la elección a dicha gubernatura. En su sentencia, el Tribunal dejó sin efecto la votación recibida en los municipios de Múgica, Gabriel Zamora, La Huacana y Nuevo Urecho y confirmó la declaratoria de

---

<sup>180</sup> Escalas de impunidad en el mundo. (2020, Agosto). *Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)*. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

<sup>181</sup> Gobierno de México. *Presentan candidatos 250 denuncias o quejas, 21 de mayo de 2021*, <https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/prensa/presentan-candidatos-250-denuncias-o-quejas>

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

validez de la elección a favor del candidato postulado por la coalición “Juntos Haremos Historia en Michoacán”<sup>65</sup>.

Por otro lado, el Tribunal ordenó al INE “adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas y protocolos necesarios para crear una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral.<sup>183</sup>” El TEPJF consideró que, para avanzar en la creación de esta política electoral nacional de prevención de la violencia, “se podrá establecer al menos las siguientes medidas y protocolos”:

- a) *Celebrar convenios de coordinación con las autoridades de seguridad pública y electorales para diseñar metodologías y planes de acción en procesos electorales en zonas conflictivas o de riesgo.*
- b) *Generar mapas de riesgo con acciones específicas en el ámbito territorial que corresponda, que deberán darse a conocer a la ciudadanía de la forma que se estime más adecuada.*
- c) *Crear filtros de investigación que sean aplicables a las candidaturas a fin de que los partidos y las autoridades puedan contar con información veraz y precisa para evitar la participación de personas pertenecientes a grupos criminales.*
- d) *Elaborar un protocolo y guía de actuación de las autoridades para salvaguardar la integridad física de los servidores públicos y de los electores en zonas con presencia del crimen organizado.*
- e) *Celebrar foros y consultas con expertos en la materia de seguridad para la elaboración de los documentos, protocolos, planes y mapas que estime necesarios.*
- f) *Reglamentar una facultad de atracción preferente conforme a la cual el Instituto Nacional Electoral pueda atraer en cualquier etapa alguna elección local o municipal en la que se advierta la existencia de factores de riesgo de violencia por parte de grupos criminales.*

Los niveles de violencia registrados durante el proceso electoral 2020-2021 en México lo ubican como uno de los ciclos electorales más violentos en la historia reciente de la región. Por lo anterior, la MVE/OEA subraya, tal como lo hizo en su informe preliminar de 2021 y en línea con lo manifestado en 2018 por la OEA, que es necesario tomar acción inmediata para que los próximos procesos electorales se lleven a cabo libres de violencia electoral.

En este sentido, la posición de la Misión coincide con la determinación del TEPJF respecto a la necesidad de crear una política electoral nacional de prevención de violencia, en línea con lo recomendado por la MVE/OEA en su Informe Preliminar. Asimismo, reconoce la decisión de

---

<sup>183</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expedientes SUP-JRC-166/2021, SUP-JRC-167/2021 Y SUP-JRC-180/2021 acumulados. (29 de septiembre de 2021).

<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-0166-2021# Toc83938368>

distintas instituciones del Estado de iniciar instancias de cooperación para prevenir factores de riesgo de violencia electoral de cara a futuros procesos electorales<sup>184</sup>.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Establecer un marco normativo específico con protocolos para abordar diversos tipos de violencia política y violencia electoral, en línea con lo recomendado por la OEA en 2018. La Misión sugiere que este marco esté orientado a una preparación institucional que permita enfrentar el fenómeno de la violencia electoral en distintas etapas: antes, durante y después del proceso electoral.
- Activar mecanismos interinstitucionales como la Estrategia de Prevención en Contexto Electoral o adaptar espacios existentes como las Mesas de Coordinación para la Construcción de Paz, para la evaluación de riesgos, alertas tempranas, el riesgo de violencia político-electoral y el otorgamiento de medidas de protección con suficiente antelación, es decir, por lo menos desde el inicio del periodo electoral establecido por el INE.
- Garantizar la presencia de las fiscalías (federal o estatales), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como los partidos políticos, periodistas y sociedad civil en los espacios interinstitucionales que buscan la prevención de la violencia electoral.
- Establecer canales de comunicación para conocer oportunamente sobre situaciones de riesgo a la seguridad de candidatos y otros actores políticos relacionados con las elecciones, así como con protocolos basados en un sistema de protección para candidatas, candidatos y líderes políticos, basado en criterios objetivos de evaluación del riesgo y asignación de mecanismos de protección. Lo anterior, con sensibilidad de los enfoques diferenciales de género y étnico.
- Asegurar una investigación judicial y el esclarecimiento de los hechos de violencia electoral (ya sean amenazas, secuestros, atentados u homicidios). Lo anterior con el objetivo de reducir la impunidad y desincentivar la violencia electoral en futuros procesos electorales.
- Comunicar de manera oportuna la información relacionada con la situación de violencia electoral y con el esclarecimiento de los hechos.
- Buscar la cooperación en materia de información y la articulación de esfuerzos en la investigación judicial entre la Fiscalía General de la Nación, las fiscalías estatales y la FEDE, teniendo en cuenta que delitos asociados a la violencia electoral como el homicidio, los ataques y las amenazas a candidatos y actores en el contexto electoral pueden tener relación con otras prácticas delictivas como la corrupción, y con delitos electorales como la financiación ilegal de las campañas con recursos privados no reportados.

## **F. AGRADECIMIENTOS**

La Misión agradece la colaboración brindada por las autoridades y funcionarios del Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía

---

<sup>184</sup> Instituto Nacional Electoral. *Se reúnen titulares de Gobernación y Seguridad con el presidente del INE para abordar agenda electoral 2022*. Número 018, 18 de enero de 2022, <https://centralectoral.ine.mx/2022/01/18/se-reunen-titulares-de-gobernacion-y-de-seguridad-con-el-presidente-del-ine-para-abordar-agenda-electoral-2022/>

Especializada en Delitos Electorales, así como de las demás instituciones electorales a nivel local, que permitieron el ejercicio de su trabajo. Extiende asimismo su agradecimiento a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Misión agradece también las contribuciones financieras de los gobiernos de Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Perú y República Dominicana, que posibilitaron el despliegue de esta Misión. Finalmente, la Misión reitera su felicitación a la ciudadanía y las autoridades involucradas en este proceso electoral por el éxito con que se llevaron a cabo las elecciones más grandes de la historia mexicana.

## II. ANEXOS

### 1) ORGANIZACIÓN ELECTORAL

#### **Introducción**

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

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

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

#### **Marco Jurídico**

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

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

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

El sistema electoral federal mexicano está integrado por el Instituto Nacional Electoral, ente administrativo regulado por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), autoridad jurisdiccional regulada por el artículo 99 de la CPEUM; y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE), organismo responsable de la investigación de delitos electorales en todas las entidades federativas.

---

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



– *Instituto Nacional Electoral*

El Instituto Nacional Electoral es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección a la Presidencia de la República, Diputaciones y Senadurías que integran el Congreso de la Unión, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la república y la Ciudad de México. La Constitución también confiere al INE las atribuciones para llevar a cabo procesos de consultas populares y revocación de mandato. Además de realizar todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales, la Constitución y la legislación electoral le ordenan al Instituto Nacional Electoral llevar adelante otras actividades, entre las que se encuentran las siguientes:

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

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



### Órganos Centrales

El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de controlar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral así como de vigilar la oportuna integración y el adecuado funcionamiento de los demás órganos del instituto. Está integrado por 11 Consejeros y Consejeras Electorales que tienen voz y voto.

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

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

### Órganos en las Entidades Federativas:

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

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

### Órganos en los Distritos Electorales:

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

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

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

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

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

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

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

#### – Organismos Públicos Locales

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

entre otros. Trabajan en coordinación con el INE, a través de una comisión de vinculación. Cuentan con personalidad jurídica, independencia, patrimonios propios y gozan de autonomía en su funcionamiento.

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

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

Vinculación entre el INE y los OPLs

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

### **Ciudadanos elegibles para votar**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

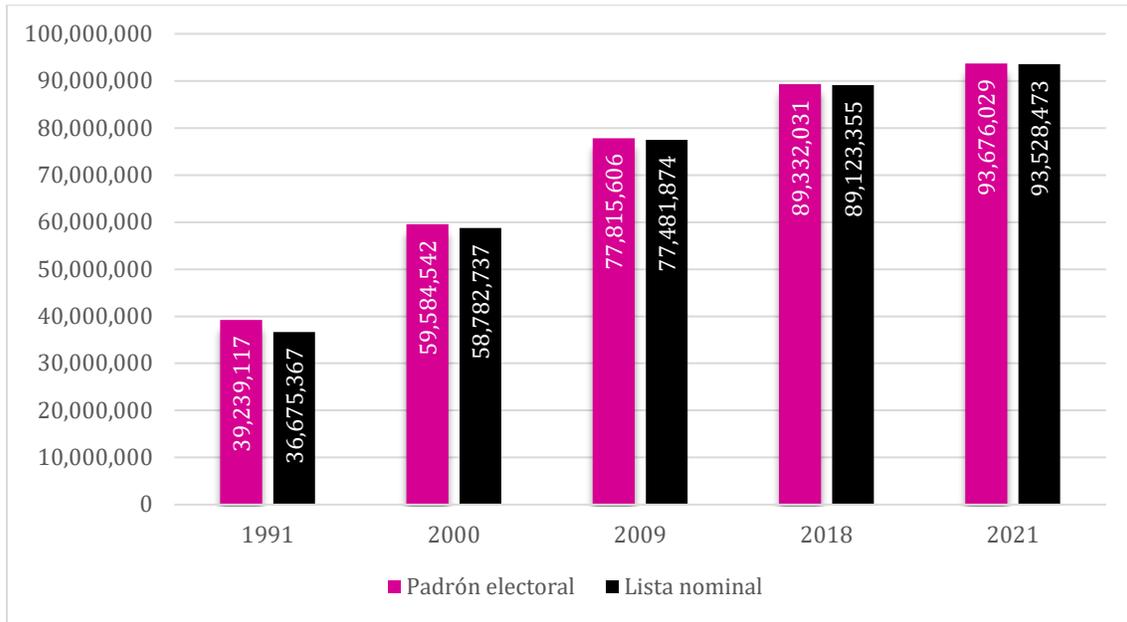
<sup>191</sup> Instituto Nacional Electoral. Acuerdo INE/CG419/2021. (28 de abril de 2021).

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

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

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

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



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

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

**PADRÓN ELECTORAL**

Hombres	%	Mujeres	%	Total
<b>45.144.252</b>	48,19%	48.531.777	51,81%	93.676.029
<b>LISTA NOMINAL DE ELECTORES</b>				
Hombres	%	Mujeres	%	Total
<b>45.065.784</b>	48,18%	48.462.689	51,81%	93.528.473

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

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

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

Estados	Lista Nominal - Residentes en el Extranjero		
	Hombres	Mujeres	Total
Baja California Sur	61	90	151
Colima	357	332	689
Chihuahua	971	999	1.970
Ciudad de México	6.341	5.885	12.226
Guerrero	1.579	1.077	2.656
Jalisco	2.991	2.326	5.317
Michoacán	2.286	1.693	3.979
Nayarit	507	487	994
Querétaro	522	470	992
San Luis Potosí	907	782	1.689
Zacatecas	972	668	1.640
TOTAL	17.494	14.809	32.303

Fuente: Fuente: Acuerdo INE/CG419/2021.

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

La Misión destaca el trabajo que el ente electoral realizó en la confección del padrón electoral y la lista nominal para este proceso. La calidad y precisión de ambos listados obedeció al trabajo de depuración, con base en información recabada en la Verificación Muestral Nacional 2021. Esta

actividad tuvo como espacio muestral 3.200 secciones para la Encuesta de Cobertura y 2.000 secciones para la Encuesta de Actualización<sup>194</sup>.

La Misión conoció que, desde 2001 se han venido recabando los datos biométricos de las personas inscritas en el padrón electoral<sup>195</sup>, incluyendo las 10 huellas dactilares y los rasgos faciales. En el proceso electoral de 2021, se contó con registros de datos con biometría facial del 100% del padrón, mientras que se dispuso registro de las 10 huellas dactilares de 75 millones de votantes inscritos (casi el 83%)<sup>196</sup>.

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

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

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

### **Funcionarios temporales del INE**

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

- *Supervisor/a Electoral*

---

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

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

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

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

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

– Capitador/a Asistente Electoral

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

### **Capacitación**

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Según información proporcionada por el ente electoral, se logró capacitar a 1.461.537 ciudadanos y ciudadanas (99,92% del total de funcionarios/as); 846.741 mujeres (57,93%) y 614.796 hombres (42,02%). Por otro lado, 1.332.337 (91,17%) realizaron la capacitación presencial, 52,808 participantes (3,61%) eligieron la versión virtual y 76.280 participantes (5,22%), la modalidad de presencial con refuerzo virtual<sup>203</sup>.

– Capacitación Presencial

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

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

– Capacitación Virtual

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

– Simulacros

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

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

---

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

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

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

## **Mesas Directivas de Casilla**

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

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

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

Fuente: Instituto Nacional Electoral (UTVOPL).

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

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

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

La legislación mexicana prevé empezar la instalación de la casilla a las 7:30 hs y abrir la votación a partir de las 8:00 hs. En base a sus observaciones tanto de la elección de 2018 como de 2021, la Misión considera que 30 minutos resultan insuficientes para todos los trámites que deben realizarse previo a la apertura. Por otro lado, ciertas previsiones normativas contribuyen a alargar innecesariamente el proceso de instalación de las casillas. Es lo que sucede, por ejemplo, con la

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

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

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

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

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

obligación de esperar hasta las 8:15 hs en caso de que falte alguno de los funcionarios titulares de la casilla (art. 274 LGIPE). Se observa que tal obligación se mantiene incluso en el caso de que se hallen ya presentes miembros suplentes capaces, por lo tanto, de suplir la labor del funcionario titular. De acuerdo con datos del Portal del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) a las 9:40 de la mañana del día de los comicios, solamente se reportaron como instaladas el 43.04% de las casillas. Esta demora en la apertura generó largas filas de ciudadanos en los alrededores de los lugares de votación.

### **Material electoral y desplazamiento**

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

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

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

Con respecto a la confección de boletas (un total de 281.702.835) y actas electorales, se implementaron medidas de seguridad, tales como: marca de agua con el logotipo del INE, fibras ópticas visibles y ocultas, microimpresión, impresión visible, impresión invertida e imagen latente<sup>211</sup>. La Misión constató, al igual que en 2018, que las y los funcionarios de casilla tuvieron dificultades a la hora de desprender las boletas de los talonarios por la línea punteada, teniendo que recurrir al uso de tijeras o una regla para facilitar el proceso y evitar que las papeletas se rompieran. En algunos casos, por desconocimiento, se entregó a los electores boletas con la sección numerada del talonario.

---

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

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

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

### **Medidas de bioseguridad**

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

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

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

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

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

### **Registro de candidaturas**

A través del Sistema Nacional de Registro, el INE permitió la inscripción de precandidaturas, candidaturas y candidaturas independientes.<sup>214</sup> En cumplimiento de la legislación, el sistema detecta registros simultáneos, genera reportes de paridad de género, registra las sustituciones y cancelaciones de candidaturas y, bajo el principio de publicidad, permite conocer la información

---

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

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

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

de las y los aspirantes. A través de la plataforma, los actores políticos pudieron dar seguimiento a las diferentes etapas del proceso de inscripción. Las solicitudes se efectuaron en línea ante el INE o el OPL correspondiente<sup>215</sup>.

### **Partidos Políticos**

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

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

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

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

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

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

Para el proceso electoral de 2021, el INE implementó cambios significativos al SIJE, con el objetivo de darle celeridad a la transmisión de datos. Se agilizó la transmisión de la hora de instalación de las casillas a través de la aplicación SIJE, la recopilación de la asistencia de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes (en el segundo reporte), y el tiempo de

---

<sup>215</sup> Artículo 270, inciso 2 del Reglamento de Elecciones; Acuerdo INE/CG661/2016

<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf>

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

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

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

transmisión, al recopilar la información directamente en la aplicación, eliminando la transcripción de formatos, lo que permitió el flujo constante de datos<sup>218</sup>.

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

## **Hallazgos y Recomendaciones**

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

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

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

### **Ubicación de casillas**

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

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

### **Casillas Especiales**

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

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

---

<sup>218</sup> Manual de Operación del Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE) 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/118510/ccoe-6se-22-03-2021-p4-v2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

### Lista nominal de electores y primeros votantes

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

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

### Capacitación

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

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

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

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

### Materiales electorales

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

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

### Homologación de Procedimientos

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

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

---

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

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

## **2) TECNOLOGÍA ELECTORAL**

### **Introducción**

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

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

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

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

### **Marco Legal**

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

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

El Art. 329 inciso 1 de la LGIPE dispone que las y los ciudadanos residentes en el extranjero podrán emitir su voto en las elecciones de su entidad federativa, siempre que así lo determinen las Constituciones de cada entidad o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En esta ocasión,

---

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

se implementó el voto electrónico por Internet, como una modalidad adicional al voto postal ya previamente utilizado.

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

El voto electrónico se estipula en la normativa de varias entidades federativas mexicanas. Puntualmente, se encuentra regulado en el Artículo 50, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México; artículo 134, del Código Electoral del estado de Jalisco; artículos 262-266 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán; artículos 243-253, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; Artículo 7, fracción XVII y XVIII, 58, 59 fracciones II y VI, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

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

### **Publicación de Resultados Electorales**

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

#### **– Conteo Rápido**

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

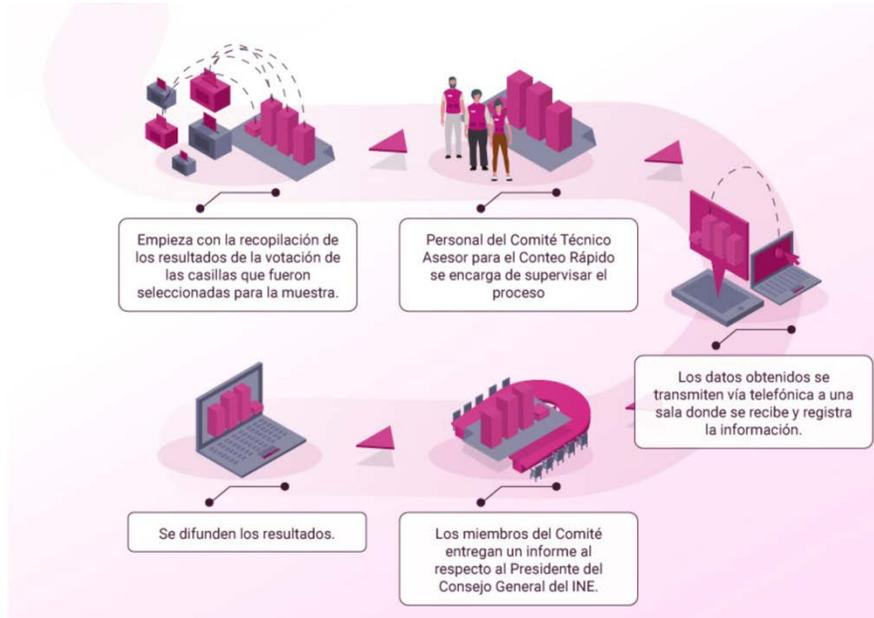
Para esta elección, el INE llevó a cabo el conteo rápido para la elección de diputados y diputadas federales, así como de las 15 gubernaturas que estuvieron en disputa.

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

Concretada la fase anterior, los miembros del Comité procesaban la información, realizaban estimaciones estadísticas sobre las tendencias de la votación y entregaban un informe con dicha información al Presidente del Consejo General del INE, quien se encargó de divulgar los

resultados a la ciudadanía la noche del 6 de junio de 2021. El principal objetivo del conteo rápido fue brindar información de manera ágil el mismo día de las elecciones, a fin de que el electorado conociera las tendencias de la contienda. A continuación, se ilustra el flujo del conteo rápido.

**Figura 1.** Flujo del Conteo Rápido



Fuente: INE

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

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

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

Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

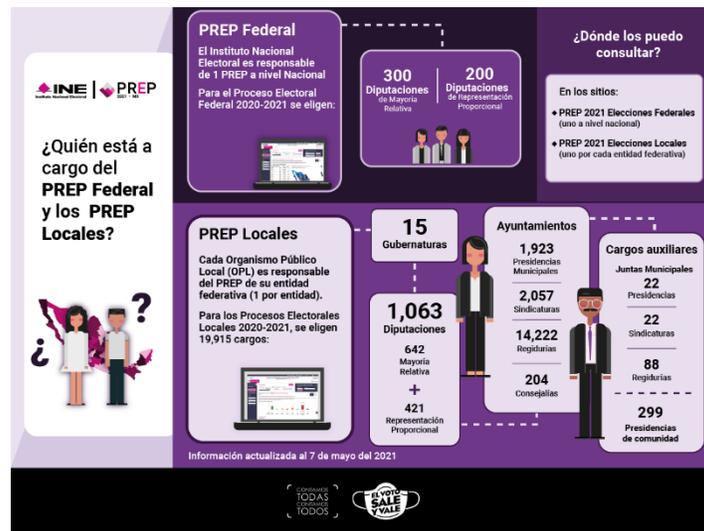
– Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)

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

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

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

**Figura 2. Entidades responsables del PREP**



Fuente: INE

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

En el diseño se incluyó el aseguramiento de los servicios de DNS, inspección profunda de paquetes y la proyección frente a ataques contenidos por módulos IPS/IDS<sup>229</sup>, WAFs<sup>230</sup>, entre

---

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

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

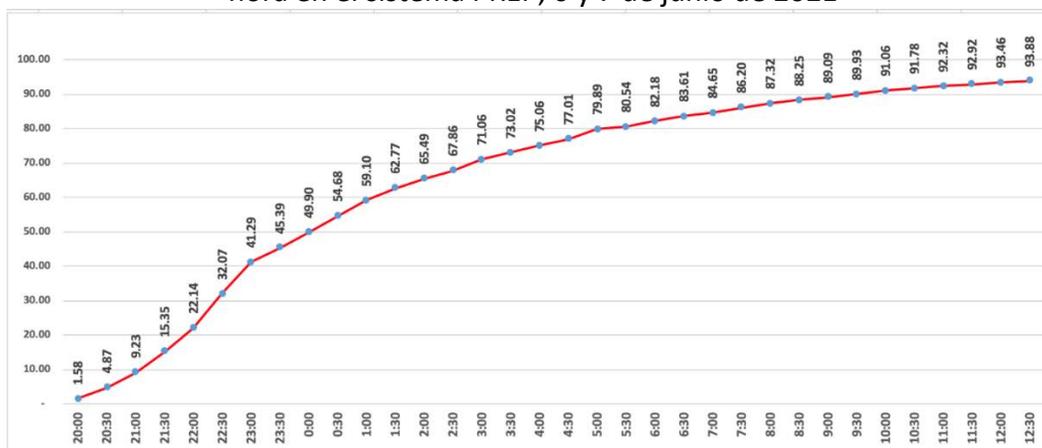
<sup>229</sup> Intrusion Prevention System. (IPS). Intrusion Detection System (IDS).

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

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

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

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



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

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

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

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



Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

**Tabla 2. Actas contabilizadas por el PREP, votos para diputaciones, 7 junio de 2021 (1)**

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

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

Fuente: Instituto Nacional Electoral, INE

#### Proceso de Auditoría PREP

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

– Cómputos Distritales

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

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

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

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

**Pilotos de Urnas Electrónicas**

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

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

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

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

---

232 De acuerdo con lo establecido en el Art. 311 de la LGIPE

233 Recibe la votación de entre 100 y 750 personas.

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

235 Disponible en:

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

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

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

– Urna Electrónica de Coahuila

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

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

– Urna Electrónica de Jalisco

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

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

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

### **Voto Electrónico por Internet**

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

---

<sup>236</sup> Disponible en:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>238</sup> Deloitte

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

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

– Proceso de votación electrónica vía SIVEI

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

a. Proceso de autenticación.

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

b. Emisión del voto

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

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

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

Concretada la etapa anterior, el votante ingresaba a una pantalla donde podía verificar la opción u opciones electorales seleccionadas en el paso anterior. En esta etapa se le presentaba la opción

---

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

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

*c. Verificación del voto emitido*

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

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

– *Consideraciones de seguridad del voto por internet*

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

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

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

Por otro lado, la Misión observó que el INE implementó una *blockchain* para el SIVEI. Es decir, se estableció una arquitectura tecnológica en forma de cadena, donde los datos, organizados en conjuntos (o bloques), eran asegurados individualmente con tecnología criptográfica. Posteriormente, los bloques eran añadidos a una cadena existente y transparente. Si bien esta tecnología busca dar mayor seguridad a los datos, los técnicos de la OEA constataron que el modo de su implementación le restó eficacia, dado que no se distribuyeron los nodos y más bien estos fueron concentrados en dispositivos y servidores de una misma institución.

---

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

### Votos recibidos bajo la modalidad electrónica por Internet

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

### **Otras Aplicaciones Tecnológicas**

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

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

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

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

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

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

- Integración de Mesas Directivas de Casilla Única (MDCU)
- Hora de inicio de la votación

---

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

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

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

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

- Presencia de representantes de partidos políticos y de candidaturas independientes en las casillas, por número y tipo de nombramiento
- Número de observadores/as electorales
- Incidentes que, en su caso, se registraran en las casillas electorales

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

– Aplicación móvil de Seguimiento a Paquetes Electorales (SPE)

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

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





Fuente: INE

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

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

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

Asimismo, la aplicación emitía una serie de reportes, cada uno con información útil tanto para los usuarios pertenecientes al Instituto como para los usuarios pertenecientes a los partidos políticos o candidaturas independientes. Dichos reportes se mostraban en forma gráfica y estadística, con el objetivo de proveer información concentrada a nivel nacional, local y distrital, así como tablas con el detalle por casilla.

Funcionalidades:

- Captura del responsable de registro de los partidos políticos y candidaturas independientes.
- Registro y sustitución individual y masiva de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes generales y ante mesa directiva de casilla.
- Cruces de información con los sistemas de información electoral.
- Eliminación de representantes no aprobados por el Consejo.
- Captura de la justificación de representantes con observaciones acreditables.

- Validación de los manifiestos de representación de los partidos políticos o candidaturas independientes.
- Emisión de las acreditaciones de representantes de partidos políticos o candidaturas independientes.
- Descarga de documentos de acreditación (relaciones, nombramientos y comprobantes para los representantes generales y ante mesa directiva de casilla).
- Captura de asistencias del inicio y fin de la jornada electoral, asistencias en escrutinio y cómputo, así como las causas de casilla sin presencia de representantes.
- Centro de reportes, el cual facilitaba la búsqueda de información de representantes.
- Centro de ayuda con materiales de capacitación.

– *Sistema y Portal de Observadoras y Observadores Electorales*

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

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

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

**Portal de Observadoras y Observadores Electorales**

[Regístrate](#) para iniciar tu solicitud [Inicia sesión](#)

Consulta la convocatoria

Conoce qué es un observador

Total de solicitudes registradas mediante este portal  
Actualizado 06/10/2021

Individuales

**23584**

**Preguntas frecuentes**

**1**

¿Qué documentos necesito para ser Observador Electoral?

Credencial de elector vigente y una fotografía de retrato reciente.

[Consulta los requisitos completos.](#)

**2**

¿Qué puedo hacer como Observador Electoral?

Puedes observar las distintas etapas del desarrollo de todo el Proceso Electoral.

[Conoce los derechos y obligaciones de un observador.](#)

**3**

¿Es necesario tener conocimientos sobre elecciones para ser Observador?

El Instituto te brinda capacitación para que puedas desempeñar tu labor.

[Conoce el proceso para ser acreditado como observador.](#)

**Fecha límite de registro**

**07 de mayo de 2021**

Tiempo del centro (Ciudad de México, México)

Documentos y requisitos

[Consulta el listado](#)

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

– Sistema de Capacitación Electoral y Aplicación Móvil de Supervisores Electorales

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

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

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

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

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

## **Hallazgos y Recomendaciones**

### **Urna Electrónica**

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

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

### **Voto por Internet**

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

estuvieron concentrados en dispositivos y servidores del INE. En base a lo anterior, se recomienda:

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

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

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

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

### 3) PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

#### Introducción

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

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

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

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

- Se celebraron luego de la reforma constitucional aprobada en el año 2019 que instituye la “Paridad en todo”. México es el único país en la región que ha consagrado el principio de la paridad en los tres poderes del Estado en la Constitución.
- Contaron por primera vez con un marco jurídico en materia de violencia contra las mujeres en política aprobado en abril de 2020, conquista largamente buscada por las mujeres mexicanas.
- Se integró con paridad absoluta la Cámara de Diputados, 250 mujeres y 250 hombres. México es hoy el segundo país de los Estados Miembros de la OEA con más mujeres parlamentarias<sup>247</sup>.
- Se aplicó la paridad en las candidaturas en las gubernaturas, por impulso del INE. El resultado de la aplicación de la paridad ha llevado a la elección de un número histórico de mujeres gobernadoras.
- En las entidades federativas, los resultados electorales fueron bastante equilibrados en términos de género, incluso en algunas entidades federativas hay asambleas locales y ayuntamientos conformados por más del 50% de mujeres electas. Sin embargo, persiste una

---

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

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

brecha de género significativa en las presidencias municipales, con al menos 17 entidades federativas donde el porcentaje de mujeres presidentas municipales está por debajo del 30%.

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

### **Marco Jurídico**

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

- Carta de las Naciones Unidas
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- CEDAW - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Protocolo Facultativo de la CEDAW
- Carta de la OEA
- Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos

---

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

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

- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Instituto Nacional Electoral**

El Consejo General del INE se integra, a nivel de autoridades electorales, por 6 hombres y 5 mujeres. El máximo cargo, de Consejero Presidente, está ocupado por un hombre. A la fecha, ninguna mujer ha presidido el órgano administrativo electoral federal mexicano.

**Tabla 2.** Autoridades del INE por género, México, junio de 2021

Nombre	Cargo	Género
Lorenzo Córdova	Consejero Presidente	Hombre
Norma Irene de la Cruz	Consejera	Mujer
Uuc-kib Espadas	Consejero	Hombre
Adriana Favela	Consejera	Mujer
Martín Faz	Consejero	Hombre
Carla Humphrey	Consejera	Mujer
Ciro Murayama	Consejero	Hombre
Dania Ravel	Consejera	Mujer
Jaime Rivera	Consejero	Hombre
José Roberto Ruiz	Consejero	Hombre
Claudia Zavala	Consejera	Mujer

Fuente: elaboración propia con base a información de la página web del INE, consultada en julio de 2021

A lo interno, de acuerdo al Programa Anual de Trabajo (PAT) 2020-2021, el INE estructura su trabajo en tres ejes temáticos:

1. Acciones al interior del INE relacionadas con la actualización del marco normativo a favor de espacios libres de violencia en el Instituto.
2. Paridad y acciones afirmativas en el proceso electoral:
  - a. Representación política de las mujeres y otros grupos en situación de discriminación
  - b. Lineamientos de paridad y reelección
  - c. Acciones afirmativas
  - d. Liderazgo político de las mujeres<sup>250</sup>
3. Elecciones sin violencia política contra las mujeres en razón de género:
  - a. Acuerdos y mecanismos para la prevención, atención, sanción, reparación y erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género.
  - b. Seguimiento al registro y los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Además, el INE creó la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación que, a partir de la reforma a la LGIPE de 2020, funciona permanentemente<sup>251</sup>.

<sup>250</sup> Una de las actividades bajo este rubro fue el Curso para Candidatas Electorales de la CIM y de la EG/OEA, que se llevó a cabo del 12 al 23 de abril de 2021 y que formó a 79 candidatas electorales, en su mayoría a una diputación federal.

<sup>251</sup> Creada mediante el acuerdo INE/CG87/2020 el 17 de abril de 2020.

Por su parte, la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación del INE<sup>252</sup> está adscrita a la Presidencia del Consejo, y tiene como atribuciones proponer a las Direcciones Ejecutivas, Unidades Técnicas y órganos desconcentrados la implementación de políticas, programas y proyectos de no discriminación y en materia de igualdad de género, con base en la Política Institucional. Además, bajo la supervisión de la Presidencia, coordina la relación interinstitucional en el ámbito gubernamental, social, nacional e internacional en materia de género y no discriminación por parte del Instituto.

Otras iniciativas impulsadas por el INE en coordinación con instituciones y/o autoridades electorales y gubernamentales son la Red Nacional de Candidatas, la Red de Coaching de Mujeres del Servicio Profesional Electoral Nacional. Asimismo, destaca la labor de la Asociación Mexicana de Consejeras y Ex Consejeras Electorales y el rol del Observatorio de Participación Políticas de las Mujeres.

### Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La Sala Superior del TEPJF se integra por siete personas Magistradas, de los cuales cinco son hombres y dos son mujeres. A la fecha de la elección de 2021<sup>253</sup>, el órgano colegiado estaba presidido por un hombre, que ejerce el cargo de Magistrado Presidente.

**Tabla 3.** Autoridades del TEPJF por género, México, junio de 2021<sup>254</sup>

Nombre	Cargo	Género
José Luis Vargas	Magistrado Presidente	Hombre
Reyes Rodríguez	Magistrado	Hombre
Felipe de la Mata	Magistrado	Hombre
Felipe Alfredo Fuentes	Magistrado	Hombre
Indalfer Infante	Magistrado	Hombre
Janine Otálora	Magistrada	Mujer
Mónica Aralí Soto	Magistrada	Mujer

Fuente: elaboración propia con base a información de la página web del TEPJF, consultada en julio de 2021

El TEPJF también se ha dotado de una estructura interna que aborda los asuntos de igualdad. La Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género, área adscrita a la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la responsable de implementar proyectos y acciones para la promoción de la no discriminación e igualdad entre mujeres y hombres, para el ejercicio de sus derechos político-electorales, así como de institucionalizar el enfoque de la perspectiva de género y no discriminación en el TEPJF. Una de las principales

<sup>252</sup> Regulada en el artículo 70, numeral 1, incisos c) y l) del Reglamento Interior del INE.

<sup>253</sup> Diciembre, 2021.

<sup>254</sup> Desde el día 2 de septiembre de 2021, la presidencia del Tribunal es ejercida por el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, cuyo mandato se extiende hasta octubre de 2024.

funciones de la Dirección es fomentar que en el ámbito jurisdiccional se juzgue con perspectiva de género.

### Fiscalía Especial de Delitos Electorales

Esta institución está liderada por un hombre, José Agustí Ortiz Pinchetti. La FEDE no dispone de una estructura específica que aborde los asuntos de igualdad de género.

## **C. Competitividad en las elecciones desde la perspectiva de género**

### **i. Equidad de género en el sistema electoral y en los mecanismos de postulación**

En las últimas tres décadas, México ha logrado importantes avances jurídicos que han ubicado al país a la vanguardia en materia de democracia y derechos políticos de las mujeres. En 1993, adoptó la primera cuota de género en el ámbito electoral, y casi veinte años más tarde, en el año 2014, consagró la paridad a nivel constitucional para la integración de candidaturas al Congreso de la Unión y a congresos locales de las entidades federativas.

En 2019, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional de los artículos 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución<sup>255</sup>, instituyendo el principio constitucional de paridad de género como elemento transversal a la integración de todos los órganos y poderes del Estado, conocida como “paridad en todo”. Por primera vez, un país de la región amplió la paridad del ámbito electoral al conjunto del Estado.

La incorporación del principio de paridad en la Constitución ha propiciado el desarrollo de diversas disposiciones legales y reglamentarias encaminadas a darle cumplimiento. Así, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece que la “igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación.”

Las principales obligaciones en relación a la aplicación de la paridad que señalan las normas mexicanas son las siguientes:

- 1) Paridad en las gubernaturas: se extiende a cargos unipersonales y exige que los partidos políticos nacionales postulen un máximo de ocho candidaturas de un mismo género. Esta obligación fue impugnada ante el TEPJF. Luego de una serie de comunicaciones de parte del Tribunal, la decisión del TEPJF<sup>256</sup> confirmó que el INE no tiene atribuciones para establecer la medida, pero solicitó a los congresos federal y locales legislar sobre la paridad en gubernaturas después del proceso electoral, indicando a los partidos que este principio se hiciera efectivo ya en la postulación de candidaturas en el proceso electoral de 2021.
- 2) Refuerzo de la paridad horizontal (encabezamiento) en las candidaturas a diputaciones: El INE observó que los partidos políticos tienden a encabezar las listas de candidaturas a diputaciones de representación proporcional con hombres. De las 195 listas registradas en los Procesos Electorales Federales desde 2006 a 2018, 148 se encabezaron con hombres (75,9%) y solamente 47 fueron encabezadas por mujeres (24,1%). Esa tendencia se empezó a revertir en 2018, gracias a la acción afirmativa establecida por el INE, que

<sup>255</sup> Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/64/238\\_DOF\\_06jun19.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/64/238_DOF_06jun19.pdf)

<sup>256</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4040/0>

exigió que al menos dos de las cinco listas debían encabezarse por fórmulas de un mismo género. Además, para el presente proceso, todos los partidos tuvieron que encabezar con fórmulas de candidaturas de mujeres por lo menos tres (3) de las cinco (5) listas plurinominales.

- 3) Los partidos políticos y coaliciones podrán postular un mayor número de mujeres que de hombres en las candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa o representación proporcional, pero el número de candidaturas de mujeres no puede ser inferior al 50%<sup>257</sup>.
- 4) Los partidos políticos y coaliciones, al solicitar la sustitución de alguna candidatura, podrán suplir una fórmula compuesta por hombres por una fórmula integrada por mujeres, que deberá conservarse durante todo el proceso electoral.
- 5) Se crean bloques de competitividad y se establecen porcentajes de postulación en cada uno:
  - a. Bloque de menor competitividad: hasta el 50% en el 20% de los distritos
  - b. Bloque de competitividad intermedia: Al menos el 45% de las candidaturas
  - c. Bloque de mayor competitividad: al menos el 50% de las candidaturas
- 6) En el caso de coaliciones parciales, si el número de fórmulas de candidaturas a diputaciones que postulen no sea par, la fórmula impar remanente debe estar integrada por mujeres.
- 7) Se permite la integración de fórmulas mixtas en el caso de candidatos propietarios hombres, pero no en el caso de candidatas propietarias mujeres.
- 8) Paridad en acciones afirmativas:
  - a. Pueblos indígenas: El Acuerdo INE/CG572/2020 incrementó de 13 a 21 el número de Distritos en que los partidos políticos o coaliciones deberán postular personas que acrediten la adscripción como indígenas, de las cuales 11 serán mujeres. Para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, los partidos políticos nacionales deberán postular un mínimo de nueve candidaturas de origen indígena a postular en las listas (una en la Primera, una en la Segunda, cuatro en la Tercera, dos en la Cuarta una en la Quinta), de las cuáles al menos una deberá ubicarse en el primer bloque de 10 fórmulas circunscripciones electorales. En el caso de las circunscripciones tercera y cuarta, al haberse determinado un número par de fórmulas indígenas, se deberá postular igual número de fórmulas de hombres y de mujeres. Asimismo, del total de nueve fórmulas de candidaturas indígenas establecido, no más de cinco deberán corresponder al mismo género.
  - b. Personas con discapacidad: Los partidos políticos nacionales deben postular, en lo que respecta al principio de mayoría relativa, fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 (seis) de los 300 Distritos que conforman el país. En lo referente al principio de representación proporcional, se exige la postulación de por lo menos dos fórmulas integradas por personas con discapacidad. Dichas fórmulas podrán postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, las cuales deberán ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista. Con ello, se garantiza la postulación de al menos ocho fórmulas de personas con discapacidad para candidaturas a diputaciones

---

<sup>257</sup> Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5606896&fecha=07/12/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606896&fecha=07/12/2020) Parágrafos 41 y 42.

federales por ambos principios. Además, los partidos políticos nacionales deberán garantizar la paridad de género en dichas candidaturas, con la finalidad de que la mitad de éstas sean integradas por mujeres y la otra mitad por hombres.

- c. Personas afromexicanas: Se exige a los partidos políticos nacionales postular al menos tres fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 Distritos Electorales de mayoría relativa y una fórmula por el principio de representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista. Las cuatro postulaciones deben realizarse de manera paritaria.
- d. Personas de la diversidad sexual: Los partidos políticos nacionales deben postular al menos dos fórmulas de candidaturas integradas por personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos de mayoría relativa y una fórmula por el principio de representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista. Las tres postulaciones deben realizarse de manera paritaria (2/1). Al respecto de esta acción afirmativa el INE estableció las siguientes condiciones:
  - Atendiendo al criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-304/2018, para acreditar la calidad de la comunidad LGBTTTIQ+ será suficiente con la autoadscripción de dicha circunstancia por parte de la persona candidata.
  - En caso de que se postulen personas trans, la candidatura corresponderá al género al que se identifiquen, y dicha candidatura será tomada en cuenta para el cumplimiento del principio de paridad de género, considerando que en la solicitud de registro de candidatura el partido político deberá informar que la postulación se realiza dentro de la acción afirmativa de persona de la diversidad sexual con el propósito de constatar el cumplimiento de la nominación de las tres candidaturas en los Distritos federales electorales y de las cuestiones relativas a la paridad de género.
  - En el caso de que se postulen personas no binarias, en reconocimiento de los derechos humanos, políticos y electorales de la comunidad LGBTTTIQ+, las mismas no serán consideradas en alguno de los géneros. Sin embargo, considerando, por un lado, que la Sala Superior en la sentencia que se acata determinó que “la inclusión de las acciones afirmativas debe hacerse en observancia plena del principio de paridad de género, el cual debe incorporarse como un eje transversal que rijan para todos los efectos conducente (sic) en cualquiera de las medidas” y por otro, que esta autoridad está obligada a garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales como lo es el de paridad de género, así como a prevenir y evitar simulaciones o fraude a la ley por parte de los partidos políticos y coaliciones, el Consejo General consideró necesario establecer que no se podrían postular más de tres personas que correspondían a dicho grupo.

Sobre lo anterior, la Misión tuvo conocimiento que, en el Estado de Tlaxcala, colectivos LGTBI denunciaron que 18 hombres se inscribieron como mujeres transexuales para eludir los requisitos normativos de la paridad. El órgano electoral tlaxcalteca avisó al partido Fuerza por México de que no cumplía con la paridad de género y los 18 candidatos que no podían ser hombres fueron sustituidos por otros 18 por la vía de la autoadscripción de identidad sexual. Los

colectivos LGTBI, como la Red Mexicana de Mujeres Trans A. C., han denunciado que estas prácticas violentan el principio de paridad en los partidos, discriminan a las mujeres y no garantizan la participación de la diversidad sexual en Tlaxcala. Debido a que se dieron prácticas similares en Oaxaca en el proceso de 2018, la Misión recomienda estudiar con mayor profundidad el criterio de autoadscripción y cómo se ha implementado en el marco de la elección a efectos de evitar las simulaciones.

La Misión reconoce a las instituciones electorales por la implementación de los nuevos marcos jurídicos en materia de paridad. Asimismo, reconoce también el impulso decisivo que la agenda paritaria ha recibido por parte de distintos grupos de mujeres organizadas tanto a nivel federal como en las entidades federativas, tales como Mujeres en Plural, 50+1, la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales, entre otras.

No obstante, la Misión recibió información de que la armonización legislativa en materia de paridad y violencia política contra las mujeres en razón de género no se ha realizado en las 32 entidades federativas.

### iii. Equidad de género en los partidos u organizaciones políticas

Los partidos políticos mexicanos deben cumplir con diversas disposiciones legales y con la normativa emitida por el INE en materia de igualdad y derechos de las mujeres. Dicha normativa se refiere principalmente al cumplimiento de la paridad en las candidaturas electorales, así como en sus órganos internos, además de otras relacionadas con el financiamiento etiquetado de género, la prohibición de incurrir en violencia política de género y de tomar las medidas adecuadas para prevenirla, atenderla y sancionarla cuando ocurre en sus espacios.

La Ley de Partidos Políticos establece que en los órganos internos se garantizará el principio de paridad de género<sup>258</sup>. Si bien la Misión no recibió del INE los datos de conformación por género de las estructuras partidarias, en base a información disponible públicamente, se observa que son hombres quienes ocupan los máximos cargos en los partidos políticos nacionales. La Tabla 4 indica que en el marco del proceso electoral 2020-2021, solamente una mujer preside uno de los diez partidos políticos que integraron la contienda de 2021.

**Tabla 4.** *Presidencias de los partidos políticos que participaron de la elección celebrada el 6 de junio de 2021, por género, México*

Partido político	Nombre del Máximo Cargo	Cargo	Género
Fuerza por México	Gerardo Islas Maldonado	Presidente	Hombre
MORENA	Mario Delgado Castillo	Presidente	Hombre
Movimiento Ciudadano	Clemente Castañeda	Coordinador Nacional	Hombre
PAN	Markos Cortés	Presidente	Hombre
PES	Hugo Eric Flores Cervantes	Presidente	Hombre

<sup>258</sup> Ley General de Partidos Políticos, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf)

PRI	Alejandro Moreno	Presidente	Hombre
PRD	Jesús Zambrano	Presidente	Hombre
PT	Alberto Anaya	Coordinador Nacional	Hombre
PVEM	Karen Castrejón	Dirigente Nacional	Mujer
RSP	Fernando González Sánchez	Presidente	Hombre

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las páginas web de los partidos políticos, consultadas en julio de 2021

La Misión saluda el cumplimiento de la paridad en las candidaturas por parte de los partidos políticos, sin embargo, como ya señaló en 2018, considera que las organizaciones políticas mexicanas continúan enfrentando retos para democratizar su funcionamiento interno. En las entrevistas efectuadas, distintas interlocutoras han expresado a la MVE que las dirigencias siguen controladas por varones, quienes toman las decisiones sobre el reparto de los recursos, y definen las candidaturas en base, principalmente, a criterios de lealtad política hacia ellos. Diversas expertas y políticas consultadas por la Misión se referían a la expresión “paridad simulada” para denotar las prácticas poco democráticas de los partidos políticos y a un cumplimiento estrictamente formal de la paridad en las candidaturas, que resulta en la marginación de mujeres con trayectoria política pero que no gozan de la confianza de los líderes partidarios.

La brecha entre lo federal y lo local también es visible en el comportamiento de los partidos políticos. Si bien los partidos políticos cumplen con la obligación de asignar el financiamiento público etiquetado de género a nivel federal, tanto para el fortalecimiento de los liderazgos políticos de las militantes, así como en asegurar el acceso de las candidatas al menos al 40% de los recursos, datos proporcionados por el INE muestran el incumplimiento de los partidos políticos a nivel local con dichas obligaciones.

En la misma línea, los resultados electorales en las Presidencias Municipales ponen de manifiesto la persistencia de una cultura política machista al interior de los partidos políticos, y las resistencias de estos a cumplir la norma paritaria en los cargos de poder. Además, las disputas que los partidos políticos han planteado ante los órganos jurisdiccionales cuestionando medidas críticas para lograr una mayor igualdad en los cargos uninominales, como la paridad en las postulaciones a las Gubernaturas, también reflejan la resistencia a la igualdad. Finalmente, los datos sobre las denuncias de violencia política que se han presentado ante el INE también dan cuenta de las barreras que enfrentan las mujeres dentro de los partidos.

#### **iv. El sistema de financiamiento político**

En materia de financiamiento electoral, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP)<sup>259</sup> establece la obligación de los partidos políticos de garantizar la no discriminación por razón de género en la programación y distribución de los tiempos del Estado en Radio y Televisión. Además, el INE ha incrementado los recursos públicos etiquetados para la igualdad, ampliando los mandatos legales que aseguran que las mujeres reciben parte del financiamiento estatal entregado a los

<sup>259</sup> Artículo 25, inciso w.

partidos políticos, tanto para su propia preparación, como para las campañas electorales. Estas reformas se han realizado en el marco de los *Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género*, adoptados el 28 de octubre de 2020<sup>260</sup>.

Las nuevas reglas establecen que las candidatas deben recibir al menos el 40% del financiamiento electoral, y que el tiempo de radio y televisión para la obtención del voto de las candidatas no podrá ser menor al 40%. La MVE/OEA observó que esta medida busca mitigar, de manera progresiva, la desigualdad en el reparto de fondos que invisibiliza las candidaturas de mujeres. La Misión destaca que esta acción está en consonancia con lo recomendado por la Misión de la OEA desplegada en 2018, al respecto de medidas que fomenten el reparto más equitativo del financiamiento electoral<sup>261</sup>.

El *Informe final de cumplimiento de los partidos políticos nacionales relativo al acceso igualitario en pauta de radio y televisión conforme a lo establecido en el acuerdo INE/CG517/2020 en el PEF 2020-2021* presenta los hallazgos para el periodo del 4 de abril al 2 de junio, es decir, la etapa de campañas<sup>262</sup>. De acuerdo al informe, a nivel federal, todos los partidos políticos cumplieron con la obligación de asignar al menos el 40% del tiempo disponible en la etapa de campañas a la promoción de candidaturas femeninas, excepto uno de ellos<sup>263</sup>. De acuerdo al documento, las mujeres recibieron 51.7% de la asignación de pautas, versus 48.3% concedido a los hombres.

La Misión observó, además, que en 12 entidades federativas se incluye alguna disposición en materia de radio y televisión.

Si bien persisten desafíos para medir el cumplimiento de estas normas<sup>264</sup>, la Misión saluda esta iniciativa del INE por establecer lineamientos para generar condiciones más equitativas en la campaña y reconoce los esfuerzos que realiza la institución para evaluar y mejorar su metodología que busca medir el cumplimiento de la asignación de tiempos mínimos de cobertura a candidatas<sup>265</sup>.

---

<sup>260</sup> El artículo 44, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece la facultad del Consejo General del INE de emitir lineamientos para que los partidos políticos prevengan, atiendan y erradiquen la violencia política de género.

<sup>261</sup> MVE 2018, Informe Final. Página 87. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP40034SINFORMEFINAL.pdf>

<sup>262</sup> Disponible en [https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-](https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/121142/CGor202106-30-ip-13.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/121142/CGor202106-30-ip-13.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/121142/CGor202106-30-ip-13.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>263</sup> El partido que incumplió la norma del 40% no produjo materiales para ninguna candidatura en particular. Sin embargo, al no usar el lenguaje incluyente en tres materiales de invitación global a votar, se consideró que estos estaban destinados a candidatos, con lo cual se concluyó que no cumplió con el lineamiento establecido. Por ello, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos dio vista al Secretario Ejecutivo del INE para que determine lo que corresponda ante este incumplimiento.

<sup>264</sup> Por ejemplo, en los casos que exista más de un cargo a elegir, tanto en el ámbito federal como en el local, pues los partidos incluyen a los distintos candidatos y candidatas en los promocionales.

<sup>265</sup> Versión Estenográfica de la Sexta Sesión Ordinaria del Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral, realizada de manera virtual, el 24 de junio de 2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121253/CIGND-or202106-24VE.pdf?sequence=1&isAllowed=y> páginas 43-50.

## **Obligación de los partidos políticos de las candidatas deben recibir al menos el 40% del financiamiento electoral**

El 19 de septiembre de 2021, el INE publicó los primeros resultados sobre el cumplimiento de esta disposición<sup>266</sup>. Durante las elecciones de 2021, los partidos políticos a nivel local dejaron de destinar \$12.981.125,95 millones de pesos a candidaturas de mujeres. Así, la autoridad electoral encontró que un total de 91 candidatas fueron afectadas al asignarles un porcentaje menor, 22 contendientes a diputaciones locales y 69 a presidencias municipales. La entidad con mayor número de casos de partidos políticos que incumplieron la normativa del 40% fue Morelos, con 14; seguidos de San Luís Potosí y Sonora, cada una con 7 casos.

La MVE advierte que la normativa no presenta sanciones claras ante el incumplimiento de la medida. Respecto a lo anterior, la Misión sugiere establecer un marco de sanciones concretas que provean efectos disuasorios a la inobservancia de la regulación que determina la distribución equitativa de los recursos al interior de los partidos. Además, llama al INE a implementar sanciones adecuadas en aquellos casos en los que se ha identificado el incumplimiento, de modo de impedir la impunidad.

## **Sobre la obligación de los partidos políticos de destinar el 3% del financiamiento electoral para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo de las mujeres**<sup>267</sup>

La normativa vigente<sup>268</sup> establece que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, debiendo destinar anualmente el tres por ciento para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres<sup>269</sup>.

El Reglamento de Fiscalización<sup>270</sup> señala que, en el sistema de rendición de cuentas para gasto programado al que deberán sujetarse los partidos, se registrarán los proyectos que integran los programas y las operaciones relativas al gasto para el desarrollo de las actividades específicas y el correspondiente a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Los partidos, dentro de los treinta días siguientes a la aprobación del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes por parte del Consejo General, deben presentar un programa de gasto para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Para facilitar esta tarea, en 2018, el INE aprobó el “Protocolo para la Implementación de Buenas Prácticas en el ejercicio de los recursos del gasto programado: Capacitación,

---

<sup>266</sup> <https://centralectoral.ine.mx/2021/09/19/91-candidaturas-de-mujeres-fueron-afectadas-por-falta-de-financiamiento-en-elecciones-2021/>

<sup>267</sup> La información de esta sección, con excepción de la normativa, se ha extraído del Acta de la Sexta Sesión Ordinaria disponible en: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/Interiores\\_Sexta\\_Sesion\\_Ordinaria.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/Interiores_Sexta_Sesion_Ordinaria.pdf)

<sup>268</sup> El artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción V de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 163, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización.

<sup>269</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98447/CGex201809-12-ap19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>270</sup> Artículo 165, numeral 1.

Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres”<sup>271</sup>. El protocolo tiene por objeto establecer criterios de orientación y pautas de actuación a los partidos políticos nacionales y locales, a fin de cumplir eficientemente con el propósito establecido respecto al ejercicio de estos recursos.

En el año de 2019, los partidos nacionales recibieron un total de 139.772.000 pesos para el rubro de liderazgo político de las mujeres. Los datos del INE indican que los partidos nacionales, en general, hacen una mejor aplicación de sus recursos. En 2019, siete partidos políticos ejecutaron la totalidad del gasto y solamente uno de ellos no lo completó. Sin embargo, en el ámbito local, el INE identificó a 91 partidos políticos<sup>272</sup> que no ejercieron estos recursos en su totalidad, por lo cual fueron sancionados<sup>273</sup>.

En el año 2020, los partidos políticos nacionales obtuvieron un total de 151 millones de pesos<sup>274</sup>, mientras que los locales<sup>275</sup> recibieron 162 millones de pesos<sup>276</sup>. A la fecha de cierre de este informe, el INE ha realizado un “monitoreo preventivo” del uso del gasto a través de los Planes Anuales de Trabajo (PAT), por lo que el cumplimiento del ejercicio de estos recursos no puede comprobarse. Adicionalmente, en este monitoreo el INE también advierte que, debido a la pandemia, los partidos políticos se vieron obligados a suspender muchas actividades o migraron a la virtualidad.

En cuanto al financiamiento para 2021, los partidos políticos han recibido 328 millones de pesos, distribuidos en 157 millones para el ámbito federal y 170 millones en el ámbito local. A partir de 2021, los partidos políticos presentarán la ejecución del gasto a través del nuevo sistema de fiscalización del INE, lo cual va a permitir hacer un mejor seguimiento del gasto.

De acuerdo con el INE, los partidos políticos han mejorado en la ejecución del gasto para fortalecer los liderazgos de las mujeres. No obstante, persiste el reto en lograr evaluar si más allá del cumplimiento formal, estos recursos están sirviendo para fortalecer efectivamente los liderazgos políticos de las mujeres.

## **D. CARGOS PÚBLICOS ELECTIVOS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

### **i. Análisis de los resultados electorales**

#### **i.1) Resultados de la elección a la Cámara de Diputados**

Un número histórico de mujeres candidatas compitieron en este proceso electoral: más de 71.465, frente a 67.347 hombres. El día 6 de junio, fueron electas 248 mujeres y 252 hombres. Este resultado incrementó el número de mujeres en la Cámara con respecto a la elección anterior, cuando habían sido electas 241 mujeres.

---

<sup>271</sup><https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98447/CGex201809-12-ap-19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>272</sup> Incluyendo organizaciones nacionales con adscripción local.

<sup>273</sup> La información contenida a partir de esta sección se ha extraído del Acta de la Sexta Sesión Ordinaria, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121253/CIGND-or202106-24VE.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Páginas 28-36

<sup>274</sup> Aproximadamente USD 7,350,000.

<sup>275</sup> Incluye partidos políticos nacionales con adscripción local y los partidos locales.

<sup>276</sup> Aproximadamente USD 7,885,000

**Tabla 5.** Resultados de la elección a la Cámara de Diputados del Congreso de México, 6 de junio de 2021, distribuido por género

Partido Político	Mayoría Relativa			Representación Proporcional			Total		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
PAN	38	32	70	20	21	41	58	53	111
PRI	16	14	30	20	20	40	36	34	70
PRD	2	5	7	4	4	8	6	9	15
PT	16	16	32	4	3	7	20	19	39
PVEM	19	12	31	6	6	12	25	18	43
MC	4	3	7	8	8	16	12	11	23
MORENA	57	66	123	38	38	76	95	104	199
TOTAL	152	148	300	100	100	200	252	248	500
	50,7%	49,3%	100%	50%	50%	100%	50,4%	49,6%	100%

Fuente: INE, 2021 [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3\\_Reporte\\_AccionesAfirmativas\\_PEF\\_20-21.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3_Reporte_AccionesAfirmativas_PEF_20-21.pdf)

El 29 de agosto de 2021, la Sala Superior del TEPJF posibilitó que la Cámara de Diputados se conforme con paridad absoluta, pasando a integrarse, por primera vez en la historia, por 250 mujeres y 250 hombres<sup>277</sup>. En la ocasión, el Tribunal determinó<sup>278</sup> ajustar la fórmula del Partido Verde Ecologista de México presentada para la diputación federal por el principio de representación proporcional en la tercera circunscripción plurinominal, integrada por hombres, para sustituirla por una fórmula conformada por mujeres.

Posterior a este proceso de ajuste, el TEPJF emitió la Jurisprudencia 10/2021 sobre paridad de género, mediante la cual el órgano estableció que los ajustes a las listas de representación proporcional se justifican si se asegura el acceso de un mayor número de mujeres en los órganos legislativos o municipales<sup>279</sup>. Esta jurisprudencia representa un avance significativo en la aplicación del principio de paridad, que ya no se limitaría únicamente a las candidaturas, sino que considera justificada su aplicación al resultado electoral.

<sup>277</sup> Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/09/01/por-primera-vez-en-la-historia-la-camara-de-diputadas-y-diputados-estara-integrada-con-250-mujeres-y-250-hombres/>

<sup>278</sup> La resolución se basó en la impugnación realizada por un grupo de mujeres contra el acuerdo INE/CG1443/2021 del Consejo General del INE, en el que se efectuó el cómputo total, se declaró la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignó a los partidos políticos nacionales las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024.

<sup>279</sup> Disponible aquí: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=10/2021&tpoBusqueda=S&sWord=>

Datos del INE indican que, de las 500 candidaturas propietarias ganadoras, 145 lograron elección consecutiva, de las cuales 69 son mujeres (el 47.58%) y 76 son hombres (52.42%)<sup>280</sup>. Estos resultados muestran que existe una brecha de género en la reelección, aunque no es muy significativa.

La Tabla 7 muestra el incremento constante de mujeres diputadas hasta lograr la paridad en 2021, particularmente significativo en las curules de mayoría relativa. La eliminación de la brecha de género en la Cámara de Diputados es efecto directo de la aplicación de la cuota y, a partir de la elección de 2015, de la aplicación de las normas de paridad.

**Tabla 6.** Integración por género y sistema de elección, Cámara de Diputados federal, México, 2009-2024

Legislatura	Mayoría Relativa				Representación Proporcional				TOTALES			
	H	% H	M	% M	H	% H	M	% M	H	% H	M	% M
2009-2012	246	82%	54	18%	112	56%	88	44%	358	71,6%	142	28,4%
2012-2015	209	69,7%	91	30,3%	106	53%	94	47%	315	63%	185	37%
2015-2018	183	61%	117	39%	104	52%	96	48%	287	57,4%	213	42,6%
2018-2021	159	53%	141	47%	100	50%	100	50%	259	51,8%	241	48,2%
2021-2024									250	50%	250	50%

Fuente: de los periodos entre 2009-2018 <https://igualdad.ine.mx/mujeres-en-la-politica/mujeres-electas/>

Para el periodo 2018-2021 [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadro_genero.php)

## i.2) Distribución de género en los resultados de la aplicación de las acciones afirmativas

Un total de 65 candidaturas obtuvieron una curul bajo una acción afirmativa. De estas, 40 son mujeres y 25 hombres. La Tabla 8 muestra que, a nivel agregado, tanto por mayoría relativa como por representación proporcional, las mujeres obtienen un número mayor de curules que los hombres.

**Tabla 7.** Resultados de la elección a la Cámara de Diputados por acción afirmativa, por género y por sistema de elección, México, elecciones del 6 de junio de 2021

	Mayoría Relativa			Representación Proporcional			TOTAL		
	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total
Personas indígenas	13	8	21	9	7	16	22	15	37
Personas con discapacidad	1	3	4	4	0	4	5	3	8

<sup>280</sup> [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3\\_Reporte\\_AccionesAfirmativas\\_PEF\\_20-21.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3_Reporte_AccionesAfirmativas_PEF_20-21.pdf) pág 13

Personas afromexicanas	3	1	4	1	1	2	4	2	6
Personas de la diversidad sexual	1	0	1	3	0	3	4	0	4
Migrantes y residentes en el extranjero	0	0	0	5	5	10	5	5	10
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>22</b>	<b>13</b>	<b>35</b>	<b>40</b>	<b>25</b>	<b>65</b>

### **i.3) Resultados de la elección a Gubernaturas**

El INE impulsó la aplicación de la paridad en gubernaturas por primera vez en esta elección, medida que, tras ser impugnada, finalmente fue avalada por el Tribunal Electoral<sup>281</sup>. Resultado de este proceso, por primera vez en la historia de México, siete mujeres fueron electas titulares del Poder Ejecutivo Local, en las entidades federativas de Ciudad de México, Colima, Baja California, Campeche, Chihuahua, Tlaxcala y Guerrero. Por primera vez, una mujer ocupa este cargo en cuatro de estas entidades federativas —Baja California, Campeche, Chihuahua y Guerrero.

Estos resultados son importantes teniendo en cuenta que, en México, de 1979 a 2020, solo ha habido siete gobernadoras electas<sup>282</sup>. En las elecciones del año 2018, por ejemplo, resultaron electas por primera vez dos mujeres para la gubernatura de la Ciudad de México y Puebla<sup>283</sup>, ambas para los periodos de 2018-2021. Del mismo modo, el número de mujeres candidatas a este cargo ha sido históricamente muy bajo. En el período comprendido de 2015 a 2020, se registraron 226 candidaturas para gubernaturas, de las cuales sólo 41 han correspondido a mujeres (18.14%) y 185 han correspondido a hombres (81.86%).

En las elecciones de 2018, con elecciones a la gubernatura en 9 entidades, se registró el porcentaje más alto de mujeres candidatas a gobernadoras, que representó el 21.57%, frente a 78.43% de hombres. En cambio, en el proceso electoral 2019, todas las 9 candidaturas en las 2 entidades federativas que concurren a la elección fueron representadas por hombres. La decisión que adoptaron los organismos electorales ha sido determinante para aumentar el número de mujeres gobernadoras en el país.

### **i.4) Resultados de la elección a órganos legislativos de las entidades federativas**

De las 24 entidades federativas de las que se dispone información, un total de 13 entidades han logrado la paridad, con el 50% o más mujeres diputadas locales. Un total de siete entidades federativas no logran el 50% pero eligen, como mínimo, un 44% de mujeres legisladoras. Estas son Hidalgo (44%); Chihuahua (45%); Estado de México (45%); Guanajuato (45%); Colima (48%);

<sup>281</sup> Sentencia SUP-RAP-116/2020 y acumulados.

<sup>282</sup> Griselda Álvarez Ponce de León, Colima, 1979-1985; Beatriz Paredes Rangel, Tlaxcala 1987-1992; Amalia García Medina, Zacatecas, 2004-2010; Ivonne Ortega Pacheco, Yucatán, 2007-2013; Claudia Pavlovich Arellano 2015-en funciones; y Claudia Sheinbaum Pardo 2018. Hubo dos mujeres gobernadoras en calidad de provisionales (Dulce María Sauri Riancho, Yucatán y Rosario Robles Berlanga en el entonces Distrito Federal).

<sup>283</sup> La gobernadora electa en Puebla, Martha Érika Alonso, falleció en un accidente de helicóptero poco después de acceder al cargo, en diciembre de 2018. Le sucedió Miguel Barbosa, actual Gobernador del mismo estado.

San Luis Potosí (48%) y Puebla (49%). Un total de cuatro entidades federativas superan el 60% de mujeres electas: Campeche (67%); Jalisco (63%); Michoacán (62%); Oaxaca (62%).

Estos resultados indican una tendencia amplia en las entidades federativas a cumplir con los lineamientos de paridad en la composición de las candidaturas, aunque estos resultados no reflejen los desafíos que habrán enfrentado muchas mujeres para poder ocupar estos curules.

### **i.5) Resultados de la elección a alcaldías y otros cargos locales**

En las entidades federativas, persiste una brecha de género significativa en las presidencias municipales, con al menos 16 entidades federativas donde el porcentaje de mujeres presidentas municipales está por debajo del 30%<sup>284</sup>. Estos resultados pueden reflejar un menor cumplimiento de la norma de la paridad horizontal en estas candidaturas, una tendencia a ubicar mujeres en aquellos municipios donde el partido político que la postula tiene menos posibilidad de resultar ganador y menor apoyo a las candidatas de parte de sus partidos políticos.

Los resultados electorales son equilibrados en términos de género en las regidurías y sindicaturas, incluso en algunos de los ayuntamientos se registra una mayoría de mujeres.

### **ii. Violencia contra las mujeres en la política**

El proceso electoral en México ocurre bajo un contexto de violencia de género que ha creado un ambiente hostil e inseguro para muchas mujeres. Datos de la organización Observatoria Ciudadana Todas Mx, integrada por más de 150 organizaciones de la sociedad civil, indican que esta elección ha sido la más violenta para las mujeres de la historia del país<sup>285</sup>.

La Misión condena enfáticamente los múltiples casos de ataques violentos y sexistas contra mujeres ocurridos en el marco del proceso electoral. Asimismo, recuerda que la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres publicada en 2017 por la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA ha establecido que esta violencia es una amenaza principal para la democracia, y su erradicación, una condición para el logro de la paridad.

Asimismo, la Misión desea reconocer el importante rol que tienen las mujeres organizadas<sup>286</sup> que han acompañado y asesorado a las candidatas en situación de violencia política. En su interlocución con algunas de ellas, la Misión ha tenido conocimiento de los déficits que persisten para que las mujeres políticas logren un acceso efectivo a la justicia.

Por primera vez se desarrollan unas elecciones en México con un marco jurídico en materia de violencia contra las mujeres en la política. Esta reforma<sup>287</sup> es un avance en el camino para sancionar y erradicar esta violencia, y está alineada a una de las recomendaciones que realizó la MVE en el marco del proceso electoral 2017-2018.

---

<sup>284</sup> Esas entidades son: Aguas Calientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

<sup>285</sup> Disponible en: <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2021-06-01/elecciones-de-2021-en-mexico-son-las-mas-violentas-para-mujeres-denuncia-ong>

<sup>286</sup> Como la Observatoria Ciudadana Todas Mx, Auna, la Red de Candidatas Electorales, y otras organizaciones de mujeres.

<sup>287</sup> <https://unidadgenero.senado.gob.mx/images/publicaciones/guia.pdf> 34

La Misión resalta la labor del INE, el TEPJF y el Congreso para el desarrollo de lineamientos e instrumentos en materia de violencia política de género en aplicación del nuevo marco jurídico, así como el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y redes de mujeres, para difundir los contenidos de las nuevas normas, y, en particular, para propiciar las denuncias.

El Decreto<sup>288</sup> publicado el 13 de abril de 2020 modificó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Además, incorpora una definición formal de la violencia contra las mujeres en política en razón de género, establece medidas de prevención, sanción y reparación, delimita los órganos facultados para actuar y sus competencias en la materia, así como las obligaciones de los partidos políticos para erradicar esta violencia, entre otros aspectos. La reforma tipifica ese tipo de violencia como un delito independiente<sup>289</sup> y se sanciona en los órdenes electoral, penal y de responsabilidades administrativas.

La tipificación de esa conducta hizo visible la necesidad de que la procuración de justicia se realice con perspectiva de género, de manera a brindar atención integral y evitar victimizar a las mujeres. Previo al inicio del Proceso Electoral Federal, se elaboró la “Guía para la Atención de Denuncias de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género<sup>290</sup>”, herramienta creada para orientar el actuar de las personas que ejercen funciones de investigación del delito en la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales.

También es importante resaltar el rol del TEPJF en la emisión de criterios que resolvieron vacíos legales, determinaron la debida coordinación entre autoridades y competencias, definieron la forma de valoración de las pruebas en caso de quejas y establecieron los alcances de juzgar con perspectiva de género<sup>291</sup>. En este marco, la Sala Superior del TEPJF determinó que, para que se actualice la competencia de las autoridades electorales para investigar infracciones que impliquen la violencia política de género, éstas deben estar relacionadas con el ejercicio directo de derechos político-electorales<sup>292</sup>.

---

<sup>288</sup> [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020)

<sup>289</sup> En la Ley General en Materia de Delitos Electorales se reformaron y adicionaron los artículos 3o. fracciones XIV y XV; y 20 Bis, en los cuales se define e incorpora esta conducta como un delito. Disponible en:

[http://www.fepade.gob.mx/en/fepade/Actividades\\_de\\_FEPADE/166/delito-de-violencia-politica-contras-las-mujeres-en-razon-de-genero-durante-el-proceso-electoral-federal-2020-2021](http://www.fepade.gob.mx/en/fepade/Actividades_de_FEPADE/166/delito-de-violencia-politica-contras-las-mujeres-en-razon-de-genero-durante-el-proceso-electoral-federal-2020-2021)

<sup>290</sup> <http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/difusion/VPGGUIADGAPCP.pdf>

<sup>291</sup> Al respecto, el INE puede consultarse la publicación del INE en la que se recopila, analiza y difunde las sentencias y criterios emitidos por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de violencia política en razón de género, “Criterios sobre violencia política contra las mujeres en razón de género”, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116358/CIGyND-2se-240620-p2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>292</sup> SUP-REP-0158/2020

En el siguiente cuadro, de acuerdo con la esfera competencial de las autoridades electorales a nivel federal y local, se muestra la autoridad responsable y la materia de conocimiento de las mismas<sup>293</sup>:

**Tabla 8.** *Violencia contra las mujeres en razón de género en México: Autoridad competente y materia de conocimiento, 2021*

Denuncia/preensión	Nivel federal	Nivel local
Restitución de derechos	TEPJF	Tribunales estatales locales
Faltas administrativas	INE	OPLE
Delitos electorales	FEDE	Fiscalías o procuradurías generales de justicia
Conflicto intrapartidista	Órganos de justicia intrapartidaria	Comisiones de orden y disciplinarias locales

**Tabla 9.** *Violencia contra las mujeres en razón de género en México: Órgano competente y tipo de infracción, 2021*

<b>INE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incide en un proceso electoral federal</li> <li>- La queja versa sobre la difusión de propaganda en radio y TV</li> <li>- Se refiere a un proceso de remoción de consejeras y consejeros de los OPLE.</li> </ul>
<b>OPLE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incide en un proceso electoral local</li> <li>- Impacta solo en la elección local</li> <li>- Acotada al territorio de una entidad federativa</li> <li>- No se trata de una infracción cuya denuncia corresponda conocer de manera exclusiva a la autoridad nacional</li> </ul>
<b>Partidos Políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflictos intrapartidistas (si se da dentro de la vida interna del partido o entre sus militantes)</li> <li>- Una vez que se agotan los medios partidistas de defensa. Los militantes tienen derecho a acudir al Tribunal Electoral correspondiente.</li> </ul>

En seguimiento a la reforma en materia de violencia contra las mujeres en la política, las diferentes áreas del INE llevaron a cabo otras iniciativas para dar cumplimiento a las nuevas normas<sup>294</sup>. En este sentido, se reformó el Reglamento Interior del INE, el Reglamento de Fiscalización, el Reglamento de Comisiones del Consejo General del INE y el Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral. Asimismo, se adoptó el *Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de violencia contra las mujeres en la política*, que establece reglas claras respecto a la competencia, sustanciación y trámite de los procedimientos sancionadores en la materia, así como lo relativo al dictado de medidas cautelares y de protección.

<sup>293</sup> Para un análisis detallado de la ruta institucional para denunciar o interponer quejas en materia de VPMG se puede consultar <https://unidadgenero.senado.gob.mx/images/publicaciones/guia.pdf>

<sup>294</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124681/CGor202108-27-ip-22-3.pdf?sequence=1&isAllowed=y> página 42 y siguientes

De igual forma, la reforma en materia de violencia política aprobada en abril mandató al INE<sup>295</sup> a emitir lineamientos para los partidos políticos, y a vigilar que estos cumplan con las obligaciones a que están sujetos. Así, en noviembre de 2020, el INE emitió los *Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género*<sup>296</sup>. En los lineamientos<sup>297</sup> se señala que estos serán aplicables para los partidos políticos nacionales y, en su caso, para los partidos políticos locales. También señala que, si los OPLE emiten lineamientos en esta materia, los mismos serán aplicables siempre y cuando no se contrapongan con los presentes.

En cumplimiento de los lineamientos para los partidos políticos, se adoptaron dos mecanismos. En primer lugar, el INE emitió los *Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de personas sancionadas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género*<sup>298</sup>. Además, se creó también el mecanismo del “3 de 3 contra la violencia”. Ambos instrumentos se abordan más adelante.

Al interior del INE, la Dirección de Procedimientos de Remoción de Consejeros de los OPLE y de Violencia Política contra las Mujeres<sup>299</sup> es la encargada de conocer respecto de hechos constitutivos de conductas relacionadas con Violencia Política en contra de las Mujeres por Razón de Género, los cuales pueden ser resueltos mediante los Procedimientos Ordinarios y Especiales Sancionadores.

El informe presentado por esta Dirección el 19 de agosto de 2021<sup>300</sup> indica que, del 14 de abril de 2020 (fecha de aprobación de la reforma) al 19 de agosto del 2021, se habían recibido 150 quejas, denuncias o vistas<sup>301</sup>, de las cuales resultaron en 46 Procedimientos Especiales Sancionadores (PES) y 5 cuadernos de antecedentes (CA)<sup>302</sup>. De ese número total, 116 fueron presentados por derecho propio, 15 derivaron de vistas de autoridad, 7 fueron presentados por terceros y 11 por conducto de representantes legales.

Los datos indican que, de las 150 quejas recibidas, el INE declaró su incompetencia en 100, lo que supone casi el 70% del total. De estas, 47 se turnaron a los OPLE, 30 a los partidos políticos, 20 a autoridades diversas y 3 a tribunales electorales locales. Estas cifras reflejan lo manifestado a la Misión en las entrevistas, respecto de que esta violencia es más frecuente en el ámbito local y al interior de los partidos políticos.

---

<sup>295</sup> Artículo 44, numeral 1, inciso j de la LGIPE y 46, numeral 1, inciso w) del RIINE.

<sup>296</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de noviembre de 2020. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604597&fecha=10%2F11%2F2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604597&fecha=10%2F11%2F2020)

<sup>297</sup> Ver el transitorio cuarto.

<sup>298</sup> Disponibles en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5600948&fecha=22/09/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600948&fecha=22/09/2020)

<sup>299</sup> Una de las tres direcciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE).

<sup>300</sup> La Secretaría Ejecutiva, en cada sesión ordinaria del Consejo General del INE, rinde un informe de las quejas o denuncias en materia de violencia política, para dar a conocer la atención a las mismas, el cumplimiento de las medidas cautelares y de protección concedidas, y en su caso, de las acciones realizadas ante su incumplimiento, así como la remisión del expediente a la Sala Regional Especializada

<sup>301</sup> En el proceso electoral, darse vista es permitir el acceso al proceso a una autoridad competente.

<sup>302</sup> Los cuadernos de antecedentes se forman a partir de la impugnación de una resolución.

De acuerdo con el informe, en las remisiones por incompetencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE solicita expresamente a las instancias que se consideran competentes informen a la brevedad el trámite otorgado a la queja o denuncia. El informe señala, sin embargo, que diversas autoridades y partidos políticos se abstienen de brindar la información solicitada. De las 100 remisiones a otras instancias y partidos políticos, a 19 de agosto, se reportaron a la Unidad 58 procedimientos concluidos y 42 que continuaban en trámite. Además, fueron solicitadas 16 medidas de protección, declarándose su improcedencia en 14 casos.

Por otra parte, el informe establece que se registraron cinco cuadernos de antecedentes, de los cuales tres se cerraron - dos por falta de elementos y uno al concluir las diligencias de investigación, cuando se determinó el inicio de un PES – uno se tuvo por no presentado y uno se encuentra en diligencias de investigación.

En el proceso electoral de 2017-2018, se presentaron 47 denuncias o vistas, frente a las 147 que se presentaron en las elecciones de 2020-2021. Los datos indican que 84,75% de los casos de violencia política ocurrieron a nivel municipal, y el 15,15% a nivel estatal<sup>303</sup>.

El corto plazo transcurrido entre la aprobación de la reforma y el inicio del proceso electoral puede haber afectado su aplicación. Diversas interlocutoras han reiterado a la Misión la falta de capacidad, particularmente de los OPLES, para resolver quejas y denuncias en esta materia.

Adicionalmente, el INE advierte que, de los 32 OPLES, 15 han emitido lineamientos para prevenir, atender, sancionar, reparar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género en el ámbito local, mientras que 17 señalaron no haberlo hecho.

Además, la Misión ha sido informada de que, a nivel federal y estatal y entre las propias entidades federativas se aplican criterios diferentes y que actos violentos similares pueden recibir distintas sanciones o inclusive no recibir ninguna. Esta disparidad de criterios y sanciones puede resultar discriminatoria y/o promover la impunidad de ciertos delitos.

La MVE también recibió información sobre la violencia política en el interior de los partidos políticos, particularmente en el periodo de definición de candidaturas. Los costos políticos de denunciar a integrantes del propio partido político, de un lado, y la escasa confianza que suscitan los órganos de justicia intrapartidaria para resolver y sancionar esta violencia—competencia que establece la normativa—, dificultan la adecuada atención de este problema.

Por otra parte, la Misión observó la creación de dos instrumentos innovadores en este ámbito. El primero es el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, que el INE puso en marcha luego de una sentencia del Tribunal Electoral. Se trata de una lista pública de todas las personas sancionadas por ejercer esta violencia<sup>304</sup> y que, al 10 de octubre de 2021, contaba con 115 personas en el Registro, de las

---

<sup>303</sup> Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121253/CIGND-or202106-24VE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Página 27

<sup>304</sup> Los Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género definen II. Persona sancionada: Aquella que mediante resolución o sentencia firme o ejecutoriada sea sancionada por conductas de violencia política contra las mujeres en razón de género; III. Inscripción: Se refiere la información de las personas sancionadas en materia de violencia política en contra de las mujeres en razón de género que se integra en el Sistema Informático del Registro.

cuales 103 han sido sancionadas. De las personas sancionadas, 90 son hombres y 13 son mujeres<sup>305</sup>.

En el mismo sentido, a la fecha de cierre de este informe<sup>306</sup>, había un total de 84 registros de sentencias emitidas por distintas autoridades, la mayoría de ellas por tribunales electorales locales (93 de 115). Las sanciones se emiten un 84,35% a nivel municipal (97 casos); un 13,91% a nivel estatal (16 casos) y un 1,74% a nivel nacional (dos casos). La violencia es perpetrada por una variedad de actores, pero los perpetradores más comunes son personas en cargos electos. También personas en cargos de designación, periodistas, candidatos, etc. En el 24,20% de los casos, la persona sancionada es un Presidente Municipal, seguido de regidores en el 14,56% de los casos, de periodistas en el 7,77% y de candidatos en el 4,85%.

La MVE también tomó nota del llamado “3 de 3 contra la violencia”, iniciativa de la sociedad civil que asumió el INE y que busca evitar la postulación de personas que hayan violentado a mujeres o no hayan pagado pensión alimentaria. En sus lineamientos (artículo 32) se establece que “las y los sujetos obligados [...], deberán solicitar a las y los aspirantes a una candidatura firmar un formato, de buena fe y bajo protesta de decir verdad, donde se establezca que no se encuentran bajo ninguno de los siguientes supuestos:

- I. No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por violencia familiar y/o doméstica, o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público.
- II. No haber sido persona condenada, o sancionada mediante Resolución firme por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal.
- III. No haber sido persona condenada o sancionada mediante Resolución firme como deudor alimentario o moroso que atenten contra las obligaciones alimentarias, salvo que acredite estar al corriente del pago o que cancele en su totalidad la deuda, y que no cuente con registro vigente en algún padrón de deudores alimentarios”.

Como resultado de revisiones realizadas por el INE<sup>307</sup>, se cancelaron las candidaturas de tres personas<sup>308</sup>. El INE se fundó en que dichas candidaturas no cumplían con el “modo honesto de vivir” que la Constitución mexicana establece como requisito para la adquisición de la ciudadanía<sup>309</sup>. Esta decisión fue posteriormente revertida por la Sala Superior del TEPJF, por considerar que la autoridad administrativa electoral carecía de competencia para determinar la pérdida de la presunción de “modo honesto de vivir”, cuya atribución corresponde a la autoridad jurisdiccional al emitir la sentencia que condena por violencia política de género, lo que no había

---

<sup>305</sup> Página web del INE: Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género. Consultado el 5 de julio de 2021. Disponible en: <https://portal.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>

<sup>306</sup> Diciembre de 2021.

<sup>307</sup> Ante la imposibilidad material del INE de comprobar la veracidad de las declaraciones de todos los candidatos y candidatas sobre el cumplimiento del “3 de 3”, se estableció un procedimiento por dos vías<sup>307</sup>: una muestra representativa aleatoria de 1,177 candidaturas y requerimientos de información respecto a éstas a 160 autoridades federales y locales, así como un mecanismo para la recepción de escritos de la ciudadanía respecto a información contraria a la manifestada por cualquiera de las candidaturas registradas.

<sup>308</sup> Mediante la resolución INE/CG514/2021.

<sup>309</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 34.

sucedido en los casos en controversia<sup>310</sup>. En acatamiento a la sentencia del TEPJF, el INE restituyó las tres candidaturas<sup>311</sup>.

Por otra parte, la Misión destaca que distintas instituciones y organizaciones de la sociedad civil han publicado guías y manuales para apoyar a las mujeres expuestas a situaciones de violencia. El INE ha publicado la Guía para la Prevención, Atención, Sanción y Reparación Integral de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género del Instituto Nacional Electoral (2021)<sup>312</sup>; el Senado la “Violencia política contra las mujeres en razón de género. Guía para saber qué es y dónde acudir”<sup>313</sup>.

Finalmente, el TEPJF también ha tenido un papel relevante en la lucha contra la violencia política de género. El 30 de septiembre de 2021, el pleno de la Sala Superior confirmó por mayoría de seis votos la sentencia de la Sala Regional Ciudad de México<sup>314</sup> que declaró la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero, debido a violencia de género en contra de una de las candidatas a la Presidencia Municipal<sup>315</sup>. En sesión pública iniciada el 29 de septiembre, la Sala Superior valoró el hecho de que la Sala Regional concluyó que la violencia política en razón de género inhibió la participación libre de la candidata en la contienda y generó un desequilibrio en las condiciones de la competencia electoral, que trascendió al resultado de la elección. Esto debido a que la diferencia entre el primero y el segundo lugar era de tan sólo cincuenta y tres votos, lo que representaba el 0.97 por ciento, con lo cual se actualiza el criterio que establece que en los casos en que la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento, puede aplicar la anulación del proceso electoral<sup>316</sup>.

## **Hallazgos y Recomendaciones**

### **Marco jurídico de la paridad:**

Debido a la ausencia de legislación al respecto, el INE impulsó la aplicación de la paridad en gubernaturas por primera vez en esta elección, medida que fue impugnada y posteriormente avalada por el Tribunal Electoral. Esa decisión permitió la elección de siete mujeres como titulares del Poder Ejecutivo Local. Se sugiere, por lo tanto, al INE y a los cuerpos legislativos del nivel federal y local:

- Impulsar una reforma legislativa que establezca la paridad en las elecciones a las gubernaturas.
- Que el órgano competente realice el seguimiento al proceso de armonización legal de la reforma constitucional en materia de paridad en las entidades federativas, de modo a llegar

---

<sup>310</sup> SUP-RAP-138/2021 y acumulados. Disponible en:

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf)

<sup>311</sup> <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/05/acata-ine-sentencia-del-tepjf-y-restituye-candidaturas-que-cometieron-violencia-en-razon-de-genero/>

<sup>312</sup> Disponible en: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/MICROSITIO\\_GUIA\\_VPG.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/MICROSITIO_GUIA_VPG.pdf)

<sup>313</sup> Disponible en: <https://unidadgenero.senado.gob.mx/images/publicaciones/guia.pdf>

<sup>314</sup> SCM-JRC-225/2021

<sup>315</sup> La magistrada Mónica Soto explicó que la controversia surgió de la pinta de al menos 14 bardas y espectaculares en donde se escribieron frases ofensivas, denigrantes y brutales en alusión a la víctima, así como a las mujeres en manera general con la intención de denostarlas y menoscabar su capacidad para gobernar por el solo hecho de ser mujer.

<sup>316</sup> (SUP-REC-1861/2021).

al próximo proceso electoral con el marco jurídico paritario armonizado en las entidades federativas.

La Misión observó que la armonización legislativa en materia de paridad y violencia política contra las mujeres en razón de género no se ha realizado en las 32 entidades federativas. La MVE no pudo identificar a quien corresponde esta competencia y por tanto que institución debe llevar a cabo el seguimiento de este proceso de armonización legal. Por lo anterior, se recomienda:

- Tomar las medidas necesarias para asegurar la armonización legislativa en materia de paridad, tarea que la MVE recomienda completar lo antes posible. La Misión recomienda al INE, así como a los cuerpos legislativos del nivel federal y local, realizar el seguimiento del nivel de armonización de la reforma constitucional en materia de paridad en las entidades federativas.
- Realizar un estudio para identificar los desafíos que persisten en México para lograr la paridad en las Presidencias Municipales y adoptar las medidas necesarias para corregir la brecha de género de cara al próximo proceso electoral.
- Tener claridad sobre los vacíos de armonización legal con la norma federal de paridad que todavía existen a nivel de las entidades federativas referentes a la paridad horizontal en las candidaturas a las Presidencias Municipales, así como adoptar los mecanismos necesarios para que los OPLES aseguren el cumplimiento de la normativa aprobada.

#### Acciones afirmativas:

La Misión tuvo conocimiento que colectivos LGTBI denunciaron que 18 hombres se inscribieron como mujeres transexuales para eludir los requisitos normativos de la paridad. Por esa razón, la Misión recomienda:

- Estudiar el criterio de “autoadscripción” y el impacto de su aplicación en el marco de las elecciones en relación al cumplimiento de la paridad, a efectos de evitar simulaciones.

#### Partidos políticos:

Tal como ya señaló en 2018, la MVE/OEA considera que los partidos políticos mexicanos continúan enfrentando retos para democratizar su funcionamiento interno. En diversas entrevistas realizadas, la Misión recibió quejas que indican que las posiciones de más prestigio en los partidos son ocupadas por hombres, y que se identifican prácticas de “paridad simulada”, término que denota prácticas poco democráticas de esas organizaciones que llevan a un cumplimiento estrictamente formal de la paridad en las candidaturas, resultando en la marginación de mujeres candidatas. Por ello, se sugiere:

- Que se fortalezcan los mecanismos de democracia al interior de los partidos, y que, pasada la elección, se evalúe el cumplimiento de la medida y se establezca un marco normativo claro de sanciones.
- Se promueva desde el INE la realización de estudios que valoren el cumplimiento de las obligaciones normativas de los partidos políticos en materia de igualdad y se formulen recomendaciones de medidas concretas para mejorar las condiciones de participación de las mujeres en sus estructuras.

#### Financiamiento electoral:

La Misión saluda la iniciativa del INE por establecer lineamientos para generar condiciones más equitativas en la campaña, pero observa, sin embargo, que la norma no presenta métodos efectivos para averiguar su cumplimiento, y tampoco sanciones claras ante su inobservancia. Buscando hacer más efectiva la normativa, la MVE recomienda:

- Completar el proceso de armonización de los lineamientos de los OPLE en materia de financiamiento e igualdad con los lineamientos federales, particularmente con aquellos que celebrarán elecciones.
- Establecer un marco de sanciones concretas que provean efectos disuasorios a la inobservancia de la regulación que determina la distribución equitativa de los recursos al interior de los partidos, así como implementar sanciones adecuadas en aquellos casos en los que ya se ha identificado el incumplimiento, de modo de impedir la impunidad de los partidos políticos que no observan el cumplimiento de esta importante medida.

La normativa vigente establece que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, debiendo destinar anualmente el 3% para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. No obstante, la Misión observó que persiste el reto en lograr evaluar si estos recursos están sirviendo para fortalecer efectivamente los liderazgos políticos de las mujeres, además del compromiso formal. Por ello, la MVE recomienda:

- Que las instituciones electorales lleven a cabo actividades, tales como diálogos o estudios, que den cuenta del impacto de estas capacitaciones en el fortalecimiento de los liderazgos políticos de las mujeres políticas y de las que puedan extraerse buenas prácticas y lecciones aprendidas que mejoren la ejecución de este gasto por parte de los partidos políticos, para lo cual pueden solicitar el apoyo de la CIM/OEA.

#### Violencia política contra las mujeres en razón de género:

Esta es la primera vez que un proceso electoral en México se desarrolla con un marco jurídico en materia de violencia contra las mujeres en la política. Esta reforma es un avance en el camino para sancionar y erradicar esta violencia, y está alineada a las recomendaciones que realizó la MVE en el marco del proceso electoral 2017-2018. Sin embargo, las elecciones en México ocurren bajo un contexto de violencia de género que genera un ambiente hostil e inseguro para muchas mujeres. Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Investigar los ataques violentos que han sufrido las mujeres políticas, amenazas, secuestros y en particular, los asesinatos, incorporando la perspectiva de género, para determinar si existen elementos de género y tomar las medidas adecuadas de sanción y reparación integral.
- Implementar programas de formación, asesoría y consultoría jurídica para que las mujeres dispongan los recursos necesarios para obtener justicia.
- Avanzar en la definición de estándares para la identificación, prevención, atención, sanción y reparación en materia de violencia política de género, así como fortalecer las capacidades institucionales de los OPLEs en este ámbito, para lo cual el Estado mexicano puede solicitar el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres.
- Analizar la eficiencia del procedimiento para la resolución de quejas por violencia política contra las mujeres en razón de género del INE y adoptar las medidas necesarias para mejorar su aplicación. En este marco, identificar los factores que explican el alto número de quejas en

las que el INE declara su incompetencia e introducir las modificaciones necesarias para que el procedimiento sea efectivo, tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.

- Elaborar un estudio que analice de forma agregada la violencia política que las mujeres han denunciado ante las diferentes instancias, de forma a entender las características de esta violencia y la respuesta de estas instituciones, identificar las brechas y las propuestas de mejora de cada al siguiente proceso electoral, incluyendo las medidas preventivas.
- Efectuar las modificaciones necesarias para que la violencia política en razón de género dentro de los partidos políticos sea respondida con la debida diligencia y se garantice a todas las mujeres la posibilidad de realizar denuncias en instituciones partidarias con garantías de imparcialidad e independencia.
- A través de la acción del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), y otras instancias gubernamentales, apoyar la importante labor de las defensoras de los derechos políticos de las mujeres, incluso con recursos económicos.

De acuerdo con información brindada por el INE, de los 32 OPLES, 15 han emitido Lineamientos para prevenir, atender, sancionar, reparar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género en el ámbito local, mientras que 17 señalaron no haberlo hecho. Por ello, la Misión sugiere:

- Buscar la armonización legislativa en materia violencia política contra las mujeres en razón de género en todas las entidades federativas.
- Evaluar la aplicación de la reforma en materia de violencia política en los niveles federal y local, una vez concluya el proceso electoral, para lo cual el Estado mexicano puede solicitar el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

La MVE también recibió información sobre la violencia política en el interior de los partidos políticos, por lo que recomienda:

- Que el INE y los OPLEs, en el marco adecuado, trabajen conjuntamente para asegurar que todos los OPLEs emitan lineamientos en materia de violencia política dirigidos a los partidos políticos o bien aplican aquellos emitidos a nivel federal.
- Evaluar el grado de cumplimiento de los protocolos de atención a la violencia de los partidos políticos y formular recomendaciones para lograr una mayor efectividad de estos procedimientos, para lo cual el Estado mexicano puede solicitar el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres.

#### 4) PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

##### Introducción

En México habitan 68 pueblos indígenas. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el país el 21,5% de la población se autoadscribe como indígena (25,7 millones de personas), siendo 51,3% mujeres y 48,7% hombres. Además, el 6,5% de la población nacional se registra como hablante de una lengua indígena (7,4 millones de personas)<sup>317</sup>. Por su parte, el 2% de la población total (2.576.213 personas)<sup>318</sup> se autoreconoce como afroamericana o afrodescendiente<sup>319</sup>.

De acuerdo a la normativa interna mexicana, los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos se ejercen en dos ámbitos: en las elecciones federales y estatales, mediante el sistema de partidos políticos; en las elecciones municipales y comunitarias, mediante el sistema normativo interno, si ha sido reconocido en la legislación estatal o se ha logrado su reconocimiento, o, en su defecto, por el sistema de partidos políticos.

##### Marco jurídico

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Asimismo, reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, a lo que se suma en 2019 el reconocimiento a los pueblos y comunidades afroamericanas<sup>320</sup>.

México ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1975<sup>321</sup>, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1990<sup>322</sup> y aprobó en 2007 la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y en 2016 la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La Convención contra la Discriminación Racial señalaba en 1975 que no se consideraba discriminación la adopción de medidas afirmativas, con el fin de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección, con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>323</sup>.

---

<sup>317</sup> INEGI. Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, sobre la base de la Encuesta Intercensal 2015. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/?ps=microdatos>

<sup>318</sup> INEGI. Comunicado de prensa No. 24/21 de 25 de enero de 2021. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)

<sup>319</sup> INEGI. La población afro se concentra en mayor número en los estados de México, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Ciudad de México, Nuevo León y Jalisco. Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México, 2015. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc\\_2017\\_030.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2017_030.pdf)

<sup>320</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019.

<sup>321</sup> Gobierno de México. Tratados Internacionales. Disponible en: [https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=251&depositario=D](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=251&depositario=D)

<sup>322</sup> OIT. Ratificaciones Convenio 169. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314)

<sup>323</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU, art. 1.4.

Por su parte, el Convenio 169 de la OIT de 1989 dispone que los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación<sup>324</sup>, y establece el deber de los Estados de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente<sup>325</sup>. El artículo 7.1 del Convenio establece que los pueblos indígenas y tribales “deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Producto del trabajo incesante por décadas, algunos años después del Convenio 169 de la OIT, organizaciones indígenas de todo el mundo lograron obtener la voluntad de los Estados para la aprobación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU<sup>326</sup>. Nueve años después y, también tras décadas de incidencia en las Américas, fue aprobada la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la OEA<sup>327</sup>.

Desde la Convención contra la Discriminación Racial, seguida por el Convenio 169 de la OIT y posteriormente por las Declaraciones de la ONU<sup>328</sup> y la OEA<sup>329</sup>, el camino del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional se ha venido profundizando, lo que queda demostrado al establecerse—en los respectivos artículos terceros de las declaraciones de 2007 y 2016—que los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación, tienen derecho a la libre determinación y que, en virtud de ese derecho, fijan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Además, la Declaración de la ONU establece que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado<sup>330</sup> y que tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos<sup>331</sup>. Por su parte, la Declaración de la OEA establece que los Estados reconocen y respetan el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo y a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos<sup>332</sup>; por ello, agrega que los Estados garantizarán el pleno goce de los derechos políticos de los pueblos indígenas<sup>333</sup>.

---

<sup>324</sup> Convenio 169 de la OIT, art. 3.

<sup>325</sup> Convenio 169 de la OIT, art. 6.

<sup>326</sup> Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2007.

<sup>327</sup> Aprobada por la Asamblea General de la OEA en el año 2016.

<sup>328</sup> Organización de los Estados Americanos. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2016). Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

<sup>329</sup> Organización de los Estados Americanos. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2016). Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

<sup>330</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 5.

<sup>331</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 20.

<sup>332</sup> Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. VI.

<sup>333</sup> Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. XXXI.

México ha ratificado y aprobado los instrumentos mencionados. Siguiendo el desarrollo internacional, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos también reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Asimismo, consagra su derecho a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. También reconoce el derecho de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Asimismo, define a las comunidades indígenas como entidades de interés público<sup>334</sup>, a diferencia de la normativa internacional que los reconoce como sujetos colectivos. Según la Constitución, estas mismas normas se aplican a los pueblos y comunidades afromexicanas<sup>335</sup>.

Este reconocimiento, sin embargo, no es pleno, toda vez que remite a las constituciones y leyes de las entidades federativas a la hora de establecer las características del derecho a la libre determinación y definir las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas y para el derecho de elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena<sup>336</sup>.

A nivel estatal, por ejemplo, las constituciones de Guerrero, Chiapas, Michoacán y Oaxaca reconocen el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como sus propias formas de organización interna. Las constituciones de Guerrero y Oaxaca reconocen a los pueblos y comunidades afromexicanos.

En el Estado de Guerrero, la “Constitución reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afromexicanos, atendiendo en todo momento a los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Instrumentos Internacionales en la materia e incorporados al orden jurídico nacional”<sup>337</sup>. El artículo 11 reconoce el derecho de los pueblos indígenas y afromexicanos de decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural<sup>338</sup>.

La norma fundamental del Estado de Chiapas establece que “El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Chiapas, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. También se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones, fomentando la participación y empoderamiento de las mujeres”<sup>339</sup>.

---

<sup>334</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2.VII.

<sup>335</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019.

<sup>336</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2.VIII.

<sup>337</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, art. 9.

<sup>338</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, art. 11.

<sup>339</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, art. 7.

Por su parte, la Constitución de Michoacán, establece que el “derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, asentados en el Estado de Michoacán, se ejercerá en un marco constitucional de autonomía en sus ámbitos comunal, regional y como pueblo indígena” y determina que los pueblos y las comunidades indígenas tendrán el derecho a “decidir y ejercer sus formas internas de gobierno, sus propios sistemas de participación, elección y organización social, económica, política y cultural, a través de las diversas formas y ámbitos de autonomía comunal, regional y como pueblo indígena”<sup>340</sup>.

La Constitución Política del Estado de Oaxaca, considerada pionera en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, establece en su artículo 16 que los pueblos y comunidades indígenas y el pueblo y las comunidades afroamericanas tienen personalidad jurídica de derecho público. Además, expresa que el “derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afroamericanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales”<sup>341</sup>. La Constitución oaxaqueña reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos<sup>342</sup>, y establece que los partidos políticos deben respetar los sistemas electorales de los pueblos y comunidades indígenas para la elección de sus autoridades o representantes<sup>343</sup>.

A nivel de legislación secundaria, destaca la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, que reconoce los derechos y obligaciones de la ciudadanía en lo que respecta a la elección de sus autoridades municipales por el régimen de sistemas normativos indígenas<sup>344</sup>. Además, dicha legislación considera los sistemas normativos indígenas en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal<sup>345</sup>, reconoce a la Asamblea General Comunitaria como la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas para elegir a sus autoridades o representantes<sup>346</sup>, y establece que los municipios con comunidades indígenas y afroamericanas integrarán sus ayuntamientos por representantes de dichas comunidades, que serán electas de conformidad con sus sistemas normativos y tomarán participación conforme lo establezca la ley<sup>347</sup>.

La Misión valora los avances normativos en México sobre el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, reconocimiento vinculado en forma estrecha al ejercicio de los derechos políticos.

---

<sup>340</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, art. 3.

<sup>341</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, art. 16.

<sup>342</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, art. 16.

<sup>343</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, art. 25.B.XVI.

<sup>344</sup> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, art. 15.1.

<sup>345</sup> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, art. 15.3. El art. art. 2.XXIX. define al sistema normativo indígena como el conjunto de principios, normas orales o escritas, prácticas, instituciones, acuerdos y decisiones que los pueblos, municipios, comunidades indígenas y afroamericanas reconocen como válidos y vigentes para la elección o nombramiento de sus autoridades y representantes, el ejercicio de sus formas propias de gobierno y la resolución de conflictos internos.

<sup>346</sup> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, art. 15.4.

<sup>347</sup> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, art. 24.4.

## **Participación de los pueblos indígenas y personas afromexicanas como electoras**

### **– Igualdad en la inscripción de votantes**

La MVE/OEA para el proceso electoral de 2021 observó que el padrón electoral no incorpora la variable étnica del electorado, lo que impide conocer si existe un subregistro de las poblaciones indígenas o afrodescendientes y determinar su nivel de participación electoral. Esto fue observado también por la Misión de la OEA de 2018.

### **– Igualdad en el acceso a la votación**

La MVE/OEA no identificó obstáculos legales o administrativos que limitaran o impidieran el acceso a los centros de votación de la población indígena. No obstante, varias casillas que serían ubicadas en localidades con alta proporción de población indígena no lograron instalarse. En algunos casos, esto se debió a condiciones de inseguridad sin conexión original directa con el proceso electoral. En otros casos, se debió a “conflictos sociales”<sup>348</sup>, ante el rechazo de las propias comunidades indígenas a la instalación de las casillas<sup>349</sup>. Algunos de estos obstáculos se conocieron con semanas y hasta meses de antelación, por lo que el INE pudo adoptar medidas de contingencia. En otros supuestos, el impedimento surgió muy cerca de la jornada electoral o cuando ya se encontraba en curso la votación a nivel nacional. En el estado de Michoacán, un total de 95 casillas no pudieron instalarse el día de la votación<sup>350</sup>, ante lo cual el INE remitió a los votantes a las casillas especiales.

La MVE/OEA comprende las complejidades asociadas a la organización de un proceso electoral de estas dimensiones en un contexto nacional en que persisten focos de violencia y conflictividad social. Asimismo, ha sido informada de los esfuerzos de las autoridades por establecer canales de diálogo en las zonas en que existe conflicto social y prever planes alternativos en caso de que se rechace la instalación de casillas. La Misión también advierte que este es un problema que ya se había observado por anteriores misiones de la OEA<sup>351</sup>.

### **– Igualdad en la emisión del voto**

Como se indicó, al no incluirse la variable étnica en el padrón electoral ni en la lista nominal de electores, es imposible determinar con precisión si existen brechas en la participación electoral de los pueblos indígenas y afrodescendientes, en comparación con la población general. En cuanto a dificultades geográficas o de acceso a los centros de votación, cabe resaltar que los traslados de casillas y la no instalación, producto de la inseguridad ciudadana y la conflictividad social, pudieron haber impactado en la facilidad para emitir el sufragio por parte de las personas interesadas en votar en dichas localidades, en particular en casos de traslado a centros más distantes o remisión a casilla especial.

---

<sup>348</sup> <https://centralectoral.ine.mx/2021/06/04/entrevista-a-lorenzo-cordova-al-termino-de-la-entrega-del-informe-final-de-la-auditoria-realizada-al-programa-de-resultados-electorales-preliminares-prep/>

<sup>349</sup> <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2021-06-06/por-violencia-del-crimen-organizado-y-negativa-de-pueblos-indigenas-mas-de-240-mil-mexicanos-no-pudieron-votar>

<sup>350</sup> <https://twitter.com/INEMexico/status/1401545893896232960?s=20>

<sup>351</sup> Disponible en: <https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=409&MissionId=488>

– *Igualdad en la promoción del voto*

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023<sup>352</sup> adoptada por el INE a finales de 2016 incorpora diferentes acciones tendientes a la promoción de los derechos políticos de los pueblos indígenas, incluyendo la elaboración y difusión de material accesible que permita identificar cuáles son los derechos fundamentales, cómo pueden ejercerse y qué instancias son las encargadas de garantizarlos, con enfoque diferenciado para poblaciones en condición de vulnerabilidad (jóvenes, indígenas, mujeres, migrantes).

En este proceso electoral de 2021, la MVE/OEA tuvo conocimiento de esfuerzos de difusión desde el INE y Organismos Públicos Locales en torno a los derechos políticos y electorales de los pueblos indígenas y afrodescendientes, por ejemplo a través de la campaña #INEIncluyente<sup>353</sup>. La Misión observa, sin embargo, que aún existe margen de acción. Entre los obstáculos para una mayor promoción del ejercicio efectivo de los derechos políticos de los pueblos indígenas, los Organismos Públicos Locales señalan la falta de presupuesto y la carencia de materiales para poder llevar las acciones a las comunidades indígenas y rurales<sup>354</sup>. Observadores nacionales también han remarcado la necesidad de disponer de material electoral en lenguas indígenas<sup>355</sup>. Todo lo anterior, considerando además que la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas mandata al Estado en sus tres órdenes de gobierno--federal, entidad federativa y municipio--a reconocer, proteger y promover la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales<sup>356</sup>.

La Misión saluda los esfuerzos de la autoridad electoral por incorporar, en la capacitación de las autoridades de casilla, material orientado a garantizar el ejercicio del voto en igualdad de condiciones sin ningún tipo de discriminación, incluyendo por origen étnico<sup>357</sup>.

**Participación de los pueblos indígenas y personas afromexicanas como candidatas**

– *Igualdad en la inscripción de candidaturas*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha manifestado<sup>358</sup> que es a través de los partidos políticos que las minorías del país pueden ser representadas en el ámbito externo (elecciones federales y locales)<sup>359</sup>, al ser las estructuras orientadas a “promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer

---

<sup>352</sup> Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA\\_completa.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA_completa.pdf)

<sup>353</sup> Ver, por ejemplo: <https://centralectoral.ine.mx/2021/08/27/el-ine-realizo-la-mesa-difusion-de-los-derechos-politicos-y-electorales-de-las-mujeres-indigenas-y-afromexicanas-a-traves-de-las-radios-indigenas-y-comunitarias-de-mexico/>; <https://m.facebook.com/INEMexico/photos/a.446448481505/10159081013191506/?type=3>

<sup>354</sup> Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA\\_completa.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA_completa.pdf)

<sup>355</sup> Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/08/19/version-estenografica-de-la-mesa-1-acciones-afirmativas-en-favor-de-personas-indigenas/>

<sup>356</sup> Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, artículo 5.

<sup>357</sup> Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118185/ccoe-1so-24-02-2021-p9-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>358</sup> Disponible en: [https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Derechos\\_politico\\_electorales\\_indigenas.pdf](https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Derechos_politico_electorales_indigenas.pdf)

<sup>359</sup> En el caso de las elecciones municipales, se pueden realizar por el sistema de partidos o por las normas tradicionales indígenas, según la legislación estatal.

posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular”<sup>360</sup>.

No obstante lo anterior, el TEPJF también ha reconocido el derecho constitucional de los pueblos originarios para postular candidatos y candidatas independientes, de conformidad con sus propios sistemas normativos internos o usos y costumbres. Lo anterior, luego de que el 10 de noviembre de 2020, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) emitiera lineamientos para la postulación de candidaturas independientes en que se incluía la forma en que las comunidades indígenas podían postular candidaturas para diputaciones locales por mayoría relativa, según sus propios sistemas internos. Los lineamientos fueron impugnados ante el tribunal electoral local, el cual los revocó. Posteriormente, el asunto fue llevado a la Sala Regional de Xalapa, que confirmó la revocación. Por último, la Sala Superior conoció el asunto en marzo de 2021, revocó las resoluciones judiciales y restituyó los lineamientos, dando instrucción al IEEPCO para expedir “una convocatoria dirigida a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para la postulación de sus candidaturas independientes, atendiendo a sus especificidades culturales y mecanismos democráticos propios”. Asimismo, ordenó dar vista al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en ejercicio de sus atribuciones y ajustándose al plazo constitucional, lleve a cabo las modificaciones legales conducentes para reglamentar en la legislación local el derecho a la postulación de candidaturas independientes por parte de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para su aplicación en el siguiente proceso electoral ordinario de 2023-2024<sup>361</sup>.

Aunque la Misión no identificó obstáculos legales o administrativos que limiten o impidan la conformación de partidos políticos propios o la integración de personas indígenas o afrodescendientes en las estructuras partidarias existentes, sí recibió de múltiples interlocutores indígenas y afrodescendientes rechazo al sistema de partidos y a su funcionamiento en el contexto mexicano. En este sentido, diversos actores manifestaron a la MVE/OEA una visión de la participación en los partidos políticos como contrapuesta a la figura de los usos y costumbres, ante el reclamo histórico de los pueblos originarios por elegir a sus autoridades bajo sus propias estructuras internas.

De acuerdo a los cómputos distritales, para las elecciones del 6 de junio de 2021 compitieron 442 personas como candidatas a diputaciones federales por acción afirmativa: 243 por mayoría relativa y 199 por representación proporcional<sup>362</sup>.

---

<sup>360</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, fracción I.

<sup>361</sup> SUP-REC-53-2021/ 54-2021/ 55-2021 y acumulados. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/REC/53/SUP\\_2021\\_REC\\_53-966707.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/REC/53/SUP_2021_REC_53-966707.pdf)

<sup>362</sup> Asimismo, 41 correspondieron a personas de la diversidad sexual; 78 a personas con alguna discapacidad, y 52 a migrantes. El Universal. Consejera Carla Humphrey: Resultado de la elección desde las acciones afirmativas y la paridad. 15 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/carla-humphrey/resultado-de-la-eleccion-desde-las-acciones-afirmativas-y-la-paridad>

También disponible en cuenta de Twitter de la Consejera Humphrey: [https://twitter.com/C\\_Humphrey\\_J/status/1404801174486896640?s=20](https://twitter.com/C_Humphrey_J/status/1404801174486896640?s=20)

Según información proporcionada por el INE, todos los partidos políticos presentaron candidaturas por acción afirmativa para población indígena y afroamericana en los 21 distritos, de la siguiente forma:

- Coalición Va por México (PAN, PRI, PRD): en 18 distritos. En los 3 distritos restantes, cada partido integrante de la coalición postuló de forma individual.
- Coalición Juntos Hacemos Historia (PT, PVEM, MORENA): en 17 distritos. En los 4 distritos restantes, cada partido integrante de la coalición postuló de forma individual.
- MC, PES, RSP y FXM: cada uno postuló candidaturas en los 21 distritos indígenas.
- Acción afirmativa en diputaciones federales para población indígena y afroamericana

En el año 2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que las acciones afirmativas para personas indígenas “en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las medidas afirmativas indígenas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población. Consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena”<sup>363</sup>.

En el proceso electoral de 2021, se amplió la acción afirmativa implementada en 2018 para la población indígena en la elección de diputaciones federales de mayoría relativa, de 13 a 21 distritos, y 9 por el principio de representación proporcional. Además, al menos 11 de esas candidaturas debían reservarse para mujeres indígenas<sup>364</sup>. Asimismo, se estableció por primera vez una acción afirmativa para personas afroamericanas.

Para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, en un principio el INE determinó que los partidos políticos nacionales (PPN) o coaliciones debían postular fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas en, por lo menos, 21 de los 28 distritos electorales federales que cuentan con 40% o más de población indígena (que, de nuevo, debían incluir al menos 11 mujeres)<sup>365</sup>. Los 28 distritos electorales federales fueron individualizados en el acuerdo citado<sup>366</sup>.

---

<sup>363</sup> Tesis de la Sala Superior del TEPJF aprobada en sesión pública celebrada el 3 de agosto de 2018. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 25.

<sup>364</sup> INE/CG160/2021 - Acatamiento EXP. SUP-RAP-21/2021 y Acumulados. Disponible en:

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

INE. Establece INE acciones afirmativas para la participación de grupos vulnerables en elecciones 2021. 15 de enero de 2021.

<sup>365</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG572/2020 de 18 de noviembre de 2020, acuerdo décimo séptimo.

<sup>366</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG572/2020 de 18 de noviembre de 2020, pág. 66.

Con posterioridad, y en acatamiento a una sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF<sup>367</sup>, el INE modificó el anterior acuerdo, limitando a 21 los distritos electorales<sup>368</sup>.

En acatamiento de la misma sentencia, por primera vez el INE implementó una acción afirmativa para personas afromexicanas. Al respecto, determinó que los partidos políticos nacionales y coaliciones debían “postular 3 fórmulas de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 Distritos Electorales y 1 por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros diez lugares de la lista. Las cuatro postulaciones deben realizarse de manera paritaria”<sup>369</sup>.

– Requisitos de la acción afirmativa para personas indígenas

El 18 de noviembre de 2020<sup>370</sup>, el INE estableció que los PPN o las coaliciones debían postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas<sup>371</sup>, atendiendo con ello a lo establecido en el artículo segundo de la Constitución mexicana, que establece el principio de la autoidentificación al señalar que “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”<sup>372</sup>.

Asimismo, el INE dictaminó que los PPN o coaliciones, debían “presentar las constancias que acrediten la existencia del vínculo efectivo de la persona que se pretende postular con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece”<sup>373</sup>.

Lo anterior, en concordancia con la tesis de la Sala Superior del TEPJF en resolución del 30 de enero de 2019, en que estableció que “las acciones afirmativas indígenas en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las medidas afirmativas indígenas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población. Consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena”<sup>374</sup>.

De acuerdo con el INE, el vínculo efectivo debía acreditarse mediante constancias que permitieran verificar “de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa”, lo siguiente:

---

<sup>367</sup> Sala Superior del TEPJF. Expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados.

<sup>368</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG18/2021 de 15 de enero de 2021, acuerdo primero.

<sup>369</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG18/2021 de 15 de enero de 2021, acuerdo primero.

<sup>370</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021. INE/CG572/2020 de 18 de noviembre de 2020.

<sup>371</sup> INE. Acuerdo CG 572 de 18 de noviembre de 2020, décimo séptimo.

<sup>372</sup> Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2.

<sup>373</sup> INE. Acuerdo CG 572 de 18 de noviembre de 2020, décimo octavo.

<sup>374</sup> Tesis de la Sala Superior del TEPJF aprobada en sesión pública celebrada el 30 de enero de 2019. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 33 y 34.

- a. Ser la persona originaria/o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario;
- b. Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulada;
- c. Haber participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulada, o
- d. Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones<sup>375</sup>.

Tales constancias, según lo resuelto por el INE, debían “ser expedidas por las autoridades existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos, la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, deberán presentarse en original y contener fecha de expedición y firma autógrafa”. Agrega la resolución de noviembre de 2020:

“Aunado a lo anterior, la o el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital respectiva, o la persona que éste designe, deberá corroborar la autenticidad del documento presentado, mediante diligencia de entrevista con la autoridad emisora, de la cual levantará acta con todos los requisitos legales para que tenga plena validez y la remitirá a la DEPPP [Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos] dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la diligencia le haya sido requerida.

Este requisito deberá corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o de asignación por la Vocalía Ejecutiva de la Junta Distrital correspondiente o por la DEPPP, respectivamente”<sup>376</sup>.

– Requisitos de la acción afirmativa para personas afromexicanas

Para el caso de las personas afromexicanas, el 15 de enero de 2021 el INE determinó que las solicitudes de registro de candidaturas debían contener una carta bajo protesta de decir verdad, en la que se precisara que la persona acreditaba su adscripción como afromexicana<sup>377</sup>.

– Impugnación de candidaturas

El 3 de abril de 2021, durante una sesión extraordinaria, el Consejo General del INE aprobó los registros de las y los candidatos a diputados federales por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional para el proceso 2020-2021. En su resolución, indicó que se detectaron actas en las cuales no se acreditó “el vínculo efectivo de la persona postulada con la comunidad indígena que se refiere en las constancias presentadas o bien la autoridad desconoció la emisión de las mismas”<sup>378</sup>. A modo de ejemplo, a continuación se transcriben algunas constataciones del INE:

<sup>375</sup> INE. Acuerdo CG 572 de 18 de noviembre de 2020, décimo octavo.

<sup>376</sup> INE. Acuerdo CG 572 de 18 de noviembre de 2020, décimo séptimo.

<sup>377</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG18/2021 de 15 de enero de 2021, acuerdo primero.

<sup>378</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 115.

- El Secretario Municipal de Ayuntamiento desconoce a la persona que expidió el documento, así como el sello plasmado en el que se pretende constatar el origen indígena de la persona interesada<sup>379</sup>.
- Reconoce la firma y el sello, pero no reconoce el contenido de dicho documento toda vez que lo firmó en hoja en blanco, manifestando que fue engañado por parte de la persona solicitante<sup>380</sup>.
- No reconoce el documento, ni la firma que obra en el mismo; tampoco reconoce a la persona ni tener vínculo alguno como parte de la comunidad indígena<sup>381</sup>.
- La persona que emitió la constancia no es conocida en la comunidad ni ostenta ningún cargo público<sup>382</sup>.
- El Comisario Ejidal niega que la rúbrica sea suya, desconoce el documento exhibido, así como a la persona aludida (Pide el Comisario Ejidal dejar por asentado su dicho por escrito)<sup>383</sup>.
- El Delegado de la Comunidad declara no haber emitido el documento<sup>384</sup>.
- El Agente Municipal negó que la rúbrica fuera suya, desconoció el documento y solicitó asentar por escrito que no era su firma y el sello no correspondía a la comunidad que representa, escrito que es anexo del acta<sup>385</sup>.

La Misión tuvo conocimiento de que en el primer acto de registro más de 130 candidatos y candidatas a diputaciones federales no acreditaron “que realmente pertenecen a etnias indígenas, como lo aseguraron sus partidos, al registrarlos como parte de las cuotas de estas acciones afirmativas”<sup>386</sup>. Respecto de ello, el INE otorgó a cada partido o coalición un plazo de 48 horas, contado a partir de la aprobación del acuerdo, para rectificar su solicitud de registro y presentar una nueva postulación<sup>387</sup>.

La Misión también pudo conocer que, luego de un proceso de rectificaciones y publicaciones de nuevas listas por parte del INE<sup>388</sup>, y a pesar de las modificaciones, los tribunales electorales estatales y el TEPJF recibieron impugnaciones de candidaturas por falsificación, simulación de identidad indígena y utilización engañosa del requisito de certificación de vínculo con la comunidad, requerido por la autoridad, entre otras causas<sup>389</sup>.

---

<sup>379</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 71.

<sup>380</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 78.

<sup>381</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 79.

<sup>382</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 79.

<sup>383</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 80.

<sup>384</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 81.

<sup>385</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 104.

<sup>386</sup> Milenio. INE detecta 132 candidatos a diputación que no acreditaron pertenecer a etnias indígenas. 9 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/ine-detecta-132-candidatos-diputado-acreditaron-indigenas>

<sup>387</sup> INE. Acuerdo CG 337/2021 de 3 de abril de 2021, pág. 115.

<sup>388</sup> Por ejemplo, INE. Acuerdo CG 354/2021 de 9 de abril de 2021.

<sup>389</sup> A modo de ejemplo, puede consultarse:

Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. RI-154/2021 y Acumulado, disponible en: <https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1622060995RI154Y156SEN.pdf>

Organizaciones de la sociedad civil que participaron como observadoras en el proceso electoral 2021, “constataron que durante las campañas se multiplicaron los casos de denuncia de comunidades indígenas contra abanderados que se inscribieron con documentos falsos para participar en la contienda como sus representantes”<sup>390</sup>. Señalaron que los casos se registraron en Oaxaca, Hidalgo, Baja California, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Nayarit y Yucatán, entre otros estados y que los “afectados presentaron pruebas de falsificación de documentos, sin que ello fuera motivo de sanción administrativa o penal”<sup>391</sup>.

En varios casos el TEPJF revocó la aprobación por el Consejo General del INE del registro de candidaturas para diputaciones federales por la acción afirmativa indígena. Algunos casos se pueden observar en el siguiente cuadro:

**Tabla 1.** Acatamientos relacionados con candidaturas de personas indígenas<sup>392</sup>

Expediente	Partido	Ámbito geográfico	Acuerdo
SX-JDC-568/2021	PVEM	Chiapas 03	INE/CG393/2021
SX-JDC-579/2021	PAN	Yucatán 01	Consejo Distrital
SX-JDC-601/2021	Morena	Yucatán 01	INE/CG429/2021
SX-JDC-590/2021	Juntos Hacemos Historia	Chiapas 01	INE/CG428/2021
SX-JDC-602/2021	Movimiento Ciudadano	Yucatán 01	INE/CG430/2021
SX-JDC-633/2021 y acumulado	Juntos Hacemos Historia	Chiapas 02	INE/CG453/2021
SUP-JDC-614/2021	Morena	Segunda, # 4	INE/CG457/2021
SUP-JDC-659/2021 y SUP-JDC-854/2021 acumulados	PAN	Segunda, # 6	INE/CG459/2021
SUP-JDC-771/2021	Morena	Cuarta, # 6 Cuarta, # 10	INE/CG525/2021

– Observaciones sobre la acción afirmativa

La Misión valora los esfuerzos realizados por las autoridades electorales para aumentar la participación política de los pueblos indígenas a nivel de diputaciones federales, así como de incluir a la población afroamericana en dichas acciones. Asimismo, reconoce la importancia de que los partidos políticos se vieran obligados a incorporar en sus respectivas listas de candidaturas a personas indígenas y afroamericanas.

Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM). TEEM/JDC/193/2021-1, disponible en:

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

TEPJF. “Sala Regional Xalapa resuelve impugnaciones contra registros de candidaturas a diputaciones federales de los Distritos 01, con cabecera en Palenque, Chiapas, y 01, con cabecera en Valladolid, Yucatán”, disponible en:

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

<sup>390</sup> Expansión Política. Observadores denuncian simulación en candidaturas indígenas y migrantes. 16 de junio de 2021. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/16/observadores-denuncian-simulacion-en-candidaturas-indigenas-y-migrantes>

<sup>391</sup> *Ibidem*.

<sup>392</sup> Sentencias emitidas por el TEPJF en las que mandató al INE modificar el registro o realizar actividades adicionales en el caso de candidaturas indígenas y las respectivas claves de los acuerdos. Fuente: INE.

Sin embargo, en virtud de que la medida no fue sometida a consulta, es necesario recordar el deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas y tribales, las medidas legislativas o administrativas que les afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Asimismo, la Misión alienta a la sociedad mexicana a continuar avanzando en la representación descriptiva y sustantiva de la población indígena, que aún se encuentra muy por debajo de la proporción poblacional, en tanto que el 21,5% de la población mexicana se autoadscribe como indígena.

Respecto de la población afroamericana, la Misión valora igualmente las medidas adoptadas. Sin embargo, observa que la representación es aún insuficiente, teniendo en cuenta que el 2% de la población mexicana se reconoce como afrodescendiente y que en el 2019, constitucionalmente, se les garantizó su libre determinación y autonomía.

Junto con lo anterior, la Misión tomó nota del corto período de tiempo transcurrido entre la aprobación de las acciones afirmativas y el momento de presentación de las respectivas candidaturas. Ello dificultó que las comunidades y pueblos fueran debidamente informados en cuanto al alcance de las medidas y complicó las posibilidades de los partidos políticos de implementarlas en forma adecuada.

Igualmente, la Misión tuvo conocimiento de una serie de malas prácticas por parte de los partidos políticos y coaliciones, que se reflejaron en un alto número de impugnaciones de candidaturas por falsificación, simulación de identidad indígena y utilización engañosa del requisito de certificación de vínculo con la comunidad, requerido por la autoridad<sup>393</sup>.

### **Representación en los cargos e irreversibilidad de los resultados**

Según datos publicados por el Instituto Nacional Electoral, ingresaron a la Cámara de Diputados 37 personas indígenas y 6 personas afroamericanas. En términos porcentuales, esto significa que, de las 500 diputaciones federales, 7,4 % corresponden a personas indígenas y 1,2 % a personas afroamericanas.

### **Igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político y acceso a medios de comunicación**

La adopción de medidas de acción afirmativa orientadas a la representación política de las personas indígenas y afroamericanas tuvo implicaciones en términos de acceso al financiamiento político-electoral. La normativa prevé financiamiento público directo e indirecto a través de los partidos políticos, los cuales administran en su totalidad el financiamiento de campaña y lo asignan conforme con el prorrateo que indica la ley<sup>394</sup>. Además, para el proceso electoral de 2021, el INE determinó que los partidos políticos estaban obligados a destinar un mínimo del 40% del financiamiento público de campañas (directo e indirecto) a candidatas mujeres, lo que

---

<sup>393</sup> Milenio. Indígenas exigen cancelación de registros a “candidatos usurpadores” en Morelos. 17 de mayo de 2021.

<sup>394</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 51.1.b.III.

benefició a las candidatas indígenas que los partidos debieron postular en aplicación de las medidas de acción afirmativa<sup>395</sup>.

Por su parte, las candidaturas independientes también disponen de acceso a financiamiento público hasta el monto que le corresponde a un partido de nuevo registro. El monto deberá dividirse en partes iguales entre las personas candidatas independientes, un tercio entre las candidaturas independientes a la Presidencia, un tercio entre las candidaturas independientes al Senado y un tercio entre las candidaturas independientes a la Cámara de Diputados (aplicable en esta elección)<sup>396</sup>. En cuanto al tiempo en los medios de comunicación (radio y televisión), la Constitución prevé que el 70% se distribuye entre los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la anterior elección, mientras el 30% restante se divide en partes iguales, incluyendo un parte para las candidaturas independientes en su conjunto<sup>397</sup>. De esta forma, las candidaturas independientes indígenas disponen de igual acceso a financiamiento y demás prerrogativas (incluyendo medios de comunicación) frente a las candidaturas independientes no indígenas.

En cuanto al financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, la normativa no contempla financiamiento diferenciado para personas indígenas y afroamericanas, como sí lo dispone para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres<sup>398</sup>.

### **Igualdad en la seguridad**

Al igual que en 2018, la Misión de la OEA observó que los datos sobre los incidentes de violencia política reportados no incluyeron la variable étnica de las víctimas. Contar con datos desagregados permitiría conocer el impacto que tiene la violencia sobre las y los candidatos indígenas y afroamericanos y su efecto en el ejercicio de sus derechos políticos.

### **Diversidad en la estructura del sistema electoral**

Desde los años 2003-2004, la distribución territorial de las comunidades indígenas se ha utilizado como un criterio para la conformación de los distritos electorales en México<sup>399</sup>. En estos comicios, se expandió el número de distritos electorales cubiertos por medidas de acción afirmativa para la representación política de pueblos indígenas. Para la elección de diputaciones de 2018, los partidos políticos debieron presentar candidaturas indígenas en los 13 distritos uninominales en los que la población indígena superara el 60% del total. En este proceso electoral de 2021, el umbral se redujo al 40% de la población, con la consecuencia de que el número de

---

<sup>395</sup> Acuerdo INE/CG517/2020, artículo 14 y fracción XIV. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115101/CGor202010-28-ap-9-Gaceta.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>396</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 393, 407 y 408.

<sup>397</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41 apartado A inciso e).

<sup>398</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 51.1.a.V y artículo 73.

<sup>399</sup> Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, p. 196. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA\\_completa.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA_completa.pdf)

distritos uninominales cubiertos por la medida se expandió de 13 a 28 (como se indicó, los partidos políticos debían presentar candidaturas indígenas en 21 de esos 28 distritos)<sup>400</sup>.

No obstante lo anterior, las autoridades electorales han reconocido que la división política en ocasiones “fragmenta de manera artificial las comunidades indígenas, quedando muchas de ellas en minorías dentro de las delimitaciones municipales, lo que dificulta la traducción de su participación en representación política”<sup>401</sup>.

### **Elecciones 2021: Elecciones locales**

En relación con las elecciones locales, la Misión toma nota del ejercicio de los derechos políticos-electorales en forma directa por parte de un número importante de comunidades indígenas. En el estado de Oaxaca, de 570 municipios, 418 se rigen por el sistema normativo propio de las comunidades y pueblos indígenas, sistema reconocido desde el año 1995 en la constitución estatal. En el estado de Chiapas, el municipio maya tzeltal de Oxchuc tras “un largo periodo de turbulencia y tensión social, se convirtió en el primer municipio de la entidad en elegir a sus autoridades bajo el régimen de Sistemas Normativos Indígenas, en ejercicio pleno de su derecho de libre determinación y autonomía”<sup>402</sup>. Asimismo, las comunidades de Chilón y Sitalá formaron gobiernos comunitarios y demandan al Estado su reconocimiento.

Además, algunas comunidades en estados como Michoacán, han logrado (Cherán) o están de proceso de lograr (Arantepacua, Sevina, Comachuén y Nahuatzen<sup>403</sup>) la implementación de la libre determinación.

En el caso de Cherán, un municipio de la meseta Purépecha, la comunidad interpuso un Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano (JDC) con el objeto de elegir a sus propias autoridades municipales por medio de su normativa interna.

“En el marco de este juicio, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó sentencia el 2 de noviembre de 2011, y ordenó al Congreso de Michoacán a reconocerlos como comunidades indígenas y al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) a que realizara elecciones después de realizar una consulta. La consulta fue diseñada desde la misma comunidad, con la participación del IEM, quien observó el proceso concluyendo que la comunidad estaba de acuerdo en realizar elecciones según sus usos y costumbres e integrar un gobierno municipal propio.

El 5 de febrero de 2012 tomó posesión el Concejo Mayor o Concejo K’eri. Esta autoridad plantea una organización distinta a la prevista en la Constitución mexicana (artículo 115) para los municipios, la cual establece una estructura basada en un presidente municipal,

---

<sup>400</sup> INE. Acuerdo del Consejo General del INE/CG572/2020 de 18 de noviembre de 2020, acuerdo décimo séptimo.

<sup>401</sup> Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, p. 196. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA\\_completa.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/ENCCIVICA_completa.pdf)

<sup>402</sup> INPI. Oxchuc, primer municipio de Chiapas que elige a sus autoridades a través del régimen de Sistemas Normativos Indígenas. 13 de abril de 2019.

<sup>403</sup> Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todas y Todos y otros. Informe final de la Misión Civil de Observación “Autonomía y Libre Determinación” en la Meseta Purépecha. Febrero 2021. Disponible en: [https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/MCO\\_Autonomia\\_Libre\\_Determinacion\\_Meseta\\_Purepecha.pdf](https://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2021/04/MCO_Autonomia_Libre_Determinacion_Meseta_Purepecha.pdf)

regidurías, y sindicaturas. En mayo de 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una sentencia en la que reconoce a Cherán en su carácter de municipio indígena, fortaleciendo su legitimidad legal y sentando un antecedente para municipios sui generis”<sup>404</sup>.

Sobre el ejercicio del derecho a la libre determinación, como señala una reciente publicación de Serapaz y otras organizaciones, “más allá del establecimiento en normativas de dichas conquistas y que estas se encuentren reconocidas en diversos instrumentos legales internacionales, este derecho y los derechos interrelacionados han sido una práctica concreta y cotidiana a lo largo del tiempo en la vida de los pueblos y las comunidades”<sup>405</sup>.

En este período político-electoral, la Misión observó la tensión que se produce en los distintos niveles de elecciones de autoridades o representantes (municipal, estatal y federal). A través de las entrevistas e investigaciones realizadas, la Misión pudo constatar que existen diferencias entre la lógica de partidos que subyace a la acción afirmativa y el reclamo histórico de pueblos indígenas por el reconocimiento a su libre autodeterminación y a la posibilidad de elegir autoridades a través de usos y costumbres, como se le conoce en la normativa interna.

Al respecto, el “Consejo Supremo Indígena de Michoacán (CSIM), organismo formado por las etnias purépecha, náhuatl, otomí y mazahua, explicó que cada vez son más las comunidades indígenas que buscan elegir a sus gobernantes en asambleas comunales, cerrando la puerta a partidos políticos”<sup>406</sup>.

La Misión observó que esta tensión se manifestó, por ejemplo, mediante el rechazo de algunas comunidades de instalar casillas en sus territorios<sup>407</sup>.

“En el caso de nuestras comunidades, un aspecto central y fundamental de nuestras formas de participación política es de que no necesita asumir filiaciones partidistas. Hecho hasta el día de hoy, las Asambleas Generales, consideran que los partidos políticos son

---

<sup>404</sup> Ramírez-Espinosa, N., & Cerqueira, D. (2020). Experiencia y regulación de la libre determinación de los pueblos indígenas en México, Fundación para el Debido Proceso Legal, Fundar, Oxfam México, Oaxaca, México.

<sup>405</sup> Servicios y Asesoría para La Paz A. C. Serapaz. Hicieron sonar las Campanas. Junio 2021, pág. 4. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1sVKOV9UBVMREXKdS\\_8pCOK5YeHp8kad4/view](https://drive.google.com/file/d/1sVKOV9UBVMREXKdS_8pCOK5YeHp8kad4/view)

<sup>406</sup> EFE. Violencia y demandas indígenas marcan las elecciones en Michoacán. 27 de mayo de 2021.

<sup>407</sup> Swissinfo. Violencia y demandas indígenas marcan las elecciones en Michoacán. 27 de mayo de 2021.

Disponible en:

[https://www.swissinfo.ch/spa/mexico-elecciones\\_violencia-y-demandas-ind%C3%ADgenas-marcan-las-elecciones-en-michoac%C3%A1n/46655580](https://www.swissinfo.ch/spa/mexico-elecciones_violencia-y-demandas-ind%C3%ADgenas-marcan-las-elecciones-en-michoac%C3%A1n/46655580) ; Milenio. Policía Comunitaria de Guerrero amaga con bloqueos para impedir instalación de casillas. 27 de mayo de 2021. Disponible en:

<https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/guerrero-policia-comunitaria-impedira-instalacion-casillas>.

Milenio. En Tlaltelulco bloquean la carretera vía corta; inconformidad de casilla electoral. 26 de mayo de 2021.

Disponible en:

<https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/tlaltelulco-bloquean-carretera-inconformidad-casilla-electoral>

; Jornada. Amagan con impedir instalación de casillas en Oxchuc. 21 de abril de 2021. Disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/06/estados/amagan-comunidades-de-oxchuc-no-permitir-instalacion-de-casillas/>;

Chiapas Paralelo. Oxchuc no permitirán instalación de casillas por postulaciones que usurpan representación indígena. 6 de abril de 2021. Disponible en:

<https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2021/04/oxchuc-no-permitiran-instalacion-de-casillas-por-postulaciones-que-usurpan-representacion-indigena/>

una amenaza que provoca la división e instiga la destrucción de nuestras formas de autogobierno. Es por este riesgo que nuestras comunidades han decidido no participar en la vida política partidista de México...<sup>408</sup>

A modo ilustrativo, en el Estado de Michoacán, una misión de observación civil compuesta por varias organizaciones, documentó que en el proceso electoral de junio de 2021 “al menos 26 comunidades impidieron la instalación de casillas de votación y, a cambio, optaron por realizar los nombramientos de los cargos públicos bajo sus sistemas normativos internos, esto es, a través de Asambleas con sus propios tiempos y determinaciones”<sup>409</sup>.

### **Hallazgos y Recomendaciones**

La Misión valora los esfuerzos realizados por las autoridades electorales para aumentar la participación política de los pueblos indígenas a nivel de diputaciones federales. Sin embargo, diversos actores entrevistados manifestaron que algunas medidas implementadas no habían sido consultadas con las y los representantes de estas comunidades o no se les informó oportunamente respecto a sus alcances. Al respecto, se recomienda:

- Cumplir con la obligación de consultar a las comunidades indígenas en el diseño de medidas que les conciernen, en atención a sus derechos colectivos.
- Adoptar acuerdos de medidas afirmativas con antelación suficiente, que permita a los pueblos y las comunidades informarse debidamente.

La Misión pudo observar que las acciones afirmativas aún se encuentran por debajo de la proporción que representa la población indígena y afromexicana a nivel nacional. En base a lo anterior, se recomienda:

- Avanzar en la adopción de medidas que reflejen la proporción de la población indígena y afromexicana en la totalidad de cargos a elegir, previa consulta libre e informada con los pueblos indígenas interesados, en el sentido de:
- Reflejar la proporción de población indígena en el total de cargos a elegir;
- Reflejar la proporción de población afromexicana en el total de cargos a elegir;

La Misión tuvo conocimiento de que, incluso luego de un proceso de rectificaciones, los tribunales electorales estatales y el TEPJF recibieron un número de impugnaciones de candidaturas por falsificación, simulación de identidad indígena y utilización engañosa del requisito de certificación de vínculo con la comunidad, entre otras causas. Organizaciones de la sociedad civil reportaron que durante las campañas se multiplicaron los casos de denuncia de comunidades indígenas contra abanderados que se inscribieron con documentos falsos para participar en la contienda como sus representantes. Más allá de los procedimientos orientados a la inscripción o no inscripción de las candidaturas, la Misión recomienda:

---

<sup>408</sup> Recurso de revisión INE-RSG/CL/MICH/7/2021 de 4 de junio de 2021, en el cual se exhortó “a la autoridad representativa de la comunidad de Cherán para que en lo subsecuente, permita la instalación de Casillas con el propósito de salvaguardar el derecho humano de votar”.

<sup>409</sup> Servicios y Asesoría para La Paz A. C. Serapaz. Hicieron sonar las Campanas. Junio 2021, pág. 6. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1sVKOV9UBVMREXKdS\\_8pCOK5YeHp8kad4/view](https://drive.google.com/file/d/1sVKOV9UBVMREXKdS_8pCOK5YeHp8kad4/view)

- Establecer sanciones efectivas a los partidos políticos y coaliciones cuando las autoridades administrativas y judiciales competentes comprueben la existencia de casos de fraude o simulación de identidad indígena.

Al igual que en su observación de 2018, la Misión de nuevo corroboró que los datos sobre los incidentes de violencia política reportados no incluyen la variable étnica de las víctimas. Por ello reitera la recomendación formulada en los anteriores comicios:

- Desagregar por variable étnica los datos de violencia político-electoral, ante la necesidad de conocer el impacto que tiene la violencia sobre las y los candidatos indígenas y afroamericanos y su efecto en el ejercicio de sus derechos políticos.

Por último, la MVE/OEA nuevamente comprobó que la lista nominal de electores no incluye información sobre el origen étnico de las personas, lo que impide conocer si existe un subregistro de las poblaciones indígenas y afrodescendientes y cuáles son sus tasas de participación. De ahí que reitera la recomendación de su informe del 2018:

- Incorporar a la lista de electores información sobre el origen étnico de las personas, con el objetivo de diseñar y ejecutar políticas y acciones que reconozcan la identidad cultural para favorecer el registro y la participación electoral.

## 5) VOTO EN EL EXTRANJERO

### **Introducción**

México celebró elecciones federales y locales el 06 de junio de 2021. Como ha ocurrido desde las elecciones de 2006, las y los mexicanos residentes en el extranjero pertenecientes a entidades federativas cuyas legislaciones reconocen el voto extraterritorial ejercieron su derecho al voto, al amparo del marco constitucional y legal.

La principal novedad para el proceso electoral de 2021 fue la habilitación, por primera vez, del voto por Internet<sup>410</sup>, el cual fue planteado en la reforma electoral del año 2014 y cuya implementación estuvo a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE), en aplicación de lo determinado en numeral 3 del artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Además, la modalidad de votación postal continuó vigente para quienes así lo solicitaron.

### **Marco Jurídico**

Dentro del marco normativo que rige el proceso democrático mexicano, se destacan las siguientes disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

- Artículo 34: dispone que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los requisitos de haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.
- Artículo 35, numerales I y II: establece que son derechos de la ciudadanía votar en las elecciones populares y poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
- Artículo 36, numeral III: dispone que son obligaciones de la ciudadanía, inter alia, votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley.
- Artículo 41: abarca una amplia gama de disposiciones referentes al sistema de partidos políticos, su financiamiento, la precampaña y campaña, así como el acceso a medios de comunicación. De la misma manera, determina las atribuciones y responsabilidades del INE, su integración y estructura organizativa.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece, entre otras disposiciones:

- Artículo 128: El Padrón Electoral estará conformado por mexicanas y mexicanos, mayores de 18 años, agrupados en dos secciones: ciudadanos residentes en México y ciudadanos residentes en el extranjero.
- Artículo 133: tanto el INE como los Organismos Públicos Locales (OPL) tienen la obligación de verificar y brindar las facilidades a las y los mexicanos residentes en el extranjero para que formen parte del Padrón Electoral y de la Lista Nominal de Electores.
- Libro Sexto: determina los derechos y obligaciones que la ciudadanía residente en el extranjero goza en relación a los procesos electorales, siempre y cuando las

---

<sup>410</sup> Acuerdo INE/CG234/2020.

Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal<sup>411</sup> así lo establezcan. Desde el artículo 329 hasta el 356 se encuentran señalados los procedimientos para la obtención de la credencial de elector, el plazo y la inscripción en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, las modalidades de votación, el ejercicio del voto, el escrutinio y la participación política, entre los temas más destacados.

Los principales acuerdos adoptados por las diferentes instancias del INE y que guardan relación con la votación de mexicanas y mexicanos en el extranjero incluyen:

- Acuerdo INE/CG152/2020, por el que el Consejo General aprueba el Plan Integral del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales Locales 2020-2021.
- Acuerdo INE/CG234/2020, por el que el Consejo General expide los “Lineamientos para la organización y operación del voto electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero para los Procesos Electorales Locales 2020-2021”.
- Acuerdo INE/CG375/2021, por el que el Consejo General define la logística para el escrutinio y cómputo del voto postal y electrónico por Internet de las y los mexicanos residentes en el extranjero.
- Acuerdo INE/CG160/2021, por el que el Consejo General establece los lineamientos para la acción afirmativa de mexicanas y mexicanos migrantes.

### **Cargos a elegir en el exterior**

Las entidades federativas que dentro de sus constituciones reconocen el derecho al voto de sus ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior, son: Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla 1.** Cargos en que podían votar las y los mexicanos residentes en el exterior, por entidad federativa de origen

N°	Entidad federativa	Cargo de elección popular
1	Baja California Sur	Gubernatura
2	Chihuahua	Gubernatura
3	Ciudad de México	Diputación Migrante
4	Colima	Gubernatura

<sup>411</sup> Nota con relación a la vigencia de este Estatuto: De conformidad con los Artículos Transitorios Primero y Trigésimo del Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017, se establece: “PRIMERO.- La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes.” “TRIGÉSIMO.- Las normas del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y los ordenamientos legales aplicables a la entidad federativa que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de esta Constitución, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de aquellos que los sustituyan, siempre que no contravengan lo establecido en ésta”.

<b>5</b>	Guerrero	Gubernatura
<b>6</b>	Jalisco	Diputación de Representación Proporcional
<b>7</b>	Michoacán	Gubernatura
<b>8</b>	Nayarit	Gubernatura
<b>9</b>	Querétaro	Gubernatura
<b>10</b>	San Luis Potosí	Gubernatura
<b>11</b>	Zacatecas	Gubernatura

Fuente: Acuerdo INE/CG375/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

### **Lista Nominal de electores residentes en el extranjero**

Según información del INE, 33.698<sup>412</sup> ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero solicitaron su inscripción en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, durante el periodo comprendido entre el 01 de septiembre de 2020 y el 10 de marzo de 2021<sup>413</sup>.

Luego de un proceso de verificación, el INE aprobó la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero con 32.303<sup>414</sup> mexicanas y mexicanos residentes en el exterior, de los cuales 14.809 fueron mujeres (45,84%) y 17.494 fueron hombres (54,16%).

**Tabla 2.** Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero

Estados	Lista Nominal - Residentes en el Extranjero		
	Hombres	Mujeres	Total
<b>Baja California Sur</b>	61	90	151
<b>Colima</b>	357	332	689
<b>Chihuahua</b>	971	999	1.970
<b>Ciudad de México</b>	6.341	5.885	12.226
<b>Guerrero</b>	1.579	1.077	2.656
<b>Jalisco</b>	2.991	2.326	5.317
<b>Michoacán</b>	2.286	1.693	3.979
<b>Nayarit</b>	507	487	994
<b>Querétaro</b>	522	470	992
<b>San Luis Potosí</b>	907	782	1.689
<b>Zacatecas</b>	972	668	1.640
<b>TOTAL</b>	17.494	14.809	32.303

Fuente: Acuerdo INE/CG419/2021.

<sup>412</sup> Disponible en: <https://twitter.com/votoextranjero/status/1372271496928759808>

<sup>413</sup> Disponible en: [https://votoextranjero.ine.mx/srve\\_ciudadano/app/ciudadano/ayuda?execution=e1s1](https://votoextranjero.ine.mx/srve_ciudadano/app/ciudadano/ayuda?execution=e1s1)

<sup>414</sup> Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/05/06/32303-ciudadanas-y-ciudadanos-se-inscribieron-y-podran-votar-desde-el-extranjero/>

## **Registro y credencialización de electores residentes en el extranjero**

Las y los ciudadanos mayores de 18 años residentes en el extranjero deben contar con su Credencial Para Votar (CPV) o Credencial Para Votar desde el Extranjero (CPVE) vigente.

Desde el año 2014, la normativa mexicana estableció la posibilidad de solicitar y actualizar la credencial de elector desde el exterior. Al respecto, la Misión fue informada de que los lineamientos<sup>415</sup> establecen que las representaciones del exterior únicamente pueden procesar solicitudes de credenciales de aquellos migrantes dentro de su jurisdicción. Si bien esto resulta lógico como mecanismo de organización y de asignación de responsabilidades, en la práctica, no ha resultado ideal para migrantes, que en ocasiones deben trasladarse distancias muy largas (varias horas) para poder acudir a la representación que les corresponde, teniendo otra a una distancia más cercana<sup>416</sup>.

La Misión constató que el portal dedicado al Voto en el Extranjero (<https://votoextranjero.ine.mx>) facilitó información respecto a los plazos para votar por Internet<sup>417</sup>, la oferta electoral por cada una de las entidades con voto desde el exterior, los pasos para tramitar la credencial en caso de no tenerla o estar desactualizada, simulacros de votación en línea, entre otros datos útiles. Adicionalmente, el portal alojó el Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE), mecanismo exclusivo<sup>418</sup> a través del cual las y los ciudadanos residentes en el extranjero debieron realizar su solicitud de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero entre el 1 de septiembre de 2020 y el 10 de marzo de 2021<sup>419</sup>.

El SRVE es un sistema tecnológico administrado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) e implementado a través de la Unidad Técnica de Servicios de Informática (UNICOM), cuya función es facilitar que la ciudadanía residente en el extranjero pueda realizar por vía electrónica su solicitud de inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE).

En lo relativo al procedimiento de registro, el SRVE permitió a aquellos ciudadanos y ciudadanas que fueron credencializados previo al inicio del período electoral remitir toda la información necesaria a través del portal, lo cual incluyó: 1) la Solicitud de Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero; 2) la confirmación o el cambio de domicilio, así como la confirmación sobre la decisión de votar; 3) los datos de contacto actualizados; 4) la modalidad de votación (postal o por Internet), entre otros<sup>420</sup>. Por su parte, aquellas personas que realizaron

---

<sup>415</sup> El INE firmó un acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el que se establecen los mecanismos y las bases de colaboración para que las y los mexicanos residentes en el extranjero puedan solicitar, a través de las representaciones de México en el exterior, la inscripción o actualización del Padrón Electoral, para obtener su Credencial para Votar desde el Extranjero (CPVE).

<sup>416</sup> Por ejemplo, en los casos en que el o la ciudadana reside en una ciudad limítrofe con otro estado y la distancia al consulado del estado vecino es menor.

<sup>417</sup> Del 22 de mayo al 06 de junio a las 18:00 horas, tiempo del Centro de México.

<sup>418</sup> En 2018, este paso también estuvo disponible por medios físicos. Para este proceso electoral, el registro fue realizado completamente en línea.

<sup>419</sup> Disponible en:

[https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/536863/Anexo\\_Lineamientos.pdf/b9129488-922a-4dfe-b611-66b6f4eba859](https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/536863/Anexo_Lineamientos.pdf/b9129488-922a-4dfe-b611-66b6f4eba859)

<sup>420</sup> Disponible en: [https://votoextranjero.ine.mx/srve\\_ciudadano/app/ciudadano/inicio?execution=e1s1#](https://votoextranjero.ine.mx/srve_ciudadano/app/ciudadano/inicio?execution=e1s1#)

el trámite para obtener su credencial durante el periodo electoral, tuvieron también la posibilidad de realizar el registro en la lista nominal por vía telefónica.

De acuerdo a la Subdirección de Vinculación Electoral de Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral, para esta elección se realizaron campañas para fomentar el registro de la ciudadanía, a través del envío de mensajes personalizados, a aquellas personas residentes en el extranjero que ya contaban con su credencial y que estarían facultadas para votar. En adición a los mensajes vía correo electrónico y llamadas telefónicas, esta fue la primera vez que el INE utilizó la modalidad de envío de mensajes de texto.

La MVE/OEA sostuvo reuniones con mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, autoridades electorales y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como representantes de la sociedad civil y de la academia. La mayoría de las personas entrevistadas coincidieron en que los procedimientos necesarios para acceder al derecho al voto en el extranjero representan una carga importante a la ciudadanía. Asimismo, las y los ciudadanos consultados expresaron su disconformidad por tener que realizar este procedimiento para cada elección, a pesar de mantener el mismo domicilio.

Por otro lado, manifestaron que, a pesar de los esfuerzos del INE, la comunicación ha sido insuficiente respecto a los plazos y múltiples pasos a seguir para el registro y que la estrategia de comunicación para incentivar a la población migrante a inscribirse y ejercer su derecho al sufragio es aún insuficiente, al tiempo que se necesita una mayor delimitación de funciones y responsabilidades por parte del INE y los OPLs en materia de comunicación cívico-electoral, así como en el establecimiento de vínculos con las comunidades migrantes en procesos de capacitación, formación y difusión de información político-electoral.

La combinación de los factores señalados pudo haber contribuido al bajo registro de electores (poco más de 32.000), a pesar de que México cuenta con una de las mayores poblaciones migrantes del mundo.

### **Votación desde el exterior**

#### **- Voto por Internet**

Esta es la primera vez que el INE implementa el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI)<sup>421</sup>, como una de las dos opciones para las personas residentes en el extranjero que estaban facultadas para votar por 11 gubernaturas<sup>422</sup> así como para las elecciones para la Diputación Migrante de la Ciudad de México y la Diputación de Representación Proporcional de Jalisco.

Según los datos proporcionados por el INE, 21.585 ciudadanas y ciudadanos (66,82% del padrón del extranjero) solicitaron efectuar su votación mediante Internet.

Durante la primera semana de mayo de 2021, todos los electores en el extranjero que se registraron para votar a través de la modalidad del voto por Internet recibieron por correo electrónico las claves de acceso al sistema SIVEI. De esta manera, el INE logró organizar un periodo de socialización para que las y los ciudadanos mexicanos que eligieron la modalidad de

---

<sup>421</sup> El Instituto Electoral de la Ciudad de México introdujo el voto por Internet en procesos locales en el pasado.

<sup>422</sup> Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

voto por Internet, tuvieron oportunidad de acceder al sistema para familiarizarse con el uso del SIVEI, previo a la votación. La etapa de sensibilización se realizó desde las 00:00 horas del 8 de mayo de 2021 y finalizó a las 23:59 horas del 19 mayo de 2021 (horario de Ciudad de México). Este periodo no implicó la emisión del voto, sino un proceso de prueba o simulación.

El periodo de votación dio inicio a partir de las 20:00 horas del 22 de mayo de 2021 y finalizó a las 18:00 horas del 6 de junio de 2021 (horario de Ciudad de México<sup>18</sup>). El sistema permitió la emisión del voto por parte de las y los ciudadanos residentes en el extranjero, utilizando cualquier dispositivo conectado a Internet, luego de un proceso de validación de la identidad del elector en la página web: <https://sivei2021.ine.mx>

- Proceso de votación electrónica vía SIVEI

El proceso de votación electrónica a través de Internet (SIVEI) comprendía tres fases fundamentales: la autenticación del elector, la emisión del voto y la verificación del voto emitido<sup>19</sup>, según se detalla a continuación:

a. Proceso de autenticación.

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

b. Emisión del voto

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

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

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

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

*c. Verificación del voto emitido*

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

Para el conteo, el INE determinó<sup>423</sup> la instalación de una “mesa para el escrutinio y cómputo de la votación emitida por las y los mexicanos residentes en el extranjero bajo la modalidad electrónica por Internet” (MEC electrónica).

*- Consideraciones de seguridad del voto por internet*

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

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

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

Por otro lado, la Misión observó que el INE implementó una *blockchain* para el SIVEI. Es decir, se estableció una arquitectura tecnológica en forma de cadena, donde los datos, organizados en conjuntos (o bloques), eran asegurados individualmente con tecnología criptográfica.

---

<sup>423</sup> Mediante Acuerdo INE/CG234/2020 “Lineamientos para la organización y operación del voto electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero para los Procesos Electorales Locales 2020-2021”.

Posteriormente, los bloques eran añadidos a una cadena existente y transparente. Si bien esta tecnología busca dar mayor seguridad a los datos, los técnicos de la OEA constataron que todos los nodos estuvieron concentrados en dispositivos y servidores del INE. El anexo de Tecnología Electoral de este informe incluye más detalles y consideraciones técnicas sobre este asunto.

- Voto Postal

La modalidad de voto postal se encuentra vigente desde las reformas electorales del año 2005 y se aplicó por primera vez en las elecciones federales de 2006. Del total de ciudadanos elegibles para votar en el exterior, el 33,18% (10.718 personas) optaron por la vía postal<sup>424</sup>.

Al igual que en procesos anteriores, los electores que escogieron la modalidad de voto postal recibieron en su domicilio, o lugar registrado al momento de solicitar la inscripción, un paquete que contenía: la boleta electoral, un instructivo para votar y otro instructivo para devolver el voto, un sobre donde se introducía la boleta marcada y finalmente un sobre prepago que contenía la dirección del INE, adonde sería enviado el sobre.

Las personas inscritas recibieron su paquete entre el 21 de abril y el 10 de mayo. Al recibirlo, debían marcar su voto y enviarlo a más tardar el 26 de mayo, en caso de estar domiciliado en África o Asia; o a más tardar el 27 de mayo, si el elector se encontraba en Europa, América del Sur, América Central o el Caribe. En caso de residir en los Estados Unidos, la fecha límite era el 28 de mayo.

**Escrutinio de votos emitidos desde el exterior**

El 5 de junio de 2021, la Misión asistió al procedimiento de destrucción de boletas adicionales no utilizadas, enmarcado en el artículo 339, párrafo 4 de la LGIPE<sup>425</sup>. El proceso consistió en destruir las boletas que fueron impresas adicionalmente como medida de contingencia y que no fueron utilizadas. Así mismo, la MVE/OEA constató la destrucción de las boletas y paquetes postales que fueron enviados, pero no pudieron ser entregados a los electores en el extranjero. Todo esto en presencia de representantes de los partidos políticos, observadores nacionales y funcionarios electorales. La Misión constató la destrucción de 600 boletas adicionales<sup>426</sup> y 42 sobres-voto<sup>427</sup>, según el siguiente detalle:

**Tabla 3.** Boletas electorales destruidas

N°	Entidad federativa	Nro. Boletas Adicionales Destruídas	Nro. De Sobres-Voto Destruídos
1	Baja California Sur	10	0
2	Chihuahua	29	1
3	Ciudad de México	118	19

<sup>424</sup> Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021, pág. 101.

<sup>425</sup> El número de boletas electorales que serán impresas para el voto en el extranjero, será igual al número de electores inscritos en las listas nominales correspondientes. El Consejo General determinará un número adicional de boletas electorales. Las boletas adicionales no utilizadas serán destruidas antes del día de la jornada electoral, en presencia de representantes de los partidos políticos y los candidatos independientes.

<sup>426</sup> El INE imprimió boletas adicionales que fueron descartadas, según lo establecido.

<sup>427</sup> Corresponden a los sobres que fueron devueltos por no poder ser entregados a sus destinatarios.

4	Colima	14	0
5	Guerrero	76	4
6	Jalisco	104	12
7	Michoacán	91	0
8	Nayarit	22	0
9	Querétaro	15	0
10	San Luis Potosí	79	3
11	Zacatecas	42	3
<b>TOTAL</b>		<b>600</b>	<b>42</b>

La Misión observó que los sobres fueron trasladados al Local Único el día 06 de junio y contaron con custodia de seguridad, así como el acompañamiento de representantes de partidos políticos, representantes de candidaturas independientes, observadores nacionales y visitantes extranjeros, así como delegados de los OPLs.

Asimismo, especialistas de la Misión constataron que el escrutinio de los votos emitidos por vía postal se realizó a partir de las 18:00 hs en el denominado “Local Único”, donde se instalaron 21 (veintiún) “Mesas de Escrutinio y Cómputo de la votación emitida por las y los mexicanos residentes en el extranjero bajo la modalidad postal” (MEC Postal), según lo determinado por el Acuerdo INE/CG375/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En lo que respecta al Voto por Internet, el escrutinio inició a las 18:30 del 06 de junio, contemplando la posibilidad de que algún ciudadano o ciudadana ingresara al portal de votación segundos antes de las 18:00, de forma que pudiera contar con el tiempo suficiente (30 minutos) para ejercer el voto, previo al cierre del sistema.

Según un informe<sup>428</sup> presentado por el Secretario Ejecutivo del Registro Federal de Electores, 5.623 ciudadanas y ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero enviaron los sobres postales con su voto dentro del plazo establecido, hasta el día 05 de junio de 2021. Esto representa una participación del 52,46% de personas que seleccionaron la modalidad postal. Por su parte, 12.456 electores sufragaron utilizando el voto por Internet, lo que representó una participación del 57,70% de personas habilitadas para hacerlo, esta última cifra superior a la media de participación nacional (52,67%<sup>429</sup>).

La mayor concentración de votos en el extranjero se registró en Estados Unidos de América con 6.852 votantes (55% de los inscritos). En Canadá votaron 1.047 personas (8,4%), en España 869 (7%), en Alemania 738 (5,9%), en Reino Unido 488 (3,9%), en Francia 411 (3,2 %), en Suiza 197

<sup>428</sup> Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sobre el número de votos emitidos por las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, clasificado por país de residencia de las y los electores, tipo de cargo a elegir, modalidad de voto utilizada, así como de los votos recibidos fuera del plazo legal, con fundamento en el artículo 345, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 06 de junio de 2021.

<sup>429</sup> El porcentaje incluye votación en casillas especiales. Disponible en: <https://computos2021.ine.mx/votos-districto/mapa>

(1,5%), en Países Bajos 184 (1,4 %), en Italia 164 (1,3 %) y en Australia 136 (1%), entre otros con un porcentaje menor al 1%.

### **Acciones afirmativas para personas migrantes y residentes en el extranjero**

En acatamiento de las sentencias SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021 y Acumulados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el INE modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional para las Elecciones del 2021.

Por otro lado, el Tribunal también determinó que el INE debe llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral federal y dar la posibilidad de que cada persona registrada como candidata, pueda solicitar la protección de sus datos personales respecto de la acción afirmativa por la que participa.

El 4 de marzo de 2021, el INE aprobó un acuerdo<sup>430</sup> mediante el cual se implementaron acciones afirmativas a favor de la comunidad migrante. Este acuerdo fue aprobado en cumplimiento de una sentencia<sup>431</sup> del TEPJF de 21 de febrero de 2021.

En ese contexto, el INE estableció que, para este proceso electoral los partidos políticos nacionales debían postular un mínimo<sup>432</sup> de 5 fórmulas de candidaturas integradas por personas migrantes o residentes en el extranjero en las cinco circunscripciones del país. Las fórmulas debían ubicarse en los primeros diez lugares de la lista observando además el requisito de paridad, con mínima diferencia por tratarse de un número non: 4 mujeres y 2 hombres o 3 hombres y 2 mujeres. La integración de las fórmulas podía ser mixta siempre y cuando la persona propietaria sea hombre y la suplente mujer.

Para ello, el INE acordó<sup>433</sup> que los partidos políticos debían acreditar alguna de las siguientes constancias de las personas postuladas:

- Credencial para votar desde el extranjero; o
- Inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE); o
- Membresía activa en organizaciones de migrantes o que han impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante; o
- Cualquier otro documento que pudiera resultar idóneo para acreditar el vínculo, sujeto a valoración del INE.

---

<sup>430</sup> INE/CG160/2021 - Acatamiento EXP. SUP-RAP-21/2021 y Acumulados., Disponible en:

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

<sup>431</sup> SUP-RAP-0021-2021. Disponible en:

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf)

<sup>432</sup> Los partidos políticos tenían la libertad para postular más candidaturas en favor de las personas migrantes o residentes en el extranjero, pues las cinco fórmulas obligatorias constituyen un piso mínimo.

<sup>433</sup> Acuerdo INE/CG160/2021.

De acuerdo a la información publicada por el INE, 10 personas migrantes<sup>434</sup> (5 hombres y 5 mujeres) ingresaron al órgano legislativo, resultado que marca un hito en la inclusión de esta comunidad en la Cámara de Diputados y Diputadas.

A nivel de entidad federativa, la Misión tomó conocimiento que también existieron medidas para la inclusión de personas migrantes y residentes en el extranjero en Durango, Guerrero, Nayarit y Zacatecas.

Adicionalmente, en Jalisco, los oriundos del estado en el exterior votaron por una diputación de representación proporcional, mientras los originarios de la Ciudad de México tuvieron la oportunidad de elegir, por primera vez, una diputación migrante<sup>435</sup>.

La Misión reconoce los esfuerzos de las autoridades electorales para garantizar la inclusión de personas migrantes dentro de la vida política del país. No obstante lo anterior, algunos representantes de partidos políticos expresaron que, si bien apoyan dichas medidas de acción afirmativa, estas fueron introducidas ya habiendo iniciado el periodo electoral y en una fecha muy cercana a la etapa de registro de candidaturas (22 al 29 de marzo).

Asimismo, la Misión desea resaltar que, a pesar de que la acción afirmativa garantiza una curul para la población migrante en la Cámara de Diputados, éstos no pudieron ejercer el derecho al sufragio para elegir a sus representantes, introduciéndose una discrepancia entre el derecho al sufragio activo y pasivo de los residentes en el exterior.

## Resultados

De acuerdo a lo publicado por el INE, las acciones afirmativas permitieron la incorporación de 5 personas migrantes a la Cámara de Diputados y Diputadas, tal y como se refleja en la Figura 1.

**Figura 1. Integración de la Cámara de Diputados y Diputadas**  
Estimaciones preliminares desagregadas por acción afirmativa y por partido político



Fuente: [https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/INFOGRAFIA\\_Estadisticas\\_Electorales\\_Correc2\\_05.pdf](https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/INFOGRAFIA_Estadisticas_Electorales_Correc2_05.pdf)

<sup>434</sup> INFOGRAFIA\_Estadisticas\_Electorales\_Correc2\_05.pdf (ine.mx)

<sup>435</sup> Acuerdo INE/CG375/2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119278/CGex202104-16-ap-13-Gaceta.pdf>

## **Hallazgos y recomendaciones**

### **Voto en el extranjero**

La mayoría de las personas entrevistadas por la Misión coincidieron en que los procedimientos necesarios para acceder al derecho al voto en el extranjero representan una carga importante a la ciudadanía. Asimismo, expresaron su disconformidad por tener que realizar este procedimiento para cada elección, a pesar de mantener el mismo domicilio.

- Evaluar alternativas para que las y los mexicanos en el exterior que ya cuenten con una Credencial para Votar desde el Extranjero no necesiten registrarse en la lista nominal para cada elección.

A pesar de los esfuerzos del INE, las personas entrevistadas por la Misión manifestaron que la comunicación ha sido insuficiente respecto a los plazos y múltiples pasos a seguir para el registro. Dado que existe un riesgo de desistimiento del elector ante procedimientos que son percibidos como complejos, y un grupo que recibe poca información y formación cívica, la Misión recomienda:

- Evaluar las campañas de comunicación realizadas para el proceso electoral 2020-2021 que buscaron fomentar la credencialización y el registro en la lista nominal, con el objetivo de determinar el impacto de las estrategias utilizadas e identificar oportunidades de mejora.
- Reforzar las campañas de información para comunicar las fechas y procedimientos para el registro de electores en el exterior.
- Delimitar mejor las responsabilidades por parte del INE y los OPLs en materia de comunicación cívico-electoral en el exterior, así como en el establecimiento de vínculos con las comunidades migrantes en procesos de capacitación, formación y difusión de información político-electoral.

La Misión fue informada de que los lineamientos para solicitar y actualizar la credencial de elector desde el exterior establecen que las representaciones del exterior únicamente pueden procesar solicitudes de credenciales dentro de su jurisdicción. Si bien esto resulta lógico como mecanismo de organización y de asignación de responsabilidades, en la práctica no ha sido ideal para las personas migrantes, que en ocasiones deben trasladarse distancias muy largas para poder acudir a la representación que les corresponde, teniendo otra a una distancia más cercana. En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Permitir que las y los residentes en el exterior tengan la opción de acudir a la oficina consular más cercana a su domicilio para solicitar la Credencial para Votar desde el Extranjero. Lo anterior con el objetivo de facilitar el acceso del derecho al sufragio de esta población.

### **Voto por Internet**

Esta es la primera vez que el INE implementó el Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI), como una de las dos opciones para las personas residentes en el extranjero que estaban facultadas para votar. Los técnicos de la OEA constataron que, si bien este sistema contaba con un cifrado de comunicaciones que cumplió con las especificaciones técnicas determinadas por el

INE, existen versiones más actualizadas y robustas que pudieron haberse utilizado, abarcando también a la superficie de ataque del organismo. Por otro lado, la Misión observó que el INE implementó una *blockchain* para el SIVEI y que todos los nodos estuvieron concentrados en dispositivos y servidores del INE. En base a lo anterior, se recomienda:

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

#### Acción afirmativa para migrantes

La MVE/OEA reconoce las acciones que la autoridad electoral ha desarrollado para garantizar la inclusión de personas migrantes dentro del quehacer político de México. La postulación obligatoria de al menos una persona migrante dentro de los diez primeros puestos de las listas de representación proporcional a la Cámara de Diputados constituye un avance importante para la representación política de este sector de la sociedad. No obstante, la Misión tomó nota de que esta medida significó la modificación de las reglas para la conformación de las listas ya durante el transcurso del proceso electoral y a pocos días del cierre del registro de candidaturas.

Asimismo, la Misión subraya que, a pesar de que la acción afirmativa garantiza una curul para la población migrante en la Cámara de Diputados, éstos no pudieron ejercer el derecho al sufragio dado que la legislación actual no permite el voto de mexicanos en el exterior para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Lo anterior representa una discrepancia entre el derecho al sufragio activo y pasivo de los residentes en el exterior.

En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Evaluar la posibilidad de extender el voto de los residentes en el exterior para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tal como ya lo hacen respecto a la Presidencia y el Senado. De igual forma, sería importante transitar hacia una armonización de las constituciones estatales para brindar iguales derechos a todas y todos los mexicanos.
- Procurar que las acciones emprendidas a favor del reconocimiento tanto de migrantes como de otros grupos subrepresentados en la vida política mexicana sean acordadas y comunicadas con tiempo suficiente antes del proceso electoral y particularmente, al periodo de registro de candidaturas.

## 6) JUSTICIA ELECTORAL

### Introducción

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

En México las funciones de justicia electoral recaen en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que forma parte de la estructura del Poder Judicial y se organiza en tribunales locales, Salas Regionales, la Sala Regional Especializada y la Sala Superior. Adicionalmente, el INE, como organismo electoral de carácter administrativo, también asume algunas funciones de resolución de controversias electorales en sede administrativa y emite medidas cautelares en el marco de procesos sancionadores.

La articulación de ambos, en el marco de una elección y de la pluralidad de recursos existentes, son los temas que se analizarán prioritariamente en el presente informe.

Los organismos electorales mexicanos han fortalecido su rol en los últimos años y existe un importante desarrollo y consolidación de los tribunales electorales en materia de resolución de disputas electorales, así como una pluralidad de recursos e instancias para la impugnación de la mayor parte de decisiones del proceso electoral. Según la información disponible en el portal institucional del TEPJF desde el 7 septiembre de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2021, el TEPJF resolvió un total de 15,290 impugnaciones. Los temas más recurrentes en las demandas del proceso electoral federal del 2020-2021 fueron los resultados electorales (27.38%), la vida interna de los partidos (22.10%) y los procedimientos sancionadores (13.89%)<sup>436</sup>.

Se pudo constatar a través de e la revisión de la legislación electoral y de la información recibida por la Misión que casi todos los actos de los organismos electorales pueden ser revisados e impugnados (incluso los lineamientos o reglamentos emitidos) y en todas las etapas del proceso electoral (previo, durante o posterior a la elección). Adicionalmente, el Tribunal Electoral también asume funciones en las controversias al interior de los partidos políticos.

La Misión reconoce la capacidad institucional del TEPJF en el manejo de la carga de trabajo que la legislación le asigna. Adicionalmente, destaca que, en esta ocasión nuevamente se hizo patente un alto grado de litigiosidad, reflejado en la alta cantidad de pronunciamientos que debió emitir la justicia electoral mexicana.

### Marco jurídico

El principal marco normativo se encuentra en los dispositivos siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

---

<sup>436</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. “*El Tribunal Electoral refrendó su papel de garante de los derechos político-electorales de la ciudadanía al concluir la resolución de impugnaciones relativas a los procesos electorales 2020-2021*”. (5 de enero, 2022). Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4396/0>

- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- Ley General de Partidos Políticos
- Ley General en Materia de Delitos Electorales

### **Sistema de impartición de justicia**

En México, los organismos electorales son el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### **— Instituto Nacional Electoral (INE)**

Es la autoridad en la materia administrativa, organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño<sup>437</sup>. Tiene como principal función organizar las elecciones, conjuntamente con los Organismos Públicos Locales<sup>438</sup>. Su sede central se ubica en ciudad de México (distrito federal), pero, para ejercer funciones en todo el territorio nacional, cuenta con 32 delegaciones (una en cada entidad federativa) y 300 subdelegaciones (en cada distrito electoral uninominal)<sup>439</sup>. En las entidades federativas, cada delegación está conformada por: la junta local ejecutiva y juntas distritales ejecutivas, el vocal ejecutivo y el consejo local o consejo distrital (de manera temporal, durante el proceso electoral federal)<sup>440</sup>.

Entre las funciones del INE<sup>441</sup>, se encuentra la capacitación electoral; fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos; registrar a los partidos políticos nacionales; los escrutinios y cómputos de las elecciones federales; la “geografía electoral” (determinar los distritos electorales y circunscripciones plurinominales); el padrón y la lista de electores; administrar, como única autoridad, el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas para partidos políticos y candidaturas independientes. También tiene entre sus atribuciones entregar los recursos que les corresponden a las organizaciones políticas como parte del financiamiento público. Adicionalmente, tiene la potestad para imponer medidas cautelares que impliquen, entre otros temas, suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión. Se encarga también de declarar la validez y otorgamiento de constancias de autoridades federales (diputados y senadores) y efectuar el cómputo de la elección de Presidente de la República en los distritos electorales uninominales, entre otras que determine la ley<sup>442</sup>.

#### **— 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.

<sup>437</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 29 y 31.

<sup>438</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 29-80 (INE) y 98- 104 (organismos públicos locales).

<sup>439</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 33.

<sup>440</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 61.

<sup>441</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 32 y 160.

<sup>442</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, Base III, apartado D.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en las elecciones federales de diputaciones y senadurías, la elección de la Presidencia de la República<sup>443</sup>, impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad federal electoral, impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades competentes en las entidades federativas que “puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones” (que deben interponerse dentro de los plazos electorales y cuando sea factible antes de la fecha para la instalación de los órganos o la toma de posesión de funcionarios). También conoce la impugnación de actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de la ciudadanía para votar, ser electa y de afiliación libre y pacífica, conflictos o diferencias laborales entre el tribunal y sus servidores, conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores, la determinación e imposición de sanciones por el INE a partidos o agrupaciones políticas, personas físicas o morales (nacionales o extranjeras) que infrinjan la ley, asuntos de violaciones sobre propaganda política y electoral o actos anticipados de campaña y precampaña, además de lo adicional que establezca la ley<sup>444</sup>.

## **I. Características específicas de la Justicia Electoral**

### **1. Tribunal independiente e imparcial**

#### **1.1 Integración**

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

La Sala Superior del TEPJF está integrada por siete magistradas y magistrados propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por un periodo de nueve años improrrogables<sup>445</sup>. La elección será escalonada, según el procedimiento establecido por ley<sup>446</sup>.

Las y los magistrados electorales deben cumplir con los requisitos establecidos por ley, que no pueden ser menores que lo exigido para ser ministra o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son los siguientes<sup>447</sup>: (a) tener ciudadanía mexicana por nacimiento y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; (b) tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; (c) poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciatura en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; (d) haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; (e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión<sup>448</sup>; (f) no haber sido Secretario o Secretaria de Estado, Fiscal General de la República, senador o senadora, diputado o diputada federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento. Además, se señala que los nombramientos deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o

---

<sup>443</sup> Se resuelve en única instancia por la Sala Superior, la que también realiza el cómputo final, una vez resueltas todas las impugnaciones (declaración de validez de la elección y declaración de Presidente electo a quien hubiera obtenido el mayor número de votos).

<sup>444</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>445</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>446</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>447</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 95.

<sup>448</sup> No obstante, si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Adicionalmente, se requiere cumplir con los requisitos siguientes<sup>449</sup>: (a) contar con credencial para votar con fotografía; (b) acreditar conocimientos en derecho electoral; (c) no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; (d) no haber sido registrado como candidato o candidata a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y (e) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

En ese sentido, lo que se privilegia para la selección de los miembros de la Sala Superior del TEPJF es la propuesta de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la votación del Senado de la República, en el marco de cumplimiento de los requisitos antes enumerados. Respecto a medidas de promoción de la equidad de género, para el caso de los concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales (en todo el Poder Judicial no solo en el Tribunal Electoral), la Constitución establece que se observe el principio de paridad de género<sup>450</sup>.

La Presidencia es elegida entre sus miembros por un periodo de cuatro años<sup>451</sup>. La Misión conoció que, posteriormente a la elección, a pesar de que quien ejercía la presidencia aún se encontraba durante su periodo de vigencia, se realizaron cambios en las funciones de las y los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Según la información pública, el 4 de agosto de 2021, el entonces Presidente José Luis Vargas Valdez dejó el cargo y asumió como Presidente el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Sin embargo, el 10 de agosto de 2021, la Sala Superior informó que ambos magistrados presentaron sus renuncias a la Presidencia<sup>452</sup>. Como consecuencia, se nombró al magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera como presidente, por ministerio de ley, hasta el 1 de septiembre, en que se convocó a sesión privada para designar la nueva titularidad de la Presidencia de la Sala Superior. El 2 de septiembre, por unanimidad, el Pleno de la Sala Superior eligió al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón como su Presidente, con vigencia hasta octubre de 2024<sup>453</sup>.

Es importante destacar que los cambios mencionados anteriormente tuvieron lugar cuando aún se tramitaban controversias relativas al proceso electoral. Al respecto, la Misión reconoce los esfuerzos realizados por los magistrados y magistradas para garantizar continuidad durante el proceso electoral y efectuar una selección definitiva de la Presidencia, evitando cualquier posible afectación al pleno ejercicio de las funciones del órgano máximo de la justicia electoral mexicana. No obstante, a modo de fomentar confianza en los actores políticos y la ciudadanía en general, es importante que los órganos electorales sostengan el mayor grado de estabilidad institucional durante un proceso electoral.

---

<sup>449</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículo 212.

<sup>450</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 94.

<sup>451</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>452</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4196/0> (10 de agosto).

<sup>453</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4219/0> (2 de septiembre de 2021)

## — Instituto Nacional Electoral

El INE tiene como órgano superior de dirección al Consejo General, integrado<sup>454</sup> por un consejero o consejera a Presidente y diez consejeros y consejeras electorales, así como (con voz, pero sin voto) por los consejeros y consejeras del Poder Legislativo<sup>455</sup>, las y los representantes de los partidos políticos<sup>456</sup> y el Secretario/a Ejecutivo/a. La consejera o el consejero Presidente y demás consejeros electorales permanecen en el cargo por nueve años, no pueden ser reelectos y se renuevan de forma escalonada.

Para la elección de las y los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se requiere la votación favorable de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados<sup>457</sup>.

Las y los consejeros deben cumplir los siguientes requisitos<sup>458</sup>: (a) tener ciudadanía por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; (b) estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; (c) tener más de 30 años de edad, el día de la designación; (d) poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que permitan el desempeño de sus funciones; (e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso; (f) haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; (g) no haber sido registrado como candidato o candidata, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; (h) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; (i) no ser Secretaria o Secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública federal o estatal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y (j) no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario.

Por tanto, lo que se privilegia para la selección de las y los integrantes del Consejo General del INE es la propuesta de cada una de las entidades y la votación favorable de la Cámara de

---

<sup>454</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, base V, apartado A; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 36.

<sup>455</sup> Uno por cada grupo parlamentario con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Solo uno por grupo parlamentario, aunque integren las dos Cámaras. Pueden designar hasta dos suplentes por cada propietario (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 36, numeral 4).

<sup>456</sup> Los partidos políticos nacionales (con registro vigente). Pueden designar un suplente y pueden sustituirlos en cualquier momento, dando aviso oportuno al Consejero presidente (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 36, numeral 9).

<sup>457</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, base V, apartado A; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 36.

<sup>458</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 38.

Diputados, con el cumplimiento de los requisitos exigidos constitucionalmente. Además, el principio de paridad de género también debe observarse en la integración de los organismos autónomos, como es el caso del INE<sup>459</sup>.

### — Carrera administrativa electoral

En relación con la especialización y la existencia de una carrera administrativa de las y los funcionarios electorales, para el TEPJF, la Constitución establece que la regulación en el ingreso, formación, permanencia y demás aspectos respecto de servidores y servidoras públicos de la carrera judicial se remite a la del Poder Judicial y las reglas especiales y excepciones por ley<sup>460</sup>.

En el caso del INE, se señala que el Instituto dispondrá del personal necesario para el ejercicio de sus atribuciones<sup>461</sup>. Específicamente, para el desempeño de sus funciones el Instituto y los Organismos Públicos Locales cuentan con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos, integrados en un Servicio Profesional Electoral Nacional<sup>462</sup> que se regirá por el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo General<sup>463</sup>, además de personal adscrito a una rama administrativa, para el óptimo desempeño de las funciones institucionales, que se regirá también por dicho Estatuto<sup>464</sup>.

## 1.2 Autonomía

El TEPJF goza de autonomía económica, financiera y administrativa. El Tribunal propone su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación<sup>465</sup>. Una vez aprobado el presupuesto, el TEPJF cuenta con recursos propios, que puede administrar y gestionar.

Adicionalmente, según la Constitución, la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponde a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, integrada por la o el Presidente del Tribunal Electoral (que preside), una Magistrada o Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por sorteo (“insaculación”<sup>466</sup>) y tres miembros de la Judicatura Federal<sup>467</sup>. El Tribunal expide su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento<sup>468</sup>.

Por su parte, el INE cuenta con un patrimonio propio. La fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto se encarga a un órgano interno de control, con autonomía técnica y de

---

<sup>459</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, segundo párrafo.

<sup>460</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99, último párrafo; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículo 240 y siguientes.

<sup>461</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, numeral V, apartado A.

<sup>462</sup> Según señala también este artículo: “El Servicio Profesional Electoral Nacional, tendrá dos sistemas, uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales, que contendrán los respectivos mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, así como el catálogo general de los cargos y puestos del personal ejecutivo y técnico”.

<sup>463</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 30, numeral 3.

<sup>464</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 30, numeral 4, 202 - 206.

<sup>465</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>466</sup> Según el Diccionario panhispánico de español jurídico, “insacular” se define como “nombrar por sorteo a la persona que ha de desempeñar una función, generalmente en un proceso judicial”.

<sup>467</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>468</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

gestión<sup>469</sup>. La legislación también indica que el INE es una autoridad electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño<sup>470</sup>.

Según pudo observar la Misión, la contraprestación o remuneración de las y los magistrados electorales y funcionarios del Consejo General del INE, así como la adaptación de medidas para su seguridad, son cuestiones que no parecen generar dificultades o cuestionamientos en México. En el caso de las y los magistrados electorales, como una garantía adicional, la normativa señala que la remuneración que perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo<sup>471</sup>.

Como se señaló anteriormente, el periodo de las y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de los integrantes del Consejo General del INE es por un tiempo determinado de nueve años, que no puede ser renovado. Ello les permite estabilidad en el cargo y les brinda garantías para su pleno ejercicio.

### **1.3 Responsabilidad**

Los procesos disciplinarios contra jueces y autoridades electorales ante un supuesto mal desempeño deben respetar las garantías del debido proceso y el principio de legalidad. La legislación también estipula que se deben habilitar medios de impugnación para controvertir las sanciones impuestas. La Constitución alude a la posibilidad de imponer sanciones de índole administrativa, penal (en caso de actos de corrupción) y también de juicio político que pueden derivar, en este último caso, en destitución e inhabilitación<sup>472</sup>.

Adicionalmente, como contraparte, la Constitución reconoce una serie de garantías en el marco de los procesos penales (tales como la presunción de inocencia o la posibilidad de ejercer el derecho de defensa)<sup>473</sup>. Estas garantías se extienden, según estándares interamericanos<sup>474</sup>, a todos los procedimientos de carácter sancionador.

### **1.4 Carácter de las decisiones del TEPJF**

En México, la Constitución establece expresamente que el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, de lo que exceptúa las acciones de inconstitucionalidad, estas últimas a cargo de la Suprema Corte de Justicia<sup>475</sup>.

Además, se regula que le corresponde resolver “en forma definitiva e inatacable” las impugnaciones en elecciones de Presidencia de la República; las elecciones federales (diputaciones y senadurías), las impugnaciones de actos y resoluciones de autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales y de revocación de mandato; impugnaciones

---

<sup>469</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, numeral V, apartado A.

<sup>470</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 31.

<sup>471</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 94, párrafo décimo tercero; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 116.

<sup>472</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 109 y 110.

<sup>473</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 20.

<sup>474</sup> Cfr., entre otras, Corte IDH, Caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71.

<sup>475</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 99 y 105, fracción II; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 6 numeral 4.

de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias, que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso o el resultado final de las elecciones; impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales; conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores; determinación e imposición de sanciones por parte del INE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de la Constitución y las leyes; asuntos que el INE someta a su conocimiento por violaciones a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que corresponda<sup>476</sup>; junto con las demás funciones que establezca la ley<sup>477</sup>.

La Constitución indica que, en materia electoral, la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado<sup>478</sup>.

### **1.5 Control de constitucionalidad y de convencionalidad**

La normativa mexicana habilita expresamente el control de constitucionalidad con efectos concretos. En ese sentido, la propia Constitución establece que las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución; aunque, en la línea de un control de constitucionalidad difuso, las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio<sup>479</sup>. En esos supuestos, la Sala Superior debe informar a la Suprema Corte de Justicia<sup>480</sup>. Los efectos generales de la declaratoria de inconstitucionalidad en materia electoral solo se producen en las acciones de inconstitucionalidad<sup>481</sup>.

Adicionalmente, la legislación determina que, en los casos en que existiera una supuesta contradicción de criterios entre el Tribunal Electoral y las salas o el Pleno de la Corte Suprema de Justicia sobre la constitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, las Ministras o Ministros, las salas o las partes pueden denunciar la contradicción, sobre lo cual debe resolver el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera definitiva para establecer cuál criterio debe prevalecer, aunque sin afectar los casos ya resueltos<sup>482</sup>.

En relación con el control de convencionalidad, el Tribunal Electoral ha ido construyendo una línea jurisprudencial<sup>483</sup>, en la que ha pasado por invocar tratados internacionales de derechos

---

<sup>476</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134.

<sup>477</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>478</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, Base VI.

<sup>479</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>480</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>481</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 105.

<sup>482</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99.

<sup>483</sup> Se señala que, en la primera conformación del Tribunal Electoral (1996-2006), se pasó por cuatro fases: (a) invocación de tratados internacionales de derechos humanos para reforzar la determinación del fundamento normativo (SUP-JDC037/1999, SUP-JDC-037/2001, SUP-JRC-069/2003 y SUP-JRC-221/2003), (b) aplicación directa

humanos como parte del sustento de sus decisiones, aplicar de manera directa disposiciones constitucionales y convencionales frente a omisiones legislativas, complementar la fundamentación con tratados, para llegar a habilitar la inaplicación de normas legales por contravenir parámetros en instrumentos internacionales.

## **2. Acceso a la jurisdicción**

### **2.1 Objeto de impugnación**

En México, se regulan diversos medios impugnatorios para cuestionar las principales etapas y actos del proceso electoral, desde el registro de organizaciones políticas hasta el cómputo de resultados. De la revisión de la legislación electoral y de la información recibida por la Misión, se constata que casi todos los actos de los organismos electorales pueden ser revisados e impugnados (incluso los lineamientos o reglamentos emitidos) y en todas las etapas del proceso electoral (previo, durante o posterior a la elección). Adicionalmente, el TEPJF también asume funciones en las controversias al interior de los partidos políticos.

Según la información disponible en el portal institucional del TEPJF, desde el inicio de 2021 al 29 de agosto del mismo año, el TEPJF había resuelto 13.510 asuntos (de 14.128 asuntos ingresados en el 2021)<sup>484</sup>. 4.157 asuntos correspondían a la Sala Superior del TEPJF, órgano máximo de dicho tribunal electoral, en comparación con 11.544 en el año 2020, 3.234 en el año 2019 y 4.635 en el año 2018<sup>485</sup>.

La Misión reconoce la capacidad institucional del TEPJF en el manejo de la carga de trabajo que la legislación le asigna. Asimismo, resalta que, en esta ocasión nuevamente se hizo patente un alto grado de litigiosidad, ante la cantidad de pronunciamientos que debe emitir la justicia electoral mexicana.

#### **2.1.1 Medios impugnatorios existentes**

A continuación se resumen los principales instrumentos de impugnación previstos en la legislación electoral mexicana, junto con los supuestos en que pueden presentarse.

---

de preceptos constitucionales y convencionales ante omisión legislativa (SUP-RAP-031/2006), (c) invocación de tratados internacionales para complementar o reforzar una interpretación conforme con la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001, SUPJDC-128/2001 y SUP-JDC-216/2004) y (d) a través de un voto particular, se justificó ejercer el control de convencionalidad, para inaplicar normas incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (voto particular del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en sentencia SUP-JDC 573/2005, 49). Tras ello, antes de la reforma constitucional del año 2011, el Tribunal Electoral también interpretó los alcances de derechos políticos según instrumentos internacionales (SUP-JDC-695/2007 y SUP-JDC-85/2007). Luego, antes de la reforma constitucional del año 2011, en decisiones del Tribunal Electoral se aplica directamente tratados internacionales (como la Convención Americana sobre Derechos Humanos) para interpretar la Constitución (SUP-JDC-695/2007, SUP-JDC-85/2007). Posteriormente, tras la reforma constitucional, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que era competente para conocer de casos en que solicitara inaplicar normas legales por ser incompatibles con instrumentos internacionales (SUP-JDC 494/2012) e incluso dejó sin efecto actos y exhortó a Congresos federales a efectuar cambios de la Constitución local por incluir normativa contraria a tratados internacionales (SUPJDC-9167/2011). Cfr. Orozco Henríquez, J (2014).

[https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20No.%2029.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20No.%2029.pdf). TEPJF, pp 42-49.

<sup>484</sup> Disponible en <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/E1-Portal%20SGA.pdf>.

<sup>485</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/G4-Portal%20SGA.pdf>

	¿Contra decisiones de qué organismo?	¿Contra qué decisiones? (principales)
<b>Recurso de apelación</b>	Consejo General INE	Resoluciones de recursos de revisión (sobre resultados)  Determinación de sanciones por INE
<b>Juicio de inconformidad</b>	Consejo General INE	Determinaciones de autoridades electorales federales sobre resultados que violen normas constitucionales o legales
<b>Recurso de reconsideración</b>	Salas Regionales (por organizaciones políticas o candidaturas)	Si afectó resultados o en casos de inaplicación de norma por considerarla inconstitucional
<b>Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía</b>	INE (por ciudadanía y quien tiene interés jurídico)	La ciudadanía, por violaciones a sus derechos políticos  Resoluciones que afectan el derecho para integrar autoridades electorales de entidades federativas
<b>Juicio de revisión constitucional-electoral</b>	Actos o resoluciones sobre elecciones de Gobernador y Jefe de Gobierno de Ciudad de México, o de elecciones de autoridades municipales, diputaciones locales, Asamblea Legislativa y titulares de órganos político-administrativos en Ciudad de México	Si las resoluciones son definitivas + existe contravención a norma constitucional + fue determinante en el resultado + existe posible reparación + se han agotado los demás recursos
<b>Recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador</b>	Decisión de fondo de Sala Regional (TEPJF)  Resolución de medidas cautelares por Comisión de Quejas y Denuncias (INE)	Decisiones (sentencias de fondo y decisiones sobre medidas cautelares) en el marco del procedimiento especial sancionador

## Observaciones específicas del proceso electoral 2020-2021

### — Proceso de inscripción, inhabilitación y reemplazo de candidaturas

#### Autoridades para elegir y requisitos

En las Elecciones Federales y Locales de México 2021 se buscaba elegir, en el ámbito federal, 500 diputaciones: 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Además, se elegían 19.915 cargos locales, entre 15 gubernaturas, 30 renovaciones de congresos locales (642 diputaciones de mayoría relativa y 421 de representación proporcional). Asimismo, se elegían autoridades locales en 1.923 ayuntamientos (1.923 presidencias municipales, 2.057 sindicaturas, 14.222 regidurías y 204 concejalías), y 431 cargos auxiliares (22 presidencias, 22 sindicaturas y 88 regidurías, todas de juntas municipales; 299 presidencias de comunidad)<sup>486</sup>.

Para ser elegido diputado o diputada federal, se requiere<sup>487</sup> tener la ciudadanía mexicana por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos; tener 21 años cumplidos el día de la elección; ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de los comicios; no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos 90 días antes de ella; no ser titular de alguno de los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, ni ser Secretaria, Secretario, Subsecretaria o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección; no ser Ministra o Ministro de algún culto religioso, y no estar comprendido en alguna de las incapacidades del artículo 59 de la Constitución, referidas a la posibilidad de reelección y la necesidad de postular por el mismo partido (salvo renuncia o pérdida de militancia).

Además, las personas candidatas deben cumplir, como requisitos de elegibilidad<sup>488</sup>, con estar inscritas en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; no ser magistrada o magistrado electoral o secretaria o secretario del TEPJF, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no ser Secretaria o Secretario Ejecutivo o Director o Directora Ejecutivo del INE, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no ser Consejero o Consejera Presidente o Electoral en el Consejo General, o los consejos locales o distritales del INE, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate, y no ser Presidente Municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo 90 días antes de la fecha de la elección.

---

<sup>486</sup> INE. Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021. Disponible en: [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia\\_21f.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia_21f.pdf?sequence=3&isAllowed=y).

<sup>487</sup> Constitución Política: artículo 55.

<sup>488</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 10.

### Precandidaturas y precampañas

La ley prevé que, al menos 30 días antes del inicio formal de los procesos internos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular, cada partido determina, conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección. Esta determinación debe ser comunicada al Consejo General del INE dentro de las 72 horas siguientes a su aprobación, oportunidad en la que se debe indicar la fecha de inicio del proceso interno, el método o métodos que se utilizarán, la fecha para la expedición de la convocatoria, los plazos de cada fase del proceso interno, los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia, y la fecha de celebración de la asamblea electoral o de la jornada comicial interna<sup>489</sup>.

En esta elección, según información oficial del INE<sup>490</sup>, la precampaña para diputaciones se extendió entre el 23 de diciembre de 2020 y el 31 de enero de 2021. La ley señala que dichas precampañas no pueden durar más de 40 días<sup>491</sup>, dando inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de precandidaturas (todos los partidos en los mismos plazos)<sup>492</sup>.

Ninguna precandidatura que participe en los procesos de selección interna puede realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda antes de la fecha de inicio de precampañas. El incumplimiento de esta disposición deriva en la negativa de registro de la precandidatura<sup>493</sup>. También está prohibido a las precandidaturas a cargos de elección popular la contratación o adquisición de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. Violar esta norma se sanciona con la negativa de registro de la precandidatura o con la cancelación de dicho registro. Si el incumplimiento se comprueba posteriormente a la postulación, el INE niega el registro legal del infractor/a<sup>494</sup>. También está prohibida la entrega de artículos promocionales utilitarios<sup>495</sup>.

Las personas que presentan precandidaturas pueden realizar impugnaciones ante el órgano competente al interior del partido político. Una vez agotada la vía interna, las decisiones de los órganos partidarios pueden ser recurridas ante el TEPJF<sup>496</sup>.

Adicionalmente, las personas precandidatas deben presentar informe de ingresos y gastos de precampaña al órgano interno del partido a más tardar siete días después de la jornada comicial interna o la celebración de asamblea<sup>497</sup>. Si una precandidatura incumple con la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrada legalmente como candidatura<sup>498</sup>. De igual modo, si las precandidaturas rebasan el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General del INE, se les

---

<sup>489</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 226, numeral 2.

<sup>490</sup> Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/eleccion-federal-2021/>

<sup>491</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 226, numeral 2.

<sup>492</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 226, numeral 2.

<sup>493</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 226, numeral 3.

<sup>494</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 226, numeral 5.

<sup>495</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 227, numeral 5.

<sup>496</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 228.

<sup>497</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 229, numeral 2.

<sup>498</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 229, numeral 3.

sanciona con la cancelación de su registro o la pérdida de la candidatura obtenida; en este último caso, los partidos pueden realizar sustituciones<sup>499</sup>.

### Candidaturas: registro y sustitución

Los partidos políticos nacionales tienen el derecho de solicitar el registro de candidaturas a cargos de elección popular<sup>500</sup>. Las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional se registran por fórmulas de candidaturas compuestas por un/a propietario/a y un/a suplente del mismo género, que se consideran de manera independiente, salvo para la votación<sup>501</sup>.

Los partidos políticos deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular para el Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>502</sup>. El INE y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, pueden rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad. Primero, la autoridad electoral fija un plazo improrrogable para la sustitución. De no realizarse la sustitución, se rechaza el registro<sup>503</sup>.

En el caso de las candidaturas a diputaciones, la paridad de género se debe cumplir en la totalidad de solicitudes de registro<sup>504</sup>. En el caso de las listas de representación proporcional, se integran, como ya se señaló, por fórmulas con propietario/a y suplente del mismo género y, además, se alternan las fórmulas de distinto género hasta agotar la lista<sup>505</sup>. Si estas obligaciones no se cumplen al registrarse las candidaturas, el Consejo General del INE otorga un plazo de 48 horas desde la notificación para que el partido rectifique la solicitud de registro de candidaturas, bajo apercibimiento de amonestación pública<sup>506</sup>. Si transcurre el plazo y no se realiza la sustitución, se procede a la amonestación pública y el Consejo General del INE requiere nuevamente que, en un plazo de 24 horas desde la notificación, se haga la corrección<sup>507</sup>. Si el partido reincide, se sanciona con la negativa del registro de las candidaturas<sup>508</sup>.

Para candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa (no de representación proporcional)<sup>509</sup>, se admiten candidaturas independientes, es decir, personas no adscritas a partidos ni agrupaciones políticas que se postulan a la elección, para lo cual se les exige contar con apoyos ciudadanos. Según información oficial del INE<sup>510</sup>, dichos apoyos debieron obtenerse entre el 3 de diciembre de 2020 y el 12 de febrero de 2021. Las y los candidatos independientes deben registrar la fórmula de propietario y suplente<sup>511</sup>. De obtener su registro, no puede darse

---

<sup>499</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 229, numeral 4.

<sup>500</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 232, numeral 1.

<sup>501</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 232, numeral 2.

<sup>502</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 232, numeral 3.

<sup>503</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 232, numeral 4.

<sup>504</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 233.

<sup>505</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 234.

<sup>506</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 235, numeral 1.

<sup>507</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 235, numeral 2.

<sup>508</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 235, numeral 2.

<sup>509</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 362.

<sup>510</sup> Disponible en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/eleccion-federal-2021/>

<sup>511</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 363.

la sustitución en ninguna de las etapas del proceso electoral<sup>512</sup>. En la fórmula de diputaciones, se cancela el registro de la fórmula cuando falte propietario o propietaria, pero la ausencia de suplente no invalida la fórmula<sup>513</sup>.

Al tratarse de una elección en que solo se renovaba la Cámara de Diputados, conforme con la ley las candidaturas se registraron entre el 22 y el 29 de marzo de 2021. En el caso de las diputaciones de mayoría relativa, el registro lo reciben los consejos distritales, mientras el Consejo General del INE recibe las inscripciones para diputaciones por el principio de representación proporcional<sup>514</sup>. Los partidos políticos pueden registrar supletoriamente a alguna o la totalidad de las candidaturas en el caso de las diputaciones de mayoría relativa, pero deben hacerlo como máximo tres días antes de que venzan los plazos antes señalados<sup>515</sup>. Si se presenta solicitud o documentación fuera de estos plazos, se desecha de plano<sup>516</sup>.

Al momento de solicitar el registro, la solicitud debe aportar diversa información de las candidaturas, incluyendo datos personales y otras exigencias. En caso de reelección, se debe adjuntar la carta con los periodos de elección y ejercicio del cargo, de forma que se pueda comprobar que la persona cumple con los límites de reelección establecidos en la Constitución. Junto con lo anterior, todas las personas candidatas deben presentar la declaración de aceptación de la candidatura y la selección de la candidatura según las normas estatutarias del partido<sup>517</sup>.

Para el registro de listas completas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, la solicitud del partido político debe incluir también la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputaciones por el principio de mayoría relativa, tanto por el propio partido como por la coalición<sup>518</sup>. Se deben especificar los integrantes de la lista que optan por la reelección y el número de veces que han ocupado la posición de manera consecutiva<sup>519</sup>. En caso de coalición, se debe acreditar también que se cumplió con las exigencias de la Ley General de Partidos Políticos<sup>520</sup>.

Recibida la solicitud de registro de candidaturas, dentro de los tres días siguientes se verifica el cumplimiento de los requisitos<sup>521</sup>. Si se advierte omisión de uno o más requisitos, se notifica al partido para que subsane dentro de 48 horas siguientes o sustituya la candidatura (de encontrarse dentro del plazo de presentación de candidaturas)<sup>522</sup>. Si los partidos exceden el

---

<sup>512</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 390

<sup>513</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 391.

<sup>514</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 237, numeral 1, literal b.

<sup>515</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 237, numeral 4.

<sup>516</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 4.

<sup>517</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 238, numerales 1-3.

<sup>518</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 238, numeral 4.

<sup>519</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 238, numeral 6.

<sup>520</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 238, numeral 7.

<sup>521</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 1.

<sup>522</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 2.

número de candidaturas simultáneas<sup>523</sup>, se requerirá al partido que informe a la autoridad electoral de las candidaturas o fórmulas que deban excluirse de sus listas<sup>524</sup>. De no comunicar, el INE suprime de las listas las fórmulas necesarias hasta ajustar el límite de candidaturas, iniciando con los registros simultáneos en los últimos lugares de las listas hasta ajustar el número. Si los partidos no cumplen los registros, no se registra la candidatura<sup>525</sup>.

Dentro de los tres días siguientes a que venzan los plazos de verificación y de pedidos de subsanación o sustitución, el Consejo General, y los consejos locales y distritales realizan una sesión con el único objeto de registrar las candidaturas que procedan<sup>526</sup>. La conclusión del registro de candidaturas se comunica con los nombres de las candidaturas y fórmulas registradas y de quienes no cumplieron los requisitos<sup>527</sup>.

La sustitución de candidaturas se rige por las siguientes reglas: dentro del plazo para registro de candidaturas, la sustitución es libre, observando las reglas y el principio de paridad entre géneros<sup>528</sup>. Vencido el plazo de registro de candidaturas, solo pueden sustituirse candidaturas por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia<sup>529</sup>. En el caso de la renuncia, solo procede la sustitución si la renuncia se presenta dentro de los 30 días anteriores a la elección<sup>530</sup>. Esta renuncia también podría ser notificada al Consejo General del INE por parte de la persona postulante, en cuyo caso se hace de conocimiento del partido político para que proceda a la sustitución<sup>531</sup>.

Si las boletas ya estuvieran impresas, no procede modificación en caso de cancelación del registro o la sustitución de una o más candidaturas<sup>532</sup>.

#### Observaciones respecto a la cancelación de candidaturas

Entre los temas más controvertidos en el proceso electoral de 2021 estuvo la cancelación de candidaturas en fechas cercanas a los comicios, por razones que incluyeron hechos de violencia política de género y la no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña.

Durante la etapa preelectoral, incluso antes de la inscripción formal de candidaturas, algunas precandidaturas fueron canceladas por no presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, incluidas dos para gubernaturas.

La ley vigente establece que el órgano interno del partido debe presentar el informe de ingresos y gastos de precampaña a más tardar siete días después de las elecciones internas o la celebración de la asamblea partidaria. También dispone que, de no presentarlo, no se puede

---

<sup>523</sup> Según el artículo 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no pueden registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales. Para los topes locales, se remite a la legislación respectiva.

<sup>524</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 3.

<sup>525</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 4.

<sup>526</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 5.

<sup>527</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 239, numeral 8.

<sup>528</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 241, numeral 1, literal a).

<sup>529</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 241, numeral 1, literal b).

<sup>530</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 241, numeral 1, literal b).

<sup>531</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 241, numeral 1, literal c).

<sup>532</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 267.

registrar legalmente la candidatura, pese a haber sido seleccionado en las elecciones internas o en la asamblea respectiva<sup>533</sup>. Como se desprende de lo anterior, la aplicación de la normativa deriva en la imposibilidad de registro o cancelación de la candidatura ante el supuesto de omisión de presentación del respectivo informe. En los casos de cancelación en las contiendas a gubernatura de Guerrero y Michoacán, la cancelación de estas precandidaturas fue objeto de pronunciamiento por la autoridad administrativa y posteriormente confirmada por la autoridad jurisdiccional<sup>534</sup>. La normativa no establece expresamente una graduación en la aplicación de esta sanción ni contempla que se otorgue un plazo de subsanación ante la omisión.

En días previos a la elección, el INE también informó la cancelación de tres candidaturas<sup>535</sup> debido a que se detectó, luego de una revisión muestral<sup>536</sup>, que incluyeron información falsa en el “formato 3 de 3 contra la violencia de género”<sup>537</sup>. El INE se fundó en que dichas candidaturas no cumplían con el “modo honesto de vivir” que la Constitución mexicana establece como requisito para la adquisición de la ciudadanía<sup>538</sup>. Esta decisión fue posteriormente revertida por la Sala Superior del TEPJF, por considerar que la autoridad administrativa electoral carecía de competencia para determinar la pérdida de la presunción de “modo honesto de vivir”, cuya atribución corresponde a la autoridad jurisdiccional al emitir la sentencia que condena por violencia política de género, lo que no había sucedido en los casos en controversia<sup>539</sup>. En acatamiento a la sentencia del TEPJF, el INE restituyó las tres candidaturas<sup>540</sup>.

#### — Proceso Especial Sancionador (PES)

La Constitución Política establece una serie de prohibiciones aplicables a todos los servidores públicos y entidades públicas durante la campaña electoral:

- No pueden realizar propaganda gubernamental durante los procesos electorales, salvo las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia<sup>541</sup>.
- Aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir

---

<sup>533</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 229.

<sup>534</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4115/093>.

<sup>535</sup> Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/05/26/cancela-ine-registro-a-candidaturas-a-diputaciones-federales-por-incurrir-en-falsedad-de-declaraciones-en-el-formato-3-de-3-contra-la-violencia/>.

<sup>536</sup> Para inscribir la candidatura se exigía como requisito que las personas no hubieran sido condenadas o sancionadas mediante resolución firme por violencia familiar y/o doméstica o cualquier agresión de género en el ámbito privado o público, por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidación corporal y/o como deudores o morosos alimentarios, salvo que acreditaran estar al corriente del pago o que cancelaran en su totalidad la deuda y que no contaran con registro vigente en algún padrón de esta naturaleza. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/04/04/revisara-ine-que-aspirantes-a-diputaciones-federales-cumplan-la-3-de-3-contra-la-violencia/>.

<sup>537</sup> Disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116222/CGex202012-21-ap-7-a.pdf>.

<sup>538</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 34.

<sup>539</sup> SUP-RAP-138/2021 y acumulados. Disponible en:

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf).

<sup>540</sup> <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/05/acata-ine-sentencia-del-tepjf-y-restituye-candidaturas-que-cometieron-violencia-en-razon-de-genero/>

<sup>541</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo.

en la equidad de la competencia entre los partidos políticos<sup>542</sup>.

- La propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público<sup>543</sup>.

En el proceso electoral de 2021 se iniciaron diversos procedimientos especiales sancionadores contra servidores públicos que habrían infringido esta normativa, especialmente el artículo 134 de la Constitución, referido a la prohibición de propaganda gubernamental durante procesos electorales y a la prohibición de personalización de la propaganda gubernamental.

Es importante precisar que el procedimiento especial sancionador procede<sup>544</sup> justamente por faltas cometidas durante el proceso electoral, a diferencia del procedimiento sancionador ordinario, que puede darse por faltas cometidas dentro o fuera del proceso electoral. El procedimiento especial sancionador se encauza frente a conductas que contravengan la norma constitucional respecto a la distribución de espacio en radio y televisión para partidos políticos y la habilitación de prerrogativas para candidaturas independientes conforme a ley. Asimismo, por conductas que desobedezcan la prohibición para partidos políticos de contratación directa o indirecta de tiempos en radio y televisión, la prohibición para personas físicas y morales (jurídicas) de contratación directa o indirecta de propaganda en radio y televisión para influir en preferencias electorales, la prohibición de propaganda gubernamental<sup>545</sup>, las normas sobre propaganda estatal<sup>546</sup>, y/o las normas sobre actos anticipados de precampaña o campaña.

El procedimiento especial sancionador inicia por una denuncia o por una investigación de oficio, esto último de manera excepcional y solo ante una violación evidente y grave. La instrucción del procedimiento se encuentra a cargo del INE (Secretaría Ejecutiva del Instituto a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral - UTCE)<sup>547</sup>, que investiga, emplaza para audiencia de alegatos, integra el expediente y lo remite<sup>548</sup>. La UTCE tiene un plazo no mayor de 24 horas desde su recepción, para admitir o rechazar de plano<sup>549</sup>.

Al admitir la denuncia, la UTCE del INE puede proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias adoptar medidas cautelares<sup>550</sup>. También las pueden solicitar los/las denunciantes<sup>551</sup>. Es la Comisión de Quejas y Denuncias del INE la que decide sobre las medidas cautelares, por ejemplo

---

<sup>542</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, párrafo séptimo.

<sup>543</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, párrafo octavo (aplicable también en tiempo no electoral).

<sup>544</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 470.

<sup>545</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, Base III.

<sup>546</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, octavo párrafo.

<sup>547</sup> La competencia del INE y el TEPJF en este tema viene de la propia Constitución (Artículo 41, Base III, apartado D). Señala que INE investiga infracciones e integra expediente, que conoce y resuelve TEPJF. También que INE puede imponer medidas cautelares para suspender o cancelar de manera inmediata transmisiones en radio y televisión.

<sup>548</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 470 y 471.

<sup>549</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 471, numeral 6.

<sup>550</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 471, numeral 8.

<sup>551</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 471, numeral 2, literal f.

para suspender o cancelar de manera inmediata transmisiones en radio y televisión<sup>552</sup>. La decisión adoptada puede ser impugnada ante la Sala Superior del TEPJF<sup>553</sup>, mediante recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador<sup>554</sup>.

Sobre el tema de fondo del procedimiento, se pronuncia el Tribunal Electoral sin participación del INE. Primero se pronuncia la Sala Regional Especializada<sup>555</sup> del TEPJF, con decisión que puede ser impugnada ante la Sala Superior<sup>556</sup>.

### — El rol de los servidores públicos en campaña electoral

#### Regulación y procedimiento

La Misión observó que, previamente a la elección, gran parte del debate entre los actores políticos, el gobierno y la sociedad civil giró en torno a las disposiciones constitucionales relativas a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental<sup>557</sup>, ante reclamos de posible incumplimiento de esta normativa por parte de servidores públicos.

Al respecto, la Misión tomó nota de que, a lo largo del proceso electoral, el INE recibió 190 quejas por violación al artículo 134 constitucional<sup>558</sup>. Las instancias administrativas y jurisdiccionales electorales conocieron múltiples procedimientos en contra de funcionarios públicos, incluyendo el titular del Poder Ejecutivo, por actos y declaraciones emitidas durante el proceso electoral.

La MVE/OEA constató que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales emitieron numerosos acuerdos, resoluciones y criterios respecto a este tema, en ejercicio de sus competencias, negando o concediendo medidas cautelares<sup>559</sup>, así como determinando si existía o no una infracción de ser el caso.

La Sala Superior del TEPJF ha sentado algunos criterios al interpretar los alcances de estas prohibiciones, incluso antes de este proceso electoral, tanto al revisar decisiones de fondo como al conceder o negar medidas cautelares.

En ese sentido, la Sala Superior ha establecido que los funcionarios públicos de cualquier orden de gobierno tienen el deber de aplicar los recursos con imparcialidad para no influir en la equidad de la contienda entre partidos (principio de imparcialidad). Asimismo, ha determinado que la propaganda debe ser institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social. En aplicación de la disposición constitucional, no debe darse “promoción personalizada” de cualquier servidor público (nombres, imágenes, voces o símbolos), prohibición que también

---

<sup>552</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 41, Base III, apartado D; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 471, numeral 8.

<sup>553</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 471, numeral 8.

<sup>554</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 109, literal b). Esta ley precisa que las medidas cautelares se refieren a violación del apartado D, base III, del artículo 41 de la Constitución.

<sup>555</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículos 476 y 477.

<sup>556</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 109, literal a).

<sup>557</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 41 y 134.

<sup>558</sup> Unidad Técnica Contencioso Electoral (UTCE) del Instituto Nacional Electoral (INE). Estadística. Proceso Electoral Federal 2020-2021. Quejas y Denuncias. Actualizado al 3 de junio de 2021.

<sup>559</sup> En el marco de estos procedimientos, según información del INE, se solicitaron 203 medidas cautelares, de las cuales, la mayor parte se declararon improcedentes (82) y casi la mitad de ese número se concedieron (49).

deriva en que no se deben promocionar logros de gobierno, obra pública o información sobre programas o acciones con innovaciones en bien de la ciudadanía, que promocionen a un funcionario público, tercero o partido político<sup>560</sup>. También ha aclarado que no se busca impedir que se lleven a cabo actos inherentes al ejercicio de las funciones públicas, sino evitar que se contravengan disposiciones de orden público, que buscan que no se utilicen recursos públicos para fines distintos (electorales), así como evitar que funcionarios públicos usen su posición para promoverse a sí mismos o a un tercero, lo que contravendría de forma directa la equidad e igualdad en la contienda electoral<sup>561</sup>. De igual modo, la Sala ha advertido que determinados funcionarios, por su “investidura, presencia ante la ciudadanía, responsabilidades y posición política relevante, pueden ejercer presión, coacción o inducción indebida de los electores o generar cierta parcialidad política electoral”<sup>562</sup>.

Al interpretar el artículo 134 de la Constitución, la Sala Superior también ha precisado que se regula: (a) prohibición absoluta de difusión de propaganda gubernamental, durante el periodo de campaña electoral (prohibición temporal); (b) prohibición de difundir propaganda gubernamental con fines electorales (prohibición de contenido), y (c) prohibición de difundir propaganda gubernamental que impliquen promoción personalizada (prohibición de contenido). En ese marco, las autoridades electorales tienen competencia para sancionar siempre que las conductas prohibidas tengan “incidencia en los procesos electorales”<sup>563</sup>.

Adicionalmente, sin proscribir determinada forma de comunicación gubernamental, la Sala Superior establece como criterios aplicables para los servidores públicos en procesos eleccionarios<sup>564</sup>:

- a) Durante las campañas electorales y hasta el día de la jornada, los gobiernos de cualquier nivel y sus funcionarios/as tienen prohibido difundir propaganda gubernamental, por cualquier medio o modalidad de comunicación social (entrevistas y conferencias de prensa), en ninguna de las entidades federativas (por tratarse de comicios federales), salvo las excepciones constitucionales, esto es, servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, entre otros.
- b) En caso de que los gobiernos y sus funcionarios no puedan garantizar la no difusión de conferencias de prensa con propaganda gubernamental en las entidades federativas con campañas electorales, periodo de reflexión o jornada electoral en curso, o cuando decidan difundirlas por considerar que no contienen propaganda gubernamental, la información que se emita en dichas conferencias deberá cumplir con las siguientes características:
  - Deberá tener carácter institucional y tendrá que abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.
  - En cualquier momento de las conferencias, incluido el periodo de preguntas y respuestas, los funcionarios públicos deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, obra

---

<sup>560</sup> [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0345-2012.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0345-2012.pdf)

<sup>561</sup> *Ídem.* También en [SUP-REP-163/2018](#).

<sup>562</sup> SUP-REP-163/2018.

<sup>563</sup> [SUP-REP-1/2020 y acumulados](#).

<sup>564</sup> [SUP-REP-139/2019](#).

pública, o emitir información dirigida a incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía, como la de valorar positivamente a algún gobierno.

- La información generada durante las conferencias de prensa organizadas por funcionarios públicos deberá tener en todo momento fines informativos, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

Como elementos para identificar la propaganda gubernamental personalizada y evaluar si los hechos denunciados constituyen infracción en materia electoral, la Sala Superior señala en su jurisprudencia<sup>565</sup> que corresponde analizar: (a) elemento personal (voces, imágenes, símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público), (b) elemento objetivo o material (contenido del mensaje difundido a través de medio de comunicación social, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente) y (c) elemento temporal (inicio del proceso electoral o proximidad de debate propio de elección).

Entre las controversias que la Sala Regional Especializada y/o la Sala Superior evaluaron sobre estas materias en el marco del proceso electoral de 2021, se encuentran las siguientes:

- El primer informe de labores de la Presidencia de la República (al concluir el primer año de gobierno) se consideró propaganda gubernamental<sup>566</sup>. Posteriormente, la Sala Regional Especializada determinó que se trataba de propaganda permitida, por lo que no existía infracción de la normativa<sup>567</sup>.
- El evento denominado “Primeros 100 días del Tercer Año de Gobierno” fue considerado como “propaganda gubernamental personalizada”<sup>568</sup>. Por tanto, se determinó que su difusión contravino la prohibición de propaganda gubernamental en periodo de campañas<sup>569</sup>, ya que se estimó que presentaba los elementos personal, objetivo y temporal antes citados. Se consideró que el evento no constituyó un informe anual de labores y que contravino la difusión de propaganda gubernamental en las entidades federativas que ya se encontraban en periodo de campañas<sup>570</sup>. Posteriormente, la Sala Superior del TEPJF<sup>571</sup> también confirmó que la difusión del discurso del Presidente de la República por 100 días de su tercer año de gobierno constituyó propaganda gubernamental personalizada en periodo prohibido<sup>572</sup>.

Respecto de las responsabilidades concretas, la Sala Especializada acreditó la responsabilidad de la realización y difusión del evento, tanto en el caso de la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido (titulares de la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República y del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales), como de existencia de uso indebido de recursos públicos

---

<sup>565</sup> Se cita [Jurisprudencia 12/2015](#), originada por la resolución de SUP-REP-33/2015, SUP-REP-34/2015, SUP-REP-35/2015.

<sup>566</sup> [SUP-REP-142/2019 y acumulado](#).

<sup>567</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4107/6> (09 de abril).

<sup>568</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, párrafo octavo.

<sup>569</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo.

<sup>570</sup> [SRE-PSC-64/2021](#).

<sup>571</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4161/0> (30 de junio).

<sup>572</sup> SUP-REP-250/2021 y acumulados.

(Secretario Particular del Presidente de la República y Director de Área en la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República). Adicionalmente, ordenó dar vista al Órgano Interno de Control de la Oficina de la Presidencia y determinó que 14 concesionarias de radio y televisión incurrieron en infracción al no adoptar las previsiones necesarias en sus transmisiones, por lo que se impuso una multa a cada una de ellas<sup>573</sup>.

- Varias medidas cautelares se negaron por considerar que no proceden respecto de “actos futuros de realización incierta”<sup>574</sup>. Posteriormente, se concedieron algunas por considerar que se “evidenció, con bases objetivas y razonables, la inminencia de la repetición de conductas posiblemente infractoras de la normatividad electoral”<sup>575</sup>.
- En específico, sobre las conferencias matutinas realizadas por el Presidente de la República, se consideró que este modo de comunicación no estaba prohibido en sí mismo. Sin embargo, la Sala Regional Especializada sí estimó que la transmisión de ciertos mensajes en algunas conferencias implicaron difundir propaganda electoral en periodo prohibido, así como vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en la contienda electoral. Por ejemplo, se encontró que el titular del Ejecutivo habría asociado programas sociales a su persona y emitido pronunciamientos en contra de partidos políticos<sup>576</sup>. En situación similar, se consideró que el Presidente habría violado la normativa al presentar cifras de distribución de programas sociales, declarando que determinados partidos políticos podrían dejar dichos programas sociales sin efecto<sup>577</sup>.
- La autoridad jurisdiccional descartó imponer sanciones o determinar responsabilidad cuando funcionarios del gobierno difundieron información de interés público, como sucedió cuando se contestó a un artículo de un medio internacional. En este caso, se descartó que existiera uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada o difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido<sup>578</sup>.

En suma, se constata que el marco normativo constitucional establece una serie de restricciones y prohibiciones dirigidas a los servidores públicos de todos los niveles de gobierno. Las autoridades electorales buscan aplicar estas reglas para garantizar que se cumpla la legislación y al mismo tiempo procurando que no se afecten derechos como la libertad de expresión.

La Misión recibió quejas de diversos actores sobre supuesta inequidad en la campaña debido al

---

<sup>573</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4266/6> (05 de agosto).

<sup>574</sup> [SUP-REP-121/2021](#).

<sup>575</sup> [SUP-REP-229/2021 y acumulados](#).

<sup>576</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4240/6> (19 de julio).

<sup>577</sup> En concreto, se trata de las conferencias matutinas de 16, 19 y 20 de abril (durante el proceso electoral), al presentar cifras sobre la distribución de programas sociales en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero y también al posicionarse en contra de partidos políticos. También se sancionó a 188 emisoras de radio y televisión, por haber difundido las expresiones infractoras del Presidente de la República con la transmisión, total o parcial, de las conferencias denunciadas. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4283/6> (19 de agosto).

<sup>578</sup> Se refiere a la publicación del Secretario de Relaciones Exteriores como respuesta a un artículo de *The Economist* (27 de mayo), que se descartó implicó uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada o difundieron propaganda gubernamental en periodo prohibido. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4235/6> (15 de julio de 2021).

accionar de algunos funcionarios públicos (incluido el Presidente de la República) durante el proceso electoral. Al respecto, la MVE/OEA resalta la importancia de la transparencia y rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. Al mismo tiempo, reconoce que esas obligaciones deben ser compatibles con la obligación legal de actuar de manera que no se interfiera con el normal desarrollo del proceso electoral y con la autonomía de los organismos electorales.

La legislación aspira a garantizar la equidad en la contienda al tiempo que se promueve un debate público diverso y democrático. Según estándares interamericanos<sup>579</sup>, las afirmaciones sobre aspirantes a ejercer cargos públicos “deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado”, debido al interés público de las actividades que realizan (o buscan realizar), ya que se han expuesto a un “escrutinio más exigente” y dada su “enorme capacidad para controvertir la información a través de su poder de convocatoria pública”, lo que exige menores limitaciones a estas formas de expresión.

## **2.1 Legitimación**

En México, las organizaciones políticas son las prioritarias legitimadas para impugnar los diferentes actos en el marco del proceso electoral (desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados). Sin embargo, también se permite que la ciudadanía pueda impugnar, especialmente en el marco del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, pero también para generar algún tipo de recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador.

## **2.2 Requisitos formales**

En cuanto a los requisitos de forma exigidos para acudir al órgano jurisdiccional electoral, referidos a la admisibilidad de la petición, la normativa<sup>580</sup> regula que los medios de impugnación se deben presentar por escrito, como regla general, ante quien ha emitido la decisión, y deben cumplir con las siguientes condiciones: (a) constar el nombre de la persona actora; b) señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; c) acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería de quien promueve; d) identificar el acto o resolución impugnado y la persona responsable; e) mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución; f) ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos (no requerido si la violación se refiere exclusivamente a puntos de derecho); y g) hacer constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve.

En caso de que el medio de impugnación no se presente por escrito o no se cumplan los requisitos, o que el recurso resulte “evidentemente frívolo” o tenga “notoria improcedencia”, se

---

<sup>579</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, 2009, numerales 39-41.

<sup>580</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 9, numerales 1 y 2.

rechaza de plano. También se desecha cuando no existan hechos y agravios, o solo hechos sin que se puedan deducir agravios<sup>581</sup>.

Del análisis de la legislación, la MVE/OEA considera que los requisitos exigidos responden a los parámetros generalmente establecidos para todo pedido ante instancias jurisdiccionales o administrativas y no generan limitaciones irrazonables al pleno ejercicio del derecho de petición o recurso.

### **2.3 Requisitos económicos**

La Misión no recibió reclamos respecto a que las tasas, finanzas, cauciones o exigencias económicas para iniciar controversias o presentar recursos sean irrazonables o generen un obstáculo insuperable.

## **3. Proceso justo y efectivo**

### **3.1 Plazos**

Como regla general, los recursos o medios impugnatorios existentes en México tienen plazos previstos para su presentación de cuatro días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado<sup>582</sup>. En el caso de algunos recursos, como la apelación a los registros de electores, se computa un plazo de tres días<sup>583</sup>. En este lapso se considera la totalidad de días como hábiles<sup>584</sup>.

La Misión no ha recibido reclamos en el sentido de que dichos plazos puedan ser irrazonables para efectos de la presentación de cualquier tipo de pedido, recurso o medio impugnatorio.

### **3.2 Derecho de defensa y participación**

En México se habilita la posible participación de los partidos políticos y la ciudadanía afectada en las controversias o frente a los recursos presentados, lo que permite el ejercicio de su derecho de defensa.

### **3.3 Preclusión**

En general, las etapas del proceso electoral mexicano concluyen, por lo que no puede revertirse a instancias previas (registro de partidos, padrón electoral, candidaturas, campaña, resultados numéricos) si no fueron presentados los cuestionamientos, impugnaciones o recursos en el momento oportuno.

La norma vigente establece que uno de los objetivos que busca garantizar el sistema de medios de impugnación es la “definitividad” de los distintos actos y etapas de los procesos electorales (además de que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad)<sup>585</sup>.

---

<sup>581</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 9, numeral 3.

<sup>582</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículos 7 y 8.

<sup>583</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 43.

<sup>584</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículos 7 y 8.

<sup>585</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 3.

### 3.4 Prueba

La legislación electoral mexicana enumera los medios probatorios susceptibles de ser presentados<sup>586</sup> y precisa que lo que debe ser objeto de prueba son los hechos controvertibles (no el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni los que hayan sido reconocidos). Además, se establece que quien afirma un hecho o lo niega es quien está obligado a probar dicha afirmación<sup>587</sup>.

Conforme con la legislación, los medios de prueba son valorados según las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, conforme con las disposiciones especiales que regula la norma y que pueden resumirse como sigue<sup>588</sup>:

- Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.
- Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales, solo se consideran “prueba plena” cuando el órgano competente (según los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí) considere que le generan convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.
- Las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales no se tomarán en cuenta. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes (medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción).

Las resoluciones revisadas analizan de manera detallada los medios probatorios presentados y admitidos, como sustento de la decisión finalmente adoptada.

### 3.5 Notificaciones

La legislación electoral mexicana establece algunas reglas específicas de notificación a las partes, entre las que se puede destacar lo siguiente<sup>589</sup>:

- Las notificaciones surten efecto el mismo día en que se practican.
- Durante los procesos electorales, los actos, resoluciones o sentencias del INE y el TEPJF pueden ser notificados en cualquier día y hora.

---

<sup>586</sup> Se señala que es posible admitir las pruebas siguientes: (a) Documentales públicas; (b) Documentales privadas; (c) Técnicas; (d) Presuncionales legales y humanas; (e) Instrumental de actuaciones; y (f) Confesional y testimonial (estas últimas cuando versen sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho). Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 14.

<sup>587</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 15.

<sup>588</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 16.

<sup>589</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículos 9, 26-30.

- La notificación puede efectuarse de manera personal, por estrados, por oficio, correo certificado o telegrama según se requiera para la eficacia del acto, resolución o sentencia a notificar, salvo disposición expresa de la ley.
- Las notificaciones personales se harán al interesado a más tardar al día siguiente al día en que se emitió el acto o se dictó la resolución o sentencia. Dicha notificación personal debe incluir: a) La descripción del acto, resolución o sentencia que se notifica; b) Lugar, hora y fecha en que se hace; c) Nombre de la persona con quien se entienda la diligencia; y d) Firma del actuario o notificador. Si no se encuentra presente el interesado, se entenderá la notificación con la persona que esté en el domicilio. Si el domicilio está cerrado o la persona con la que se entienda la diligencia se niega a recibir la cédula, el funcionario responsable de la notificación la fijará junto con la copia del auto, resolución o sentencia a notificar, en un lugar visible del local, asentará la razón correspondiente en autos y procederá a fijar la notificación en los estrados. En todos los casos, al realizar una notificación personal, se dejará en el expediente la cédula respectiva y copia del auto, resolución o sentencia, asentando la razón de la diligencia.
- Los estrados son los lugares públicos en las oficinas de órganos del INE y las Salas del TEPJF para que sean colocadas las copias de los escritos de impugnación, así como de los autos, acuerdos, resoluciones y sentencias que emitan para notificación y publicidad. La notificación por estrados se realiza cuando los promoventes o comparecientes omitan señalar domicilio, este no resulte cierto o se encuentre ubicado fuera de la ciudad en la que tenga su sede la autoridad.
- Es posible efectuar de manera electrónica la notificación de las resoluciones cuando las partes lo soliciten, manifestando de manera expresa su voluntad de ser notificados por esa vía. Las partes podrán proporcionar dirección de correo electrónico que cuente con mecanismos de confirmación de los envíos de las notificaciones. La notificación por correo electrónico surtirá efectos a partir de que se tenga constancia de la recepción, en su caso, o se cuente con el acuse de recibo correspondiente.
- En caso de que el partido político haya estado presente en la sesión del órgano electoral que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales.
- No se requiere de notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos o resoluciones que deben hacerse públicos en el Diario Oficial o en los diarios o periódicos de circulación nacional o local, en lugares públicos o por la fijación de cédulas en los estrados de los órganos del INE o las Salas del TEPJF.

### **3.6 Fundamentación**

Las decisiones que emite el TEPJF y las resoluciones del INE se sustentan en el marco normativo vigente (constitucional, legal e instrumentos internacionales), su aplicación al caso concreto y también a casos previos sobre el particular (jurisprudencia).

La normativa aplicable establece que las resoluciones o sentencias del INE o el TEPJF deben hacerse por escrito. Además de aspectos formales, los fallos deben incluir el resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos, el análisis de los agravios y el examen y valoración

de las pruebas pertinentes, los fundamentos jurídicos, los puntos resolutiveos y, de ser el caso, el plazo para su cumplimiento<sup>590</sup>.

La Sala del TEPJF debe suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando estos puedan ser deducidos de los hechos expuestos. También se prevé que, si se omite señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, el órgano competente del INE o la Sala del TEPJF resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto<sup>591</sup>.

En ese sentido, se cumple con la exigencia de fundamentación y motivación al brindar razones para el sentido final de la decisión.

### **3.7 Recursos**

Los recursos y medios impugnatorios que permiten revisar las decisiones del INE y también de las Salas Regionales se encuentran a cargo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## **4. Gestión y transparencia de la justicia electoral**

### **4.1 Publicidad**

Los portales institucionales del TEPJF y del INE publican la totalidad de las decisiones y la normativa aplicables al proceso electoral, junto con comunicados y/o boletines en sus redes sociales sobre sus principales decisiones.

Como referencia, en el periodo transcurrido entre el 1 de enero y el 29 de agosto del año 2021, el TEPJF había resuelto 13.510 asuntos (de 14.128 asuntos ingresados en el 2021). 4.157 asuntos correspondieron a la Sala Superior del TEPJF, órgano máximo de dicho tribunal electoral, en comparación con 11.544 en el año 2020, 3.234 en el año 2019 y 4.635 en el año 2018<sup>592</sup>. La mayor parte de dichos pronunciamientos estuvieron vinculados al proceso electoral y derivaron en el debate de diversas materias relevantes para la elección.

Junto con lo anterior, fue posible tener acceso a las audiencias públicas (del INE y el TEPJF) en el marco del proceso electoral, las cuales se difundieron también a través de las redes sociales de la institución.

### **4.2 Rendición de cuentas**

El TEPJF lleva las estadísticas sobre los asuntos ingresados y resueltos<sup>593</sup>, en los que además desagrega la información por año, tipo de recurso o medio impugnatorio, sala u órgano que resuelve (Sala Regional de la que se trate o Sala Superior), entre otros<sup>594</sup>.

### **4.3 Seguridad y certeza jurídica**

En México, al igual que en otros países de la región, existe una prohibición para reformar las leyes electorales en fecha cercana a la elección. En concreto, se prevé un plazo de antelación para

---

<sup>590</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 22.

<sup>591</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 23.

<sup>592</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/G4-Portal%20SGA.pdf>

<sup>593</sup> Desde el 1 de noviembre de 1996, con actualización casi en tiempo real.

<sup>594</sup> <https://www.te.gob.mx/estadisticas/>

promulgar y publicar leyes antes del inicio del proceso electoral y una prohibición para hacer modificaciones durante el proceso electoral, de la siguiente forma: “las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”<sup>595</sup>.

Respecto a lo anterior, la Misión recibió quejas por parte de algunas personas entrevistadas respecto a la introducción de medidas de acción afirmativa ya habiendo iniciado el proceso electoral y en una fecha muy cercana a la etapa de registro de candidaturas. Lo anterior, según expresaron, ocasionó que debieran reformular sus listas de candidaturas. Por otro lado, dado que el tiempo desde que se adoptaron estas medidas y el plazo para el registro de candidaturas fue ajustado, representantes de comunidades y pueblos indígenas expresaron que no fueron informados debidamente en cuanto al alcance de dichas medidas.

#### **4.4 Responsabilidades**

Las reglas para sancionar y remover a las autoridades electorales han sido explicadas a propósito de la responsabilidad (apartado 1.3), lo que incluye sanciones de índole administrativa, penal y el juicio político (que pueden derivar, en este último caso, en destitución e inhabilitación)<sup>596</sup>.

#### **4.5 Gestión de la actividad jurisdiccional**

En cuanto al cauce electoral jurisdiccional, los asuntos que ingresan al TEPJF siguen el siguiente procedimiento. El Presidente de la Sala turna de inmediato el expediente recibido a una o un magistrado electoral, quien debe revisar que cumpla los requisitos y decide si se desecha de plano o si se admite. Luego de la instrucción, ese mismo magistrado o magistrada debe elaborar el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo<sup>597</sup>.

Como regla general, la asignación de causas se realiza por orden alfabético. Sin embargo, para asignar la impugnación de las gubernaturas, se sustituyó este sistema por la insaculación (“sorteo”), en búsqueda de una distribución transparente y una mayor imparcialidad<sup>598</sup>. Este método aleatorio fue aprobado a través del Acuerdo General 1/2021 (publicado el 13 de julio de 2021), que incluye los “lineamientos aplicables para el turno de los medios de impugnación relacionados con el resultado final y la validez de las elecciones de gubernaturas, de los procesos electorales 2020-2021”<sup>599</sup>.

#### **4.6 Profesionalización**

Como se detalló anteriormente (apartado 1.1.c), la normativa mexicana prevé procedimientos y/o criterios para la promoción y ascenso de quienes prestan servicios de asistencia técnica en la

---

<sup>595</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo.

<sup>596</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 109 y 110.

<sup>597</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: artículo 19.

<sup>598</sup> Con este método, se han asignado las impugnaciones en las gubernaturas de Guerrero (27 de julio) (disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4190/0>), Nuevo León, San Luis Potosí, Chihuahua y Querétaro (10 de agosto) (disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4197/0>), Michoacán (16 de agosto) (disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4202/0>).

<sup>599</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4179/0> (13 de julio).

justicia electoral, es decir, para generar una carrera administrativa de funcionarios electorales, tanto en el TEPJF<sup>600</sup> como en el INE<sup>601</sup>.

#### **4.7 Fortalecimiento de capacidades**

La MVE/OEA pudo observar que, en el marco de sus competencias, tanto el INE como el TEPJF desarrollan herramientas y campañas para comunicar cómo presentar los recursos, acciones y denuncias contemplados en la normativa vigente.

#### **4.8 Gestión inclusiva**

Según se indicó (apartado 1.1), la regulación exige medidas de paridad de género en la conformación del Consejo General del INE y del TEPJF<sup>602</sup>.

### **Hallazgos y Recomendaciones**

#### **Litigiosidad**

La Misión reconoce la capacidad institucional del TEPJF en el manejo de la carga de trabajo que la legislación le asigna. En esta ocasión nuevamente se hizo patente la necesidad, reconocida en las Misiones de 2015 y 2018, de que se “propicien revisiones a la legislación, de manera de que no se generen incentivos a la excesiva litigiosidad. De cara a futuros procesos electorales, la OEA reitera la recomendación de misiones anteriores:

- Evaluar mecanismos que delimiten las materias que pueden ser objeto de pronunciamiento de la justicia electoral, a fin de evitar la politización de los conflictos jurídico-electorales, sin dejar en indefensión a ninguna persona u organización política, ni afectar la protección del derecho a la tutela judicial efectiva. Lo anterior podría incluir regulación en torno a mecanismos alternativos de solución de conflictos, sobre todo en controversias intra-partidarias, así como desincentivar quejas con un exclusivo interés dilatorio o contrario a derecho.

#### **Cancelación de candidaturas**

Entre los temas más controvertidos en el actual proceso electoral estuvo la cancelación de candidaturas en fechas cercanas a los comicios, por razones que incluyeron hechos de violencia política de género y la no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña. Esta última causa motivó la cancelación de candidaturas a gubernaturas.

Respecto a lo anterior, la Misión recomienda:

- Evaluar la posibilidad de incluir proporcionalidad en la graduación de las sanciones por la no presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña, de forma de que se señale las distintas sanciones y se detalle aquellas aplicables en los casos más graves.
- Establecer en la legislación de manera muy clara los incumplimientos o exigencias que derivan en la cancelación de candidaturas y que la fiscalización de su cumplimiento se

---

<sup>600</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 99, último párrafo; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículo 240 y siguientes.

<sup>601</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, numeral V, apartado A; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 30, numerales 3 y 4.

<sup>602</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 41, segundo párrafo (INE) y 94 (TEPJF).

realice a todas las candidaturas, y no a través de ejercicios muestrales—como en esta ocasión ocurrió en los casos de violencia política de género—, a fin de evitar una posible aplicación desigual de la normativa.

- Definir las candidaturas con la mayor antelación posible al día de la elección, incluida la fase de impugnaciones, a fin de generar certidumbre a las organizaciones políticas y a la ciudadanía sobre las personas participantes en la elección.

## **7) FINANCIAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL**

### **Introducción**

México cuenta con un sistema de financiamiento político electoral que busca garantizar la equidad y transparencia del origen y destino de los recursos que los partidos políticos reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y electorales, además de establecer un régimen de sanciones por incumplimiento a las disposiciones relacionadas con los gastos de campaña y rendición de cuentas.

El financiamiento público es la principal fuente de sostenimiento de las organizaciones políticas en periodos ordinarios y electorales. A ello se suman las prerrogativas concedidas durante periodos de campaña, que consisten en la asignación de tiempos gratuitos en radio y televisión para transmisión de propaganda electoral. Adicionalmente, existen normas que regulan las contribuciones de origen privado.

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

El INE, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), es el encargado de revisar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos y sus candidatos a nivel nacional. El TEPJF, por su parte<sup>603</sup>, funge como segunda y última instancia en la revisión de las resoluciones realizadas por el INE en esta materia, pudiendo anular, confirmar o modificar<sup>604</sup> las decisiones del instituto. Por último, la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales (FEDE) es el órgano de la Procuraduría General de la República (PGR) de México, responsable de investigar y perseguir delitos en materia electoral federal<sup>605</sup>.

### **Marco Jurídico**

La base legal que sustenta el sistema de financiamiento político electoral mexicano se encuentra en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los preceptos constitucionales se desarrollan en leyes secundarias, como:

- Ley General de Partidos Políticos (LGPP)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIP)
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)
- Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE)
- Reglamento de Fiscalización (RF)
- Otras disposiciones específicas emitidas por el Instituto Nacional Electoral.

---

<sup>603</sup> Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>604</sup> Artículo 47 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>605</sup> Artículo 10 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

## **Equidad en el sistema de financiamiento**

### **– Financiamiento público**

Para el año 2021, fundamentado en el artículo 50 de la Ley General de Partidos Políticos, se estableció el financiamiento público destinado para las actividades ordinarias permanentes, procesos electorales y actividades específicas entregadas a los partidos políticos nacionales, como se presenta en el cuadro siguiente.

**Tabla 1.** Financiamiento público de los partidos políticos nacionales y candidaturas independientes para el ejercicio 2021

<b>Rubro de financiamiento público</b>	<b>Monto anual de financiamiento público 2021 (En pesos mexicanos)</b>
Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes	\$5.250.952.127
Gastos de campaña para partidos políticos nacionales	\$1.575.285.638
Gastos de campaña para el conjunto de candidaturas independientes	\$31.505.713
Actividades específicas	\$157.528.564
Franquicia postal	\$210.038.090
Franquicia telegráfica	\$693.504
<b>Total<sup>606</sup></b>	<b>\$7.226.003.636</b>

Fuente: Acuerdo INE/CG190/2020, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 28/08/2020

#### a. Financiamiento Público para el Sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes<sup>607</sup>

El financiamiento público para actividades ordinarias permanentes se calcula anualmente con base a la cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con corte a julio del año anterior, y el 65% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).<sup>608</sup> En el año 2021, el monto ascendió a aproximadamente 262 millones de dólares, valor entregado mensualmente a los partidos políticos. 30% de estos recursos se reparten en forma igualitaria

<sup>606</sup> El total aproximado en dólares americanos es de US\$ 350.302.437.

<sup>607</sup> Artículo 51, 1, a de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>608</sup> UMA (inegi.org.mx): Es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores

entre los partidos políticos y el 70% restante se distribuyen bajo el criterio de fuerza electoral, de acuerdo a los votos obtenidos en las últimas elecciones de la Cámara de Diputadas y Diputados.

b. Financiamiento Público para Gastos de Campaña<sup>609</sup>

El financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales para actividades del proceso electoral del año 2021 ascendió a un monto aproximado de 78 millones de dólares, repartido entre 10 organizaciones políticas.

Actores entrevistados por la Misión - políticos, académicos y representantes de la sociedad civil – manifestaron preocupación sobre la falta de reglamentación al momento de administración y reparto de estos recursos al interior de los partidos. Lo anterior debido a prácticas de discrecionalidad en la distribución hacia los candidatos, que trascienden al conocimiento de la autoridad electoral y suelen afectar la equidad en la contienda.

Buscando mitigar los efectos de estas prácticas, el 28 de octubre de 2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG517/2020, cuyo artículo 14 determina que los partidos deben otorgar al menos 40% de los recursos destinados a campañas electorales para candidatas mujeres<sup>610</sup>.

Con relación al financiamiento público de las candidaturas independientes, el monto establecido para el año 2021 fue de aproximadamente \$242,668 dólares<sup>611</sup>, que, según la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben ser distribuidos de manera igualitaria a cada uno de estos contendientes<sup>612</sup>. Dado que para las elecciones de 2021 únicamente participaron tres candidatos independientes<sup>613</sup>, cada uno recibió el valor equivalente al límite de gastos de campaña para diputaciones federales.

En lo relativo a las prerrogativas a que tienen derecho los partidos políticos y candidatos independientes durante el proceso electoral, la Constitución prohíbe la contratación directa o indirecta de tiempos en radio y televisión, y determina que el INE es la autoridad responsable por administrar la distribución del tiempo destinado a las campañas en los medios de comunicación.

La Constitución establece que, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del INE cuarenta y ocho minutos diarios en cada medio de comunicación<sup>614</sup>, distribuidos de la siguiente forma:

---

<sup>609</sup> Artículo 51, 1, b de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>610</sup> Acuerdo INE/CG517/2020, artículo 14: “Los partidos políticos y las coaliciones deberán implementar, de forma enunciativa pero no limitativa, las siguientes acciones y medidas, para prevenir y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género ...” “En el caso del financiamiento no podrá otorgarse a las mujeres menos del 40% del financiamiento público con el que cuente cada partido o coalición para las actividades de campaña. Mismo porcentaje se aplicaría para el acceso a los tiempos en radio y televisión en periodo electoral”.

<sup>611</sup> Disponible en: <https://militantes-pp.ine.mx/sifp/app/reportesPublicos/financiamiento/reporteFinanciamientoOrdinario?execution=e1s1>. Acceso en: 19/10/2021.

<sup>612</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos (LGIFE). Artículos 407 y 408.

<sup>613</sup> Candidatos a diputaciones federales por Jalisco, Michoacán y Tlaxcala. Disponible en: <https://candidaturas.ine.mx>

<sup>614</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41, apartado A, a.

- Dos y hasta tres minutos por hora de transmisión en cada estación radial y canal televisivo, entre las 6 y 24 horas.
- Al inicio de la campaña electoral, se deberá destinar al menos el 85% del tiempo para uso de los partidos políticos y candidatos; 70% distribuido entre los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la elección anterior para diputados federales y 30% dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto<sup>615</sup>.
  - Uso de tarjetas como parte de la propaganda electoral

Durante el proceso electoral de 2021, se registraron quejas relativas al uso de tarjetas o certificados en el que se describen los beneficios que el ciudadano/a recibiría en caso de resultar electo el partido o candidatura que los entregaba.

Es importante señalar que esta situación fue observada por la Misión en el informe del año 2018, cuando se tomó nota de que la Sala Superior del TEPJF expresó que “la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida, lo que está prohibido es utilizarlo de manera clientelar y condicionar el voto”<sup>616</sup>.

En el marco de los comicios realizados en 2021, el INE indicó que, durante las fiscalizaciones de campo, no se había encontrado evidencia del uso de tarjetas como mecanismo clientelar para condicionar el voto. Sin embargo, indicaron que existían casos en análisis y evaluación de entrega de “despensas de productos básicos” a ciudadanos, los mismos que, hasta ese entonces, eran de origen desconocido. Se destaca que la legislación mexicana tipifica como delito la práctica de condicionar el voto con promesa de dinero o cualquier otra prestación<sup>617</sup>, siendo la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales (FEDE) la institución responsable por dar seguimiento a ese tipo de casos.

Por su parte, la Fiscalía General de la República, a través de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE), comunicó que había iniciado una investigación contra un candidato por la entrega de tarjetas de este tipo<sup>618</sup>. Adicionalmente, la Misión también recibió información de que otros casos por esta entrega se encontraban bajo la investigación de la FEDE.

La Misión conoció que, en octubre de 2021, el pleno de la Sala Superior del TEPJF ordenó a la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León a reabrir el caso respecto a la entrega de tarjetas por parte de un candidato a la gubernatura de Nuevo León. El partido denunciante alegó que las tarjetas entregadas por este candidato prometían un depósito bimestral y que esto incurriría en una infracción de propaganda electoral y uso del financiamiento público.

El TEPJF, a través de la sentencia SUP-JE-254/2021, ordenó reabrir la investigación para que las autoridades correspondientes recaben los elementos necesarios y emitan una nueva resolución

<sup>615</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 41, apartado A, d.

<sup>616</sup> Informe MOE/OEA, México 2018, página 63

<sup>617</sup> Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo 7, VII.

<sup>618</sup> Disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-171-21-fgr-informa?idiom=es>.

que determine si se confirmará o no la infracción por haber entregado bienes y/o servicios a la ciudadanía durante la campaña electoral<sup>619</sup>.

A la luz de la normativa vigente, que prohíbe la “entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo”<sup>620</sup>, la Misión reitera su consideración de 2018, en la que expresó que es necesaria una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas.

– Restricciones al financiamiento privado

La legislación mexicana busca evitar la intervención de actores que generen desequilibrio en la contienda. De esa manera, están prohibidas las donaciones anónimas<sup>621</sup>, las de los poderes del Estado y entidades federativas, dependencias de la administración pública, partidos u organismos internacionales, personas físicas o jurídicas extranjeras, entre otras<sup>622</sup>.

El financiamiento privado de campañas electorales está limitado a donaciones realizadas por la militancia del partido, simpatizantes, el autofinanciamiento y el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos<sup>623</sup>, de acuerdo con las disposiciones descritas a continuación<sup>624</sup>:

- El límite de aportaciones de militantes es del 2% del financiamiento ordinario público entregado a la totalidad de partidos (\$105,019,042<sup>625</sup> para cada partido nacional).
- Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite el 0.5% del límite de gastos de campaña presidencial anterior (\$ 42,963,332<sup>626</sup> para cada partido nacional).
- Los partidos políticos deben extender recibos foliados en donde se haga constar la información personal del financista.
- El financiamiento no dinerario o en especie debe constar en contrato entre el partido político y el financista.
- Depositar las aportaciones en cuenta bancaria a nombre del partido político.

– Límites al gasto de campaña

Durante el proceso electoral 2021, y de acuerdo con el artículo 251 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el período de campaña electoral duró 60 días, a diferencia de las elecciones presidenciales realizadas en el año 2018, que tuvieron una duración de 90 días.

La legislación mexicana prevé que se establezcan límites en los gastos de campaña electoral de los partidos políticos y candidatos, a efecto de evitar disparidad en la contienda. En el caso de la

---

<sup>619</sup> [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0254-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0254-2021.pdf)

<sup>620</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: artículo 209, numeral 5

<sup>621</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 55.

<sup>622</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 54.

<sup>623</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 53.

<sup>624</sup> Acuerdo INE/CG562/2020.

<sup>625</sup> Monto descrito en pesos mexicanos.

<sup>626</sup> Ibid.

contienda federal, es atribución del Instituto Nacional Electoral determinar los límites respectivos<sup>627</sup>. Los límites de gastos para diputaciones federales en las elecciones de 2021 son descritos a continuación<sup>628</sup>:

- Pre-campaña: \$286,422.00<sup>629</sup>.
- Campaña electoral: \$1.648,149.00<sup>630</sup>.

El cuadro a continuación detalla los ingresos y egresos reportados ante la Unidad Técnica de Fiscalización del INE con fecha de corte al 15 de junio de 2021.

**Tabla 2. Ingresos y gastos por rubro - Proceso Electoral 2020-2021**

(en pesos mexicanos)

Ingresos por rubro		Gastos por rubro	
Transferencias de concentradora	\$1,118,876,153.09	Propaganda utilitaria	\$407,157,263.83
Aportaciones de simpatizantes	\$42,086,538.06	Operativos de la campaña	\$339,053,531.98
Aportaciones del candidato	\$15,707,940.86	Propaganda	\$222,076,849.18
Financiamiento público	\$4,944,567.00	Propaganda en vía pública	\$102,342,148.90
Aportaciones de militantes	\$2,604,762.71	Propaganda exhibida en páginas de internet	\$83,560,068.76
Transferencias de candidatos R.P. federales	\$99,999.60	Producción de los mensajes para radio y T.V.	\$11,585,051.47
Autofinanciamiento	\$70,000.00	Propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos	\$4,886,499.48
Aportaciones del Candidato Independiente	\$10,000.00	Financieros	\$405,419.67
Otros ingresos	\$0.81	Diferencia por prorrateo	\$0.40
Total general	\$1,184,399,962.13	Propaganda exhibida en salas de cine	\$0.00
		Total general	\$1,171,066,833.67

Fuente: Boletín de fiscalización<sup>631</sup>

## **Transparencia en el financiamiento**

### **– Rendición de cuentas y acceso a información**

Uno de los principios rectores de los procesos electorales consiste en implementar acciones que garanticen el mayor grado de transparencia en el origen, uso y destino de los recursos financieros utilizados en la contienda electoral. En este sentido, México ha desarrollado legislación pertinente a la rendición de cuentas<sup>632</sup>. Los dispositivos instituyen el derecho de la ciudadanía al acceso a información financiera de los partidos políticos y determinan plazos, formatos y procedimientos para esas actividades.

La Ley General de Partidos Políticos desarrolla lo relativo a los informes financieros y resultado de las revisiones que por mandato legal efectúe la autoridad electoral<sup>633</sup>. Con relación al sistema contable de los partidos, también se regulan los lineamientos necesarios para estandarizar la contabilidad, responsabilidades, forma y plazo en la entrega de informes y todo lo concerniente

<sup>627</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 243.

<sup>628</sup> Acuerdo INE/CG549/2020.

<sup>629</sup> Monto descrito en pesos mexicanos.

<sup>630</sup> Ibid.

<sup>631</sup> Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx> Acceso en: 20/06/2021.

<sup>632</sup> Ley General de Partidos Políticos, título sexto.

<sup>633</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 30, k, l y m.

a la rendición de cuentas de acuerdo con las disposiciones que emita el Consejo General del INE y la Comisión de Fiscalización<sup>634</sup>.

El Reglamento de Fiscalización es un mecanismo técnico que fortalece y facilita las actividades de rendición de cuentas de los sujetos obligados. Para instrumentar su aplicación, el INE ha desarrollado una herramienta informática puesta a disposición de los partidos políticos para facilitar el registro de sus operaciones financiero-contables, denominado Sistema Integral de Fiscalización (SIF). El SIF genera los informes que son fiscalizados por la Unidad Técnica y los publica periódicamente en su página web, plataforma de libre acceso para conocimiento de la ciudadanía. Los partidos políticos tienen 3 días para reportar sus operaciones financieras y contables, y el incumplimiento a la normativa tiene como consecuencia la aplicación de sanciones económicas.

De conformidad con las disposiciones emitidas por la autoridad electoral<sup>635</sup>, el 5 de junio de 2021, un día antes de la elección, fue la última fecha para que los sujetos obligados presentaran los informes de campaña correspondientes. Según información del Instituto Nacional Electoral<sup>636</sup>, al 15 de junio de 2021, se esperaba la recepción de 27,375 informes de candidaturas locales, de los cuales 26,425 fueran recibidos. Respecto a las candidaturas federales, se recibieron 2,236 de un total de 2,237 informes.

Además, información brindada por el INE a la Misión indica que se registraron 23,036 cuentas bancarias, 19,365 casas de campaña<sup>637</sup> y 1,204,245 eventos financieros ante la Unidad Técnica de Fiscalización.

#### – Control Gubernamental

El artículo 90 de la Ley General de Partidos Políticos establece que la función fiscalizadora está a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral a través de su Unidad Técnica de Fiscalización. El órgano, tiene, por lo tanto, la tarea de viabilizar la correcta aplicación de la normativa y de ejercer una efectiva supervisión en materia de finanzas electorales.

En este sentido, el Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG86/2021, mediante el cual se aprueban los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes al periodo de campaña. El instrumento definió, además, el 22 de julio de 2021, como fecha límite para aprobar el dictamen y resolución sobre la fiscalización realizada.

Además del Sistema Integral de Fiscalización, la legislación mexicana permite que el Consejo General del INE ejerza la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos sin estar limitados por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, previendo también el apoyo de las autoridades federales y locales.

La Misión reconoce los esfuerzos y el avance de los mecanismos establecidos por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, que a pesar del corto plazo que goza para realizar la revisión de los informes financieros, ha desarrollado procedimientos múltiples de verificación de estos datos. Ejemplos de ello son los monitoreos de propaganda en vía pública, análisis de redes sociales para

<sup>634</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 60.

<sup>635</sup> Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del INE, CF/019/2020.

<sup>636</sup> Boletín de fiscalización. <https://centralelectoral.ine.mx>. Consultado el 20/06/2021.

<sup>637</sup> Sedes temporales de campaña utilizadas para ese fin.

detección de gastos, verificación física de eventos de los candidatos políticos a través de muestreo, confirmación directa de anuncios en redes como Facebook, monitoreo de medios impresos<sup>638</sup>.

Sin embargo, representantes de partidos políticos, académicos y miembros de la sociedad civil manifestaron a la Misión su preocupación porque entienden que existe diferencia entre los gastos reportados y los gastos reales, además de la imposibilidad de detectar el ingreso de financiamiento de origen desconocido a las campañas, especialmente el que se maneja en efectivo. De acuerdo con las personas entrevistadas, esta preocupación se enfoca principalmente en el interior del país, en donde los recursos del ente fiscalizador son limitados para realizar procedimientos de comprobación de campo.

– Régimen de sanciones

La legislación mexicana contempla un régimen sancionatorio en los casos de incumplimiento de las reglas de financiamiento de campaña<sup>639</sup>. Además, la normativa contempla un sistema de nulidades de elecciones federales o locales<sup>640</sup> en caso de violaciones graves, dolosas y determinantes, como exceder tope de gastos de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, la compra de tiempos en radio y televisión o la utilización de recursos públicos o de procedencia ilícita en las campañas.

Las sanciones aplicables relativas al retraso en los informes de ingresos y gastos son de tipo pecuniario. Por otro lado, las infracciones relacionadas a la contratación de espacios en radio y televisión se sancionan con la amonestación pública, la reducción de hasta el cincuenta por ciento de los fondos asociados al financiamiento público y la interrupción de la transmisión de propaganda en radio y televisión, entre otras<sup>641</sup>.

Además, la legislación establece condenas desde 50 días de multa hasta nueve años de prisión a quienes directa o indirectamente otorguen financiamiento del extranjero, altere documentos contables de gastos, preste servicios por parte de agentes no inscritos en el padrón de proveedores, altere documentos solicitados por el órgano electoral, utilice recursos públicos en campañas, entre otros<sup>642</sup>.

**Hallazgos y recomendaciones**

- En el proceso electoral de 2021, se aplicó por primera vez lo establecido en el Acuerdo INE/CG517/2020, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relativo a la destinación de 40% del financiamiento público a candidatas mujeres. La MOE/OEA saluda la medida, sin embargo, reconoce que todavía no existen mecanismos efectivos para determinar su cumplimiento por parte de los partidos políticos, y tampoco sanciones claras en casos de incumplimiento. Por ello, la Misión recomienda:
  - La implementación de procedimientos de verificación del correcto cumplimiento del dispositivo al momento de la revisión de los informes de gastos por la Unidad Técnica de

---

<sup>638</sup> Acuerdo de la Comisión de Fiscalización del INE, CF/019/2020.

<sup>639</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, II, c.

<sup>640</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, artículos 78 y 78 Bis.

<sup>641</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 456.

<sup>642</sup> Ley General en Materia de Delitos Electorales, Capítulo II.

Fiscalización. Además, la Misión hace un llamado a las dirigencias partidarias, para que, en conjunto con las autoridades correspondientes, revisen los mecanismos de control interno establecidos, a efecto de estudiar opciones normativas que disminuyan las prácticas discrecionales de distribución de los recursos hacia los propios candidatos.

- La Misión reconoce los esfuerzos y el avance de los mecanismos establecidos por el INE, que a pesar del corto plazo que goza para la revisión de los informes financieros, ha desarrollado procedimientos múltiples de verificación de estos datos. Sin embargo, varios actores expresaron a la Misión su preocupación relativa a la imposibilidad de detectar el ingreso de financiamiento desconocido a las campañas, especialmente el que se maneja en efectivo, así como una posible disparidad entre los informes presentados ante la autoridad electoral y la realidad total de los gastos. Por lo anterior, la Misión reitera las recomendaciones emitidas por la MOE/OEA desplegada en 2018, en el sentido de:
  - Fortalecer las capacidades de fiscalización en coordinación con las entidades del Estado con mayor capacidad de investigación para que el traslado de información fluya de manera oportuna;
  - Evaluar la posibilidad legal de ampliar los plazos para realizar las revisiones, considerando la cantidad de informes de campaña electoral que presentan los sujetos obligados;
  - Analizar la posibilidad de delegar la responsabilidad de fiscalización de las candidaturas locales a los órganos públicos locales electorales, OPLES, que deberán ser debidamente capacitados para la realización de dicha labor.
- Durante el proceso electoral de 2021, se registraron quejas relativas al uso de tarjetas o certificados en el que se describen los beneficios que el ciudadano/a recibiría en caso de resultar electo el partido o candidatura que los entregaba. A la luz de la normativa vigente, que prohíbe la “entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo”, la Misión reitera su consideración de 2018, sobre la necesidad de una reflexión más profunda respecto del uso de las tarjetas. En ese sentido, recomienda:
  - Evaluar la posibilidad de tipificar la entrega de tarjetas como delito electoral y responsabilizar tanto a quienes las ofrecen como a quienes viabilizan su uso. Lo anterior, ya que la Misión identifica este tipo de prácticas como compra de votos.
  - Establecer mecanismos regulatorios para evitar la solicitud de copias de credenciales de elector que posteriormente puedan ser utilizadas por los partidos con fines clientelares.

## 8) LIBERTAD DE EXPRESIÓN, MEDIOS Y REDES SOCIALES

### Introducción

Las elecciones federales y locales que se celebraron en México el 6 de junio de 2021, desde el punto de vista de la libertad de expresión, medios y redes sociales, estuvieron marcadas por el debate acerca del modelo de comunicación política establecido por la Constitución mexicana en los artículos 41 y 134 y el nivel de cobertura mediática que recibieron determinados actores políticos.

En el marco de ese debate, es importante y necesario destacar el papel fundamental que cumple la libertad de expresión en los contextos electorales. Así, la Carta Democrática Interamericana lo ha caracterizado como “componente fundamental del ejercicio de la democracia”<sup>643</sup>. Constituye, asimismo, un bastión esencial del debate durante el proceso electoral, fortalece la contienda política entre las distintas candidaturas y partidos, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas presentadas, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las autoridades actuales y futuras, así como de sus gestiones<sup>644</sup>.

Dada la importancia de este derecho, se ha establecido que los Estados deben adoptar medidas para alentar un proceso político pluralista y diverso. Para ello, resulta importante el acceso, de manera equitativa, de todas las personas candidatas y partidos políticos a todo tipo de medios de comunicación. Esto, sin perder de vista que, de acuerdo con la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones, las y los candidatos que estén en funciones o en el gobierno no deben recibir una cobertura mediática superior a quienes no están en funciones

Este informe propone algunas observaciones y recomendaciones a partir de la información que recibió la Misión en marco de sus actividades. Se analiza especialmente el debate jurídico suscitado durante el proceso electoral originado en la necesidad de mayor precisión del artículo constitucional que regula estos temas en relación con los alcances de los límites y restricciones. El informe concluye que esta precisión sobre los alcances de los límites y restricciones daría mayor certeza y claridad sobre las conductas de los funcionarios públicos que estarían permitidas o prohibidas.

Otro tema que genera preocupación de la Misión es la violencia contra periodistas<sup>645</sup>. La Misión conoció con preocupación información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo asesinato, agresión física, amenazas, estigmatización y desacreditación de periodistas

---

<sup>643</sup> Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

<sup>644</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88 y 90.

<sup>645</sup> El término “periodistas” en este informe debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. Ver, Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012, párr. 4.

y medios de comunicación, habiéndose registrado y documentado, al menos, 32 casos de agresiones contra periodistas durante el periodo electoral.

Por último, la Misión estudió el fenómeno de la desinformación. Este flagelo a la libertad de expresión tiene un impacto mayor en contextos electorales, puesto que puede afectar la legitimidad del proceso electoral<sup>646</sup>. En respuesta a este fenómeno creciente, en 2019 se publicó<sup>647</sup> la *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*. En esta Guía, se recomienda a los Estados a concientizar a la población sobre el fenómeno de la desinformación con miras a fomentar un “espíritu cívico” y desarrollar mecanismos para verificar información que provenga de origen dudoso<sup>648</sup>. Por otro lado, en el mismo documento se recuerda a los Estados la responsabilidad especial que tienen los funcionarios de alto rango cuando ejercen su libertad de expresión, debiendo mantener razonable fundamentación de sus opiniones para evitar propagar o participar de campañas de desinformación<sup>649</sup>, al mismo tiempo que deben cuidar que sus comentarios no se dirijan a desacreditar medios de comunicación, etiquetándolas como de “noticias falsas” ni enflaquecer la independencia de los medios de comunicación<sup>650</sup>.

## **Marco Jurídico**

### – Estándares internacionales

Los Estados deben adoptar medidas para alentar un proceso político pluralista y diverso. Para ello, resulta importante el acceso, de manera equitativa, de todos los candidatos y partidos políticos a todo tipo de medios de comunicación, impresos y digitales, para hacer campaña, puesto que son el foro principal para dar a conocer sus plataformas y visión<sup>651</sup>.

En el caso de la propaganda electoral, la RELE/CIDH ha referido que este tipo de publicidad debe ser catalogada como tal y no aparentar ser una editorial o cobertura informativa<sup>652</sup>, así como cualquier restricción debe cumplir con los requisitos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “CADH”), a saber, legalidad, necesidad y proporcionalidad<sup>653</sup>. En ningún caso, la reglamentación o restricción del ejercicio de la libertad de expresión como parte de campañas políticas puede utilizarse para obstaculizar e incluso impedir la circulación fluida de

---

<sup>646</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 13.

<sup>647</sup> En respuesta al mandato de la Asamblea General de la OEA establecido en la resolución “Protección y Promoción de Derechos Humanos AG/RES.2928 (XLVIII-O/18)”, 2018, pág. 166.

<sup>648</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 29.

<sup>649</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 38.

<sup>650</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 38.

<sup>651</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 48 y 49.

<sup>652</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 54.

<sup>653</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 17.

ideas<sup>654</sup>. Adicionalmente, es importante recalcar que la Declaración sobre medios de comunicación y elecciones establece que el control de las normas relativas a medios de comunicación y elecciones debe estar a cargo de un órgano administrativo independiente<sup>655</sup>.

Con el mismo fin, las emisoras de radio y televisión no deben interferir en la transmisión de contenidos electorales, salvo que lo disponga la justicia o el órgano regulador independiente e imparcial o, incluso, según la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones “si tienen la certeza casi absoluta de que eso resulta necesario para evitar un daño sustancial a un interés legítimo; como a través de un acto de violencia”<sup>656</sup>.

A su vez, conforme a la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones, los candidatos en funciones o el gobierno tampoco deben recibir una cobertura mediática superior a quienes no están en funciones<sup>657</sup>. En el mismo sentido, los medios de comunicación pertenecientes al Estado deben procurar otorgar un espacio equitativo a todos los candidatos y plataformas para propiciar un análisis crítico y ofrecer puntos alternativos de opinión<sup>658</sup>.

Por último, en su Informe de 2014, el Relator Especial de la ONU recordó que las normas internacionales de derechos humanos no ofrecen modelos detallados para regular las comunicaciones políticas. Sin embargo, explicó que se pueden identificar algunos principios básicos, de acuerdo a los cuales un Estado “debe hacerse todo lo posible por promover el pluralismo de los medios de comunicación y garantizar un debate político plural, asegurar la transparencia en la promoción y financiación de las campañas políticas, y garantizar la rendición de cuentas y la justa aplicación de los reglamentos políticos para impedir que quienes están en el poder se aprovechen de los reglamentos nacionales para dominar y manipular el debate público”<sup>659</sup>.

---

<sup>654</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 2.

<sup>655</sup> Cfr. RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones”. 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=744&IID=2>

<sup>656</sup> RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital”. 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>

<sup>657</sup> Cfr. RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, “Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones”. 2009. Ver también ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 58.

<sup>658</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 59.

<sup>659</sup> ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 13.

– Normativa interna

Existe cuantiosa legislación sobre campañas políticas y el acceso de las personas candidatas a los medios de comunicación en México.

El artículo 41 base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el marco general de acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos nacionales y los candidatos independientes, tanto en tiempos electorales como en no electorales. Específicamente, el apartado C, segundo párrafo del artículo 41 establece que “durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia”.

El citado apartado debe leerse en conjunción con el artículo 134 de la Constitución Política. Los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 expresan:

*“los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.*

Por último, el artículo sexto, base B punto IV de la Constitución aporta elementos para la interpretación armónica de los preceptos constitucionales.

Por debajo de estos artículos constitucionales existe toda una estructura normativa que regula, desarrolla, y en muchos casos reitera lo establecido por este tándem de artículos de la Constitución<sup>660</sup>. Entre las más importantes leyes y normativas relevantes, se destaca:

- La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>661</sup>

---

<sup>660</sup> Ver Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral, Ley general en materia de delitos electorales, Ley general de partidos políticos y Ley general de comunicación social.

<sup>661</sup> Ver, en especial, artículos 55.1.g, 55.1.h, 63.1.c, 159.1, 159.2, 159.3, 159.4, 159.5, 160.1, 160.2, 160.3, 162.1, 163.1, 163.2, 165.1, 165.2, 166.1, 167.1, 167.2, 167.3, 167.4, 167.5, 167.6, 167.7, 168.1, 168.2, 168.3, 168.4, 169.1, 170.1, 170.2, 170.3, 171.1, 172.1, 173.1, 173.2, 173.3, 173.4, 173.5, 173.6, 174.1, 175.1, 176.1, 176.2, 176.3, 177.1,

- La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>662</sup>
- La Ley General en Materia de Delitos Electorales<sup>663</sup>
- La Ley General de Partidos Políticos<sup>664</sup>
- La Ley General de Comunicación Social<sup>665</sup>
- El Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral<sup>666</sup>

### **El modelo de comunicación política**

Gran parte del debate previo a la elección entre los actores políticos, el gobierno y la sociedad civil giró en torno a las disposiciones constitucionales relativas a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental<sup>667</sup>, ante reclamos de posible incumplimiento de esta normativa por parte de servidores públicos.

#### – Propaganda gubernamental

Este proceso electoral puso en evidencia el delicado balance de valores y principios que coexisten en el modelo de comunicación política en todo proceso democrático moderno. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho fundamental a la libertad de expresión, el derecho de información y el deber de rendición de cuentas<sup>668</sup> que conmina a todos y todos los servidores públicos; principios que reciben amplia tutela en el sistema internacional e interamericano de derechos humanos. Al mismo tiempo, la Constitución establece límites al comportamiento de los servidores públicos en la contienda política debido a su capacidad de incidencia, que se deriva del poder simbólico y material de su investidura y de la plataforma comunicativa a la que tiene acceso un alto cargo público.

En este sentido, la RELE de la CIDH, refiriéndose en específico al contexto mexicano y a las regulaciones contenidas en el artículo 41 constitucional, ha manifestado que el interés legítimo del Estado en promover elecciones libres, accesibles y equitativas puede justificar la imposición de reglas sobre la difusión de propaganda política durante las épocas electorales, al tiempo que recordó que “el adecuado desenvolvimiento de la democracia requiere la mayor circulación de

---

177.2, 178.1, 178.2, 179.1, 179.2, 180.1, 180.2, 183.1, 183.2, 183.3, 183.4, 183.5, 183.6, 183.7, 183.8, 183.9, 184.1.a, 184.7, 185.1, 186.2, 183.4, 186.5, 209.1, 209.5, 209.6, 210.1, 210.2, 210.3, 211.1, 211.3, 226.3, 226.4, 226.5, 227, 242.3, 242.4, 242.5, 246.1, 246.2, 249.1, 369.1, 372.2, 393.1.b, 411.1, 412.1, 412.2, 413.1, 414.1, 415.1, 416.1, 417.1, 418.1, 423, 424.1, 433.1.e, 433.1.g, 433.i, 433.1k, 445.1.a, 446.1.b, 446.1.k, 447.1.b, 449.1.b, 449.1.c, 449.1.d, 456.1.a.I, 456.1.a.II, 456.1.a.III, 456.1.a.IV, 456.1.a.V, 456.1.b.II, 456.1.b.III, 456.1.c.I, 456.1.c.II, 456.1.c.III, 456.1.d.I, 456.1.d.II, 456.1.d.III, 456.1.d.IV, 456.1.d.V, 457.1, 470.1.a, 470.1.b, 471.1, 471.8, 472.2, 473.1, 473.2, 475.1, 476.1.d, 476.1.e, 477.1.a, 477.1.b.

<sup>662</sup> Ver, en especial, artículos 109.1.a, 109.1.b, 109.1.c, 109.2, 109.3.

<sup>663</sup> Ver, en especial, artículos 11.III, 11.IV.

<sup>664</sup> Ver, en especial, artículos 25.1.j, 26.1.a, 49.1, 91.3, 91.4.

<sup>665</sup> Ver, en especial, artículos 4.I, 5.a, 5.f, 5.g, 5.h, 5.i, 9.I, 11, 14, 15, 21, 44.

<sup>666</sup> Ver, en especial, artículos 1.1, 1.2, 4.1, 4.2, 6.1.c, 6.1.d, 6.1.e, 6.1.f, 6.1.g, 6.2.a, 6.2.h, 6.2.i, 6.2.k, 6.2.l, 6.4.a, 6.4.c, 6.4.d, 6.4.e, 6.4.f, 6.4.g, 6.4.h, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 7.8, 12.1, 12.2, 12.3, 13.1, 15.1.a, 15.1.b, 15.3, 15.4, 15.5, 16.1.a, 16.1.b, 19.1, 19.2, 20.1, 20.2.

<sup>667</sup> Artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>668</sup> En particular, los artículos 6, 26, 73, 79, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

informes, opiniones e ideas sobre asuntos de interés público, y que las expresiones sobre funcionarios públicos o candidatos a ejercer cargos públicos deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado. Tanto el diseño de las normas como su aplicación o implementación debe tener en cuenta este delicado equilibrio que debe existir entre los principios de equidad y transparencia electoral por un lado, y el derecho a la libertad de expresión por el otro”<sup>669</sup>.

En este proceso la autoridad electoral recibió 190 quejas por violación a la normativa constitucional relativa a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental<sup>670</sup>.

Más allá de los casos concretos, la Misión enfatiza la obligación para todas las personas de acatar y actuar dentro del marco normativo establecido para los procesos electorales. Esta obligación es tanto más importante cuando se trata de las figuras con mayor poder en la jerarquía del aparato estatal.

Parte del debate jurídico suscitado durante este proceso se debe a que el artículo constitucional que regula estos temas requiere mayor precisión sobre los alcances de los límites y restricciones. Esto daría mayor certeza y claridad sobre las conductas de los funcionarios públicos que estarían permitidas o prohibidas.

Entre las controversias que la Sala Regional Especializada y/o la Sala Superior evaluaron sobre estas materias en el marco del proceso electoral de 2021, se encuentran las siguientes:

- El primer informe de labores de la Presidencia de la República (al concluir el primer año de gobierno) se consideró propaganda gubernamental<sup>671</sup>. Posteriormente, la Sala Regional Especializada determinó que se trataba de propaganda permitida, por lo que no existía infracción de la normativa<sup>672</sup>.
- El evento denominado “Primeros 100 días del Tercer Año de Gobierno” fue considerado como “propaganda gubernamental personalizada”<sup>673</sup>. Por tanto, se determinó que su difusión contravino la prohibición de propaganda gubernamental en periodo de campañas<sup>674</sup>, ya que se estimó que presentaba los elementos personal, objetivo y temporal antes citados. Se consideró que el evento no constituyó un informe anual de labores y que contravino la difusión de propaganda gubernamental en las entidades federativas que ya se encontraban en periodo de campañas<sup>675</sup>. Posteriormente, la Sala Superior del TEPJF<sup>676</sup> también confirmó que la difusión del discurso del Presidente de la República por 100 días de su tercer año de gobierno constituyó propaganda gubernamental personalizada en periodo prohibido<sup>677</sup>.

---

<sup>669</sup> Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, “Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México”. 2010, párr. 272.

<sup>670</sup> Unidad Técnica Contencioso Electoral (UTCE) del Instituto Nacional Electoral (INE). Estadística. Proceso Electoral Federal 2020- 2021. Quejas y Denuncias. Actualizado al 3 de junio de 2021.

<sup>671</sup> [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REP/142/SUP\\_2019\\_REP\\_142-977758.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REP/142/SUP_2019_REP_142-977758.pdf).

<sup>672</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4107/6> (09 de abril).

<sup>673</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, párrafo octavo.

<sup>674</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo.

<sup>675</sup> [SRE-PSC-64/2021](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REP/142/SUP_2019_REP_142-977758.pdf).

<sup>676</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4161/0> (30 de junio).

<sup>677</sup> SUP-REP-250/2021 y acumulados.

Respecto de las responsabilidades concretas, la Sala Especializada acreditó la responsabilidad de la realización y difusión del evento, tanto en el caso de la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido (titulares de la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República y del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales), como de existencia de uso indebido de recursos públicos (Secretario Particular del Presidente de la República y Director de Área en la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República). Adicionalmente, ordenó dar vista al Órgano Interno de Control de la Oficina de la Presidencia y determinó que 14 concesionarias de radio y televisión incurrieron en infracción al no adoptar las previsiones necesarias en sus transmisiones, por lo que se impuso una multa a cada una de ellas<sup>678</sup>.

- Varias medidas cautelares se negaron por considerar que no proceden respecto de “actos futuros de realización incierta”<sup>679</sup>. Posteriormente, se concedieron algunas por considerar que se “evidenció, con bases objetivas y razonables, la inminencia de la repetición de conductas posiblemente infractoras de la normatividad electoral”<sup>680</sup>.
- En específico, sobre las conferencias matutinas realizadas por el Presidente de la República, se consideró que este modo de comunicación no estaba prohibido en sí mismo. Sin embargo, la Sala Regional Especializada sí estimó que la transmisión de ciertos mensajes en algunas conferencias implicó difundir propaganda electoral en periodo prohibido, así como vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en la contienda electoral. Por ejemplo, se encontró que el titular del Ejecutivo habría asociado programas sociales a su persona y emitido pronunciamientos en contra de partidos políticos<sup>681</sup>. En situación similar, se consideró que el Presidente habría violado la normativa al presentar cifras de distribución de programas sociales, declarando que determinados partidos políticos podrían dejar dichos programas sociales sin efecto<sup>682</sup>.
- La autoridad jurisdiccional descartó imponer sanciones o determinar responsabilidad cuando funcionarios del gobierno difundieron información de interés público, como sucedió cuando se contestó a un artículo de un medio internacional. En este caso, se descartó que existiera uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada o difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido<sup>683</sup>.

---

<sup>678</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4266/6> (05 de agosto).

<sup>679</sup> [SUP-REP-121/2021](#).

<sup>680</sup> [SUP-REP-229/2021 y acumulados](#).

<sup>681</sup> Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4240/6> (19 de julio).

<sup>682</sup> En concreto, se trata de las conferencias matutinas de 16, 19 y 20 de abril (durante el proceso electoral), al presentar cifras sobre la distribución de programas sociales en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero y también al posicionarse en contra de partidos políticos. También se sancionó a 188 emisoras de radio y televisión, por haber difundido las expresiones infractoras del Presidente de la República con la transmisión, total o parcial, de las conferencias denunciadas. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4283/6> (19 de agosto).

<sup>683</sup> Se refiere a la publicación del Secretario de Relaciones Exteriores como respuesta a un artículo de *The Economist* (27 de mayo), que se descartó implicó uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada o difundieron propaganda gubernamental en periodo prohibido. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4235/6> (15 de julio de 2021).

– La libertad de expresión y la libre circulación de ideas en contextos electorales

Diversos actores también manifestaron a la Misión que el modelo de comunicación política actual es en extremo rígido y podría tener el efecto de disuadir la cobertura de la actividad política, motivar la autocensura y limitar la libre circulación de ideas e información política, bajo riesgo de incurrir en conductas no permitidas. Según ha explicado la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en numerosas oportunidades, la libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada<sup>684</sup>.

A la luz de lo anterior, la Misión subraya que la protección y garantía del derecho a la libertad de expresión es, en los términos de la Carta Democrática Interamericana, “componente fundamental del ejercicio de la democracia”<sup>685</sup>. Constituye, asimismo, un bastión esencial del debate durante el proceso electoral, fortalece la contienda política entre las distintas candidaturas y partidos, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas presentadas, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las autoridades actuales y futuras, así como de sus gestiones<sup>686</sup>.

En el caso de la propaganda electoral, la RELE/CIDH ha referido que cualquier restricción debe cumplir con los requisitos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “CADH”), a saber, legalidad, necesidad y proporcionalidad<sup>687</sup>. En ningún caso, la reglamentación o restricción del ejercicio de la libertad de expresión como parte de campañas políticas puede utilizarse para obstaculizar e incluso impedir la circulación fluida de ideas<sup>688</sup>.

De acuerdo a la Corte IDH, es necesario que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado<sup>689</sup>. Como parte de la relación intrínseca entre el derecho a la libertad de expresión y los derechos políticos, la Corte IDH explicó que “la formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y

---

<sup>684</sup> Ver, por ejemplo, Corte I.D.H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte I.D.H., Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1o de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30.

<sup>685</sup> Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

<sup>686</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88 y 90.

<sup>687</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 17.

<sup>688</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 2.

<sup>689</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90.

sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar”<sup>690</sup>.

El Estado, entonces, debe instaurar un entorno normativo que propicie un amplio abanico de posiciones políticas y vele por que los votantes tengan acceso a información amplia, precisa y fiable sobre todos los aspectos del proceso electoral<sup>691</sup>. Estas medidas deben permitir el establecimiento de un espacio que sea equitativo y pluralista en el que los grupos políticos puedan comunicar sus ideas, y deben articularse necesariamente en torno a la protección y la promoción de la libertad de opinión y de expresión<sup>692</sup>.

### **Violencia contra periodistas**

La violencia y el acoso contra la prensa particularmente durante los procesos electorales sigue siendo una forma común de obstaculizar la libre expresión de las ideas políticas en muchos países<sup>693</sup>. La violencia contra periodistas funciona tanto de manera específica, para disuadir a los periodistas amenazados u hostigados de investigar e informar sobre una cuestión o candidato determinado, como con carácter más general, disuadiendo a los medios de comunicación de informar libre e imparcialmente acerca de cuestiones políticas<sup>694</sup>.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “RELE/CIDH”) ha considerado que, para que exista un debate democrático libre, robusto y sin restricciones, es necesario combatir la violencia contra periodistas a través de una política integral de prevención, protección y procuración de la justicia. Por su parte, el Relator Especial sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas (en adelante, “Relatoría Especial de la ONU”) recordó que un ataque contra un periodista es “un atentado contra los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como contra el derecho a tener opiniones y participar en debates públicos, que son esenciales en una democracia”.

A partir de la importancia que representan para las sociedades democráticas, los Estados tienen una serie de obligaciones de prevención y protección de los periodistas, así como de investigar, juzgar y sancionar a los responsables por los actos de violencia dirigidos contra estos. México cuenta con una Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y

---

<sup>690</sup> Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90. Ver en el mismo sentido, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 34 (2011). CCPR/C/GC/34, párr. 13 y Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25 (1996). CCPR/C/2/Rev.1/Add.7, párrs. 8 y 12.

<sup>691</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 46.

<sup>692</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 46.

<sup>693</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 34.

<sup>694</sup> Cfr. ONU, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, “Libertad de opinión y expresión en contextos electorales”. A/HRC/26/30. 2014, párr. 34.

Periodistas, que crea un “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” que busca garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. Asimismo, el Estado ha elaborado un Protocolo Homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión<sup>695</sup> elaborado por la Procuraduría General de la República en octubre de 2018 que tiene por objeto establecer las bases para la correcta investigación de los delitos cometidos con motivo del ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Este Protocolo establece que como parte del estudio de los hechos que realiza la o el agente del Ministerio Público, deberá tener en cuenta si al momento de la agresión y hasta tres meses para atrás, la víctima había abordado algunos temas en particular, entre los que se encuentra “procesos electorales” y/o si los hechos ocurrieron en “temporada electoral”<sup>696</sup>.

A pesar de lo anterior, la Misión conoció con preocupación información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo asesinatos, agresión física, amenazas, estigmatización y desacreditación de periodistas y medios de comunicación<sup>697</sup>. De acuerdo con la información recogida por la Red “Rompe el Miedo”<sup>698</sup>, al 5 de junio se habrían registrado y documentado 32 casos de agresiones contra periodistas durante el periodo electoral<sup>699</sup>. Las más comunes fueron actos de intimidación y hostigamiento, ataques físicos y amenazas. La Misión suscribe lo manifestado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que “el ejercicio periodístico solo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son

---

<sup>695</sup> Protocolo Homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión, octubre de 2018, México.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo\\_homologado\\_de\\_investigaci\\_n\\_de\\_delitos\\_cometidos\\_contra\\_la\\_libertad\\_de\\_expresi\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo_homologado_de_investigaci_n_de_delitos_cometidos_contra_la_libertad_de_expresi_n.pdf)

<sup>696</sup> Protocolo Homologado de investigación de delitos cometidos contra la libertad de expresión, octubre de 2018, México.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo\\_homologado\\_de\\_investigaci\\_n\\_de\\_delitos\\_cometidos\\_contra\\_la\\_libertad\\_de\\_expresi\\_n.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo_homologado_de_investigaci_n_de_delitos_cometidos_contra_la_libertad_de_expresi_n.pdf)

<sup>697</sup> El término “periodistas” en este informe debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. Ver, Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012, párr. 4.

<sup>698</sup> Red compuesta por las organizaciones Artículo 19, Datacívica, R3D, CDH Fray Bartolomé de las Casas, Cencos, Centro de Defensoría Técnica en Derechos Humanos de Baja California A.C, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero, CEPAD, Consorcio para el Dialogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca, Colectivo por la Libertad de Expresión de Guanajuato, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fran Juan de Larios, Iniciativa Sinaloa, SocialTic, SURCO, Tlachinollan, YoCiudadano.

<sup>699</sup> Disponible en: <https://twitter.com/RompeMiedo/status/1401361662670688259?s=20>

víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”<sup>700</sup>.

En entrevistas con periodistas y medios de comunicación, la Misión recibió información sobre conductas estigmatizantes y señalamientos individualizados a periodistas y medios. Esto coincide con los datos de la RELE de la CIDH, que también viene documentando decenas de declaraciones de este tipo contra periodistas y miembros de la prensa de parte de autoridades públicas mexicanas<sup>701</sup>. Se debe señalar que la estigmatización desde una tribuna pública con frecuencia incita ataques personales por parte de un segmento de la población, lo que contribuye a su vez a profundizar la polarización política. La MVE/OEA toma nota de que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, en su Informe Anual de 2019, recordó al Estado mexicano que los “funcionarios públicos tienen el deber de asegurarse que con sus pronunciamientos no están lesionando los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento, tales como periodistas, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos y deben atender al contexto en el cual se expresan para asegurarse que sus expresiones no constituyan, en palabras de la Corte, “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”<sup>702</sup>.

Por otro lado, la Misión hace eco de la Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital en la que se estableció que los Estados tienen una “obligación especial de tomar medidas rápidas y eficaces para prevenir, proteger, investigar, juzgar y sancionar los ataques, las amenazas, la intimidación y el acoso, tanto en el ámbito virtual como fuera de este, contra periodistas y otros trabajadores de medios de comunicación, incluso contra sus bienes y familias, durante períodos electorales, particularmente en los casos en los cuales están o pueden estar involucrados actores del Estado. Esta obligación se encuentra especialmente acentuada en relación con periodistas mujeres y personas que pertenecen a grupos marginados”<sup>703</sup>. En el mismo sentido se manifestó la RELE de la CIDH cuando explicó que para que exista un debate democrático libre, robusto y sin restricciones, es necesario combatir la violencia contra periodistas a través de una política integral de prevención, protección y procuración de la justicia<sup>704</sup>.

Más allá del contexto mexicano, el hecho que los casos de asesinatos a periodistas queden impunes, constituye uno de los mayores desafíos para la erradicación de este flagelo. En este sentido, el Relator Especial de la ONU sobre la Promoción y Protección del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión declaró que la impunidad constituye un obstáculo fundamental para la

---

<sup>700</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248, párr. 209.

<sup>701</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Informe anual 2019”. OEA/Ser.L/V/II Doc. 5. 24 febrero 2020, párr. 877-879.

<sup>702</sup> RELE de la CIDH, “Informe anual 2019”. OEA/Ser.L/V/II Doc. 5. 24 febrero 2020, párr. 878.

<sup>703</sup> RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, y Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital”. 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>

<sup>704</sup> Cfr. RELE de la CIDH. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2010. Capítulo II: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5. 7 de marzo de 2011. párr. 541.

protección de la vida y la integridad personal de los y las periodistas, “puesto que anima a atentar contra los [y las] periodistas a sabiendas de que no habrá consecuencias legales”<sup>705</sup>.

### **Desinformación**

Uno de los nuevos desafíos que ha debido encarar el sistema electoral mexicano, al igual que otras democracias del mundo, es el creciente impacto de la desinformación y la difusión de contenidos falsos<sup>706</sup>, que revisten especial riesgo en el contexto electoral<sup>707</sup>. La Misión fue informada de algunos casos puntuales de desinformación y difusión de contenidos falsos, pero fue mayor la incidencia de contenidos editados o desvirtuados, que buscaron engañar al público a partir de una información parcialmente verdadera. En un contexto de estigmatización contra periodistas y de polarización política, estos comportamientos apelan a las emociones de las personas ubicadas en burbujas de información que coinciden con sus propias preferencias o posiciones ideológicas<sup>708</sup>. Una vez lanzado el ataque, en muchos casos la dinámica de las redes sociales tiene un efecto de bola de nieve, con el resultado último de que muchos comunicadores y comunicadoras opten por la autocensura o al menos sientan inquietud sobre la conveniencia de publicar material por su posible repercusión.

Respecto a la información difundida por funcionarios públicos, la Misión reitera lo expresado por la Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales en la que se recuerda a los funcionarios públicos las responsabilidades especiales que les cabe en el ejercicio de su propia libertad de expresión, de manera que deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que la ciudadanía reciba una versión manipulada de los hechos<sup>709</sup>.

“La propagación deliberada de información falsa empobrece al debate público y hace más difícil a los ciudadanos ejercer su derecho a recibir información de diversas fuentes, y al cabo es un

---

<sup>705</sup> ONU. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. párr. 65.

<sup>706</sup> De acuerdo con la definición adoptada por la Relatoría Especial, “la desinformación consiste en la difusión masiva de información falsa (a) con la intención de engañar al público y (b) a sabiendas de su falsedad”. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 13.

Por otro lado, destaca que el concepto de “información falsa” se refiere exclusivamente a “hechos que pueden ser verificados como verdaderos o falsos, o al menos sometidos a un examen de contrastación. No se refiere a opiniones ni a aproximaciones de tono editorial, que pueden ser chocantes o engañosas o bien que, por tratarse de opiniones, no son susceptibles de un juicio de constatación o veracidad. Ciertas prácticas de edición maliciosa de contenidos verdaderos podrían ingresar, en este sentido, dentro de esta definición si esa definición busca engañar al público en general y falsea el contenido original”.

RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pie de pág. 5.

<sup>707</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 13.

<sup>708</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 14.

<sup>709</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 38.

obstáculo para participar de las decisiones democráticas”<sup>710</sup>. En este sentido, la MVE/OEA vio de forma positiva los esfuerzos realizados por el INE en coordinación con las plataformas de redes sociales e intermediarios de información a fin de realizar chequeos, desmentir información falsa y proporcionar información veraz.

Finalmente, la Misión conoció que los artículos 8.X y 9.V de la Ley General en Materia de Delitos Electorales establecen una sanción económica e incluso prisión al funcionario electoral, al funcionario partidista o al candidato que divulgue noticias falsas sobre el desarrollo de la jornada electoral o sus resultados. Por su parte, la Ley General de Comunicación Social prevé en su artículo 5.j como principio rector en el ejercicio del gasto público en materia de comunicación social que los entes públicos deberán comprobar la veracidad de la información que se difunde.

Respecto a lo anterior, la Misión considera importante que las leyes que busquen castigar la desinformación cuenten con definiciones claras, que no dejen margen de duda sobre qué debe entenderse en cada caso.

### **Hallazgos y recomendaciones**

Diversos actores manifestaron a la Misión que el modelo de comunicación política actual es en extremo rígido y podría tener el efecto de disuadir la cobertura de la actividad política, motivar la autocensura y limitar la libre circulación de ideas e información política, bajo riesgo de incurrir en conductas no permitidas. Respecto a lo anterior, la Misión reitera su recomendación de 2018:

- Orientar el modelo de comunicación desde la libre circulación de ideas e información, de forma que se estimule el debate, se brinde pluralidad a la opinión pública y se llene de contenido el derecho a emitir un voto informado. Todas las restricciones sobre la libertad de expresión que se apliquen durante períodos electorales deben cumplir con los requisitos del test tripartito del derecho internacional sobre legalidad, legitimidad del fin perseguido y necesidad<sup>711</sup>.

En este proceso la autoridad electoral recibió 190 quejas por violación a la normativa constitucional relativa a la imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la competencia y límites a la propaganda gubernamental. Al respecto, con el objetivo de otorgar mayor certeza y claridad sobre las conductas de los funcionarios públicos que estarían permitidas o prohibidas, la Misión recomienda:

- Establecer criterios precisos sobre los alcances de los límites y restricciones que surgen del artículo constitucional 41 en los términos fijados por el Sistema Interamericano<sup>712</sup>.

---

<sup>710</sup> Cfr. RELE de la CIDH, “Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales”. 2019, pág. 18.

<sup>711</sup> Cfr. RELE de la CIDH, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, y Representación para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión y elecciones en la era digital”. 2020.

<sup>712</sup> La Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH advirtió en relación con el artículo 41 del texto constitucional que tanto el “diseño de las normas como su aplicación o implementación debe tener en cuenta este delicado equilibrio que debe existir entre los principios de equidad y transparencia electoral por un lado, y el derecho a la libertad de expresión por el otro”. Ver, Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión de la CIDH, “Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México”. 2010, párr. 272.

- Orientar la aplicación del artículo 134 constitucional atendiendo en todo momento al valor fundamental del derecho a la libertad de expresión como “componente fundamental del ejercicio de la democracia”<sup>713</sup> y de los procesos electorales.

La Misión conoció con preocupación información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo asesinatos, agresión física, amenazas, estigmatización y desacreditación de periodistas y medios de comunicación. Al respecto, la Misión recomienda:

- Intensificar las medidas de prevención de la violencia contra periodistas, incluyendo las iniciativas de alerta temprana y adaptar la respuesta a contextos particulares, tales como los períodos electorales. Lo anterior se debe llevar a cabo en consonancia con los estándares internacionales y tomando en cuenta la naturaleza específica de los riesgos que enfrentan periodistas y medios de comunicación.
- Investigar cualquier tipo de asesinato, secuestro, intimidación o amenaza en contra de periodistas, sancionar a sus autores, asegurar a las víctimas una reparación adecuada, y tomar medidas adecuadas para la no repetición.

La Misión fue informada de algunos casos puntuales de desinformación y difusión de contenidos falsos, pero fue mayor la incidencia de contenidos editados o desvirtuados, que buscan engañar al público a partir de una información parcialmente verdadera. La MVE/OEA recomienda:

- Llevar a cabo iniciativas de alfabetización digital y educación cívica, haciendo énfasis sobre el fenómeno de la desinformación. Además de ofrecer herramientas para poder distinguir la información verdadera de la falsa, es importante que la ciudadanía tome conciencia de su propia participación en los procesos de réplica de la información, y sobre el empobrecimiento del debate público que la desinformación genera.
- Recordar a todos los actores políticos, y muy especialmente a las y los funcionarios públicos, sobre su responsabilidad de constatar los hechos en los que fundamentan sus opiniones, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que la ciudadanía reciba una versión manipulada de los hechos.
- Evaluar las leyes que busquen sancionar la desinformación, con el objetivo de establecer definiciones que no dejen margen de duda sobre qué debe entenderse en cada caso.

---

<sup>713</sup> Artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana.

## 9) VIOLENCIA Y SEGURIDAD ELECTORAL

### Introducción

Para los efectos de las Misiones de Observación Electoral de la OEA, la violencia electoral se define como cualquier forma de intimidación o violencia física dirigida contra las partes interesadas en el proceso electoral, a su interrupción, o a causar daños materiales destinados a afectar la libre y transparente realización del proceso electoral o influir en el resultado.

Este tipo de violencia no puede ser desvinculada del contexto más amplio de violencia política y criminal en México. Los dos últimos procesos electorales se han realizado en un contexto de altos niveles de violencia en el territorio mexicano. Desde 2014, cuando se registraron cerca de 20.000 homicidios en el año, la violencia aumentó hasta superar los 35.000 homicidios en 2018<sup>714</sup>, y se ha mantenido por encima de esa cifra desde entonces.<sup>715</sup> De acuerdo con la consultora Lantia Intelligence, “en el último año y medio se ha reportado presencia de por lo menos una organización criminal en 755 municipios”<sup>716</sup>, el 31% del país. Aunque la dinámica de violencia criminal y violencia política de México excede al proceso electoral, claramente esta dinámica repercute sobre las elecciones y afecta los derechos fundamentales a la participación política de las y los mexicanos. Esto requiere un abordaje especial de parte de las autoridades para salvaguardar estos derechos fundamentales, pues los graves incidentes de violencia socavan las bases de la democracia e inhiben el ejercicio libre y pleno de los derechos de la ciudadanía.

La Misión expresa su más profunda preocupación por la extrema violencia que afecta a la política mexicana. La principal amenaza al proceso electoral han sido los altos niveles de violencia, incluyendo el asesinato de al menos 13<sup>717</sup> y hasta 35<sup>718</sup> aspirantes a cargos públicos y decenas de funcionarios públicos, equipos de las campañas, y familiares de candidatos durante el periodo electoral comprendido entre septiembre de 2020 y junio de 2021.<sup>719</sup>

La Misión rechaza de manera enérgica todas las formas de agresión física o psicológica que se dieron en el marco de las elecciones, y que buscaron empañar e inhibir el ejercicio ciudadano de participación política en algunas entidades federativas del país. Si bien la violencia estuvo focalizada en algunas regiones, la Misión expresa profunda consternación ante la brutalidad de los hechos y su impacto sobre la sociedad.

---

<sup>714</sup> INEGI (Julio 25 de 2019). Datos preliminares revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios.

Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>

<sup>715</sup> Animal Político (Enero 20 de 2020). Con 35 mil 588 asesinatos, 2019 es el año más violento del que se tenga registro. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/01/homicidios-2019-violencia-asesinatos-record/>; (Enero 21 de 2021). En México asesinaron a más de 35 mil personas en 2020, solo un 0.4% menos que un año antes. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/01/mexico-homicidios-35-mil-2020/> con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

<sup>716</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo. (Marzo 29 de 2021). Presencia criminal (no control criminal) en 755 municipios. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/eduardo-guerrero-gutierrez/presencia-criminal-no-control-criminal-en-755-municipios/>

<sup>717</sup> Según datos de la SSCP. Las cifras reportadas por la SSCP no incluyen el desglose de género de los homicidios.

<sup>718</sup> Según datos publicados por Etellekt, disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-M30-ellekt.html> e Integralia en su “Reporte Electoral. Escenarios y Riesgos del 6 de junio”.

<sup>719</sup> Cifras de Etellekt, Integralia, DataInt y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Ver abajo sección “Violencia contra candidatos y campañas”.

La MVE/OEA reitera que la violencia no cabe en la democracia. Por ello, subraya la importancia de que los hechos de violencia electoral, de cualquier índole, sean analizados e investigados por las autoridades competentes y que no queden impunes.

### **Marco Jurídico**

La Misión ha observado que no existe un marco normativo explícitamente dedicado a la atención de la violencia electoral. No obstante, entre los procesos de 2018 y 2021 la Misión observó cambios institucionales positivos y con potencial de mejora. Las acciones del Gobierno en materia de seguridad electoral para 2021 se enmarcan en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública de la actual administración<sup>720</sup>, que contempla la figura de las Mesas de Coordinación para la Construcción de Paz, como espacios de articulación a nivel nacional, estatal y en 266 regiones priorizadas por el gobierno a causa de su situación de seguridad. De acuerdo con la Estrategia, esta articulación se da entre el gobierno civil, la comandancia militar o naval, la fiscalía o procuraduría del respectivo nivel territorial, la Comisión de Derechos Humanos, el poder judicial y la sociedad civil.

Bajo este marco normativo, la Misión observó la puesta en marcha de una incipiente pero novedosa “Estrategia de Protección en Contexto Electoral”, implementada a partir de marzo de 2021 por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Los especialistas de la OEA no pudieron acceder a información específica sobre su funcionamiento, ni sobre cómo las Mesas de Coordinación para la Construcción de Paz adaptaron su funcionamiento a las particularidades del contexto electoral. Sin embargo, la Misión considera que la existencia de esta iniciativa es un paso en la dirección correcta, al buscar articular a los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal en una política de prevención, protección e investigación judicial frente a la violencia política.

De acuerdo con fuentes oficiales, esta es la primera elección en que el gobierno federal cuenta con una estrategia de protección para candidaturas<sup>721</sup>. En 2018, la Misión había observado la puesta en marcha de un “Protocolo de protección personal para los candidatos de la República 2018”, pero enfocado en los candidatos presidenciales e implementado a través del extinto Estado Mayor Presidencial y de la Comisión Nacional de Seguridad (hoy SSPC); mientras que la protección de candidatos locales quedó en manos de las policías locales. La Misión subraya la importancia de avanzar en estrategias o protocolos que articulen a distintas autoridades (como aquellas reunidas por las Mesas de Construcción de Paz) en la prevención y protección frente a la violencia electoral, con mayor cooperación entre los distintos niveles territoriales.

Ante la estrategia implementada por el gobierno mexicano en 2021, varios actores consultados por esta Misión señalaron que, ante la gravedad de la situación, el plan de prevención de la violencia debió haber comenzado antes. Por lo menos, al inicio del periodo electoral el 7 de septiembre de 2020<sup>722</sup>, para cubrir la situación de los aspirantes o precandidatos, y no en marzo

---

<sup>720</sup> Gobierno de México. (Febrero de 2019). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia\\_Seguridad.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-02-01-1/assets/documentos/Estrategia_Seguridad.pdf)

<sup>721</sup> Enlace de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

<sup>722</sup> Central Electoral. (Agosto 17 de 2020). El INE dará inicio formal al Proceso Electoral Federal 2020-2021 el próximo 7 de septiembre. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2020/08/17/ine-dara-inicio-formal-al-proceso-electoral-federal-2020-2021-proximo-7-septiembre/>

de 2021, como lo hizo el Gobierno, cuando ya se habían registrado víctimas de violencia electoral.<sup>723</sup>

Adicionalmente, las y los representantes de partidos políticos expresaron a la Misión no haber sido debidamente incluidos en la estrategia de seguridad o desconocer el procedimiento para acceder a la protección ofrecida por el gobierno para sus candidaturas. Así mismo, alegaron que los hechos de violencia electoral a menudo quedan sin resolver.

La Misión observó que en 2018 la entonces Policía Federal estuvo encargada de la seguridad de los candidatos del nivel federal; y que correspondientemente, la nueva Guardia Nacional estuvo encargada de la protección de candidatos de este nivel para las elecciones de 2021. Expertos consultados por la Misión consideraron necesario un mayor involucramiento de la Guardia Nacional en actividades de protección de candidatos a nivel estatal y municipal. Esto, con el fin de apoyar a las policías locales que en algunas ocasiones pueden no tener la capacidad suficiente para proveer protección a candidatas y candidatos amenazados, particularmente en contextos con alto riesgo de violencia.

En consideración de la relevancia de las elecciones en el sostenimiento y fortalecimiento de la democracia, es esencial que, una vez finalizado el actual proceso electoral, el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil, inicien inmediatamente un diálogo conducente a ponerle fin a la violencia política.

### **Violencia contra candidatas y candidatos y contra campañas electorales**

La información oficial disponible sobre la violencia electoral de 2021 es la publicada por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)<sup>724</sup>, que señaló que entre el 4 de marzo y el 21 de mayo se registraron 398 casos de candidatas y candidatos víctimas de violencia (226 hombres y 172 mujeres). Esta cifra incluye 13 homicidios<sup>725</sup>, 101 víctimas de agresiones, 11 víctimas de privaciones temporales de la libertad y 187 víctimas de amenazas<sup>726</sup>. 148 de estos casos fueron conocidos a través de la apertura de carpetas de investigación por parte de fiscales, mientras que los otros 250 casos se originaron en denuncias y quejas interpuestas telefónica o electrónicamente ante los OPLES, por parte de candidatos o dirigentes de partidos políticos. Vale anotar que, para la fecha de inicio de la estrategia gubernamental (el 4 de marzo), de acuerdo con la consultora Etellekt, ya habían ocurrido 205 agresiones político-electorales desde el inicio del proceso electoral el 7 de septiembre, incluyendo el asesinato de 14 personas precandidatas y candidatas, 41 políticos y 71 funcionarios sin militancia o aspiraciones políticas.<sup>727</sup>

De los casos conocidos por la SSPC, 148 fueron calificados como relevantes por las autoridades, ameritando un estudio de riesgo que derivó en medidas de protección. 80 de estas medidas

---

<sup>723</sup> Ver abajo la sección *Violencia contra candidatos y candidatas y contra campañas electorales*

<sup>724</sup> Datos oficiales publicados por Rosa Icela Rodríguez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, en la Conferencia Matutina del Presidente de la República del 21 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=GV3l8tUP8pl> y en

<https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/prensa/presentan-candidatos-250-denuncias-o-quejas>

<sup>725</sup> Las cifras reportadas por la SSPC no incluyen el desglose del sexo de las víctimas de homicidios.

<sup>726</sup> Adicionalmente, la SSPC reportó 42 casos categorizados como “otros” y que sobre los 44 casos restantes “no tienen confirmación de un riesgo o el pedido fue retirado”.

<sup>727</sup> Etellekt. (Marzo 5 de 2021). 2<sup>do</sup> Informe de Violencia Contra Personas Políticas en México 2021. Disponible en: <https://www.ellekt.com/segundo-informe-de-violencia-pol%C3%ADtica-en-mexico-2021-ellekt.html>

estaban siendo brindadas por los gobiernos estatales, 16 por otras autoridades incluyendo las municipales y los demás casos por la Guardia Nacional. El 21 de junio la Guardia Nacional reportó haber proveído seguridad a 6 candidatos a gobernador, 56 a diputados y 51 a presidencia municipal, para un total de 103 candidatos protegidos a través de 113.357 miembros de la Guardia Nacional, desplegados para este tipo de servicio en 22 estados.<sup>728</sup>

Las fuentes de información y monitoreo elaborados por organizaciones privadas contabilizan que, entre septiembre de 2020 e inicios de junio de 2021, ocurrieron entre 33 y 36 asesinatos de aspirantes a las elecciones (Ver Tabla 1). De acuerdo con una de las fuentes consultadas, estos asesinatos estuvieron dirigidos a 22 personas precandidatas o “aspirantes”, y 14 personas inscritas formalmente como candidatas<sup>729</sup>. Finalmente, se reportaron (según la fuente) homicidios de entre 14<sup>730</sup> y 41<sup>731</sup> familiares de candidatas y candidatos, así como de entre 92<sup>732</sup> y 188<sup>733</sup> “políticos”, incluyendo personas funcionarias y ex funcionarias públicas, dirigentes de partido y miembros de las campañas.

La Misión observó que el elevado número de asesinatos de personas relacionadas con el proceso electoral, además de su gravedad, distrae la atención sobre la también preocupante situación de otras formas de violencia que se cometen en el contexto de las elecciones. De acuerdo con Etellekt<sup>734</sup>, durante los 9 meses del periodo electoral se presentaron 339 casos de amenazas en contra de candidatos y “políticos”; en 71% de los cuales las víctimas no pudieron identificar al autor, en 24% las víctimas denunciaron a adversarios políticos, incluyendo personas del mismo partido, y en 5% a organizaciones de crimen organizado. Adicionalmente, se registraron 48 intentos de homicidio, 43 víctimas de golpes o ataques con arma blanca, y 46 secuestros, incluyendo dos candidatos a alcaldía (Mexquitic, Jalisco y Uruapán, Michoacán) que seguían secuestrados dos semanas después de las elecciones.

Las cifras reportadas tanto por la SSPC como por otras fuentes coinciden en que las y los candidatos a cargos municipales representan la mayoría de las víctimas de violencia.

En cuanto a la distribución geográfica, al 21 de mayo la SSPC informó que el 53,76% de los reportes de incidentes de violencia estaban concentrados en siete entidades federativas: Tamaulipas, San Luis Potosí, Jalisco, Estado de México, Veracruz, Guerrero y Oaxaca.<sup>735</sup> Aunque

---

<sup>728</sup> Milenio. (Junio 21 de 2021). Guardia Nacional dio protección a 113 candidatos de elecciones del 6 de junio.

Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/elecciones-guardia-nacional-proteccion-113-candidatos>

<sup>729</sup> Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>;

<sup>730</sup> DataInt. (Junio 8 de 2021). Violencia Político-Electoral Sep-20/07-Junio-21. Disponible en: <https://twitter.com/dataintmx/status/1402434606465392642>

<sup>731</sup> Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>

<sup>732</sup> Integralia. (Junio de 2021). Reporte Electoral Integralia. Escenarios y Riesgos del 6 de junio.

<sup>733</sup> Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>

<sup>734</sup> Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>

<sup>735</sup> Datos oficiales publicados por Rosa Icela Rodríguez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, en la Conferencia Matutina del Presidente de la República del 21 de mayo de 2021. Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=GV3l8tUP8pl> y en

<https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/prensa/presentan-candidatos-250-denuncias-o-quejas>

existe divergencia entre los datos oficiales y los reportados por organizaciones privadas, en general hay coincidencia en que el estado de Veracruz concentró la mayor parte de incidentes violentos. En particular, Veracruz es el estado donde ocurrió de lejos el mayor número de homicidios contra candidatas y candidatos: 9 entre personas precandidatas y candidaturas inscritas; seguido por Guanajuato y Guerrero con 4 cada uno; Oaxaca con 3; Baja California, Jalisco, Chiapas y Quintana Roo con 2; y Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Michoacán, Querétaro, Morelos y Puebla con un caso cada uno.<sup>736</sup> Según los monitoreos privados, 97 municipios de 22 estados registraron casos de violencia electoral durante el mes anterior a las elecciones.<sup>737</sup>

La violencia alcanzó a todos los partidos políticos. Aunque los datos difieren según la fuente consultada, en general las cifras señalan que los más afectados por homicidios fueron el partido MORENA, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN), seguidos en un menor nivel por el Movimiento Ciudadano y el Partido Verde Ecologista, y en un tercer nivel por el PES, el Partido del Trabajo, Redes Sociales Progresistas, Nueva Alianza y Fuerza por México.<sup>738</sup> La Misión recibió de las distintas fuerzas políticas preocupación por el contexto de violencia político-electoral en que se desarrolló la elección y en particular por el rol del crimen organizado. Los análisis y monitoreos privados coinciden en señalar que, sin importar el partido político que esté en el gobierno y el que le haga oposición a nivel local, ser la oposición es un factor de riesgo en muchas partes del país.

### **Disponibilidad de datos y acceso a la información**

La Misión no pudo obtener información sobre la naturaleza y la calidad de los datos con los que cuentan las autoridades federales para diagnosticar la violencia política, ni sobre el grado de articulación que hay en el uso de esta información entre el nivel federal y el nivel local.

Las cifras oficiales conocidas por la Misión sobre violencia electoral se limitan a las reportadas públicamente por la SSPC, que las contabilizó a partir del mes de marzo cuando inició el programa de protección ofrecido por el Estado. La Misión observó una diferencia significativa entre estas cifras y la información producida por las empresas privadas, que monitorean el proceso electoral desde su inicio, en septiembre de 2020. A nivel de datos abiertos, la Misión observó una gran actividad de parte de consultorías privadas<sup>739</sup> y de los medios de comunicación para producir información y análisis sobre violencia electoral desde el inicio del proceso electoral en septiembre de 2020. La Misión fue informada de que, en algunos casos, entes estatales contrataron el servicio de dichas empresas para obtener su información.

Adicionalmente, es importante destacar que las empresas privadas utilizan metodologías y categorías de información distintas, por lo que sus cifras varían entre sí. La Misión observó que la principal fuente de estas es el monitoreo de medios de comunicación, por lo que existe la

---

<sup>736</sup> Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etelekt.html>

<sup>737</sup> Lantia Itelligence. (Mayo 2021). Violencia Político -Electoral.

<sup>738</sup> Ver abajo tabla 2.

<sup>739</sup> Como por ejemplo Etellekt, Integralia, Lantia Intelligence, DataInt y Strategia Electoral.

posibilidad de subregistros, sujetos a la calidad o las garantías para el ejercicio del cubrimiento periodístico de casos de violencia electoral.

Las siguientes tablas muestran las distintas categorías utilizadas por las empresas privadas y la SSPC para clasificar los datos de homicidios en el marco de la campaña electoral, según el perfil de las víctimas y según la afectación por partido político. La falta de desagregación y las diferencias metodológicas dificultan un uso más preciso de estas cifras.

**Tabla 1.** Víctimas de homicidio durante el periodo electoral por perfil de la víctima según la fuente

Víctima	Etellekt	Integralia	DataInt	SSPC
Precandidatos ("aspirantes")	22	35	33	-
Candidatos	14			13
Familiares	41	-	14	-
Políticos*	66	-		-
Colaboradores de políticos*	14	-		-
Militantes o dirigentes			40	
líderes partidistas	-	4		-
Militantes de partidos	-	7		-
Autoridades electas	-	-	8	
Presidentes municipales	-	3		-
Funcionarios municipales	-	33		-
Func. federales y estatales	-	19		-
Servidores públicos sin militancia	108	-		-
Jueces	-	3		-
Ex funcionarios	-	18		-
Ex candidatos	-	5		-
Activistas*	-	16		-
Periodistas	-	5		-
Otros	-	19		-
<b>Total</b>	<b>265</b>	<b>167</b>	<b>95</b>	<b>13</b>

\*Estas categorías no están definidas de forma totalmente clara por las fuentes.  
Fuente: elaboración propia con datos de Etellekt, Integralia, DataInt y la SSPC.<sup>740</sup>

<sup>740</sup> Fuente: Etellekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>; Integralia. (Junio de 2021). Reporte Electoral Integralia. Escenarios y Riesgos del 6 de junio; DataInt. (Junio 8 de 2021). Violencia Político-Electoral Sep-20/07-Junio-21. Disponible en: <https://twitter.com/dataintmx/status/1402434606465392642>; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. (Mayo 21 de 2021). Presentan candidatos 250 denuncias o quejas. Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/prensa/presentan-candidatos-250-denuncias-o-quejas>

**Tabla 2.** Víctimas de homicidio durante el periodo electoral por partido político de la víctima y según la fuente

Fuente	Etelekt		Integralia	DataInt	
Medición	Distribución de los 102 políticos asesinados (precandidatos, candidatos y "políticos")		Distribución de los 167 "políticos" asesinados	Distribución de los 95 asesinatos de aspirantes o candidatos, "militantes o dirigentes", autoridades electas y familiares	
Partido	Número	Porcentaje	Porcentaje	Número	Porcentaje
Morena	15	15%	19%	22	23%
PRI	15	15%	14%	15	16%
PRD	18	18%	8%	14	15%
PAN	14	14%	13%	13	14%
Mov. Ciudadano	9	9%	9%	7	7%
Verde Ecologista	10	10%	5%	6	6%
PES	4	4%	1%	-	-
PT	1	1%	2%	-	-
RSP	1	1%	1%	-	-
Nueva Alianza	1	1%	-	-	-
Fuerza x México	1	1%	1%	-	-
Partidos locales	8	8%	21%	-	-
Independientes	5	5%		-	-
Sin determinar	-	-	6%	-	-
Otro	-	-	-	18	19%
<b>Total</b>	<b>102</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>95</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia con datos de Etelekt, Integralia y DataInt.<sup>741</sup>

### **Violencia contra la organización electoral**

Observadores de la OEA estuvieron presentes en la distribución del material electoral por parte del INE y constataron que la misma fue realizada con apoyo del Ejército. En términos generales, la custodia del material hasta su entrega a los miembros de casilla también transcurrió sin mayores contratiempos. No obstante, conoció que el INE declaró que las situaciones de conflictividad social e inseguridad en algunas entidades federativas del país presentaron “múltiples problemáticas para llevar a cabo el trabajo de la Organización Electoral”<sup>742</sup>.

En ese sentido, la Misión tuvo conocimiento de hechos aislados de seguridad que afectaron la normalidad de la organización de las elecciones. En particular, la Misión condena los asesinatos,

<sup>741</sup> <sup>741</sup> Fuente: Etelekt. (Junio 21 de 2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. Disponible en: <https://www.etelekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-etelekt.html>; Integralia. (Junio de 2021). Reporte Electoral Integralia. Escenarios y Riesgos del 6 de junio; DataInt. (Junio 8 de 2021). Violencia Político-Electoral Sep-20/07-Junio-21. Disponible en: <https://twitter.com/dataintmx/status/1402434606465392642>

<sup>742</sup> Disponible: <https://www.gob.mx/sspc/proteccionelectoral/prensa/presentan-candidatos-250-denuncias-o-quejas>

el 19 de febrero, de un capacitador del INE en Fresnillo, Zacatecas<sup>743</sup>; y el 5 de junio, de un funcionario del INE en El Carmen Tequexquitla, Tlaxcala, quien portaba material electoral.<sup>744</sup> Asimismo, durante la etapa pre-electoral la Misión tuvo conocimiento del robo de 19 mil boletas de las oficinas del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas, en el municipio de Siltepec, así como de la decisión del IEPC de re-imprimir las boletas sustraídas. Por otro lado, en el municipio de Aguililla, en Michoacán, se impidió de forma violenta la llegada del material electoral para la instalación de casillas buscando impedir la realización de las elecciones. No obstante, la Misión tuvo conocimiento a través del INE de que en todos estos municipios se pudo instalar las casillas y realizar las elecciones.

Durante el periodo de campaña, la Misión conoció que existieron mensajes amenazantes y una retórica agresiva en contra de miembros de la organización electoral.<sup>745</sup> La Misión expresa su rechazo a estas acciones y reitera que el impacto de la violencia política en el proceso electoral, sumado a la profunda polarización, dificulta la gestión de acuerdos indispensables para la convivencia democrática y la resolución pacífica de conflictos.

### **Violencia el día de la jornada de votación**

De acuerdo con lo reportado por el INE en la noche de la jornada electoral, en 14 casillas correspondientes a los Distritos 02 de Chiapas y Zacatecas, así como el 03 de Nayarit, se reportaron condiciones de inseguridad y de violencia que no permitieron la instalación de casillas ni la entrega de la documentación a las o los presidentes de las mesas directivas.

La Misión además pudo conocer los incidentes de la jornada a partir de la información que generó del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) del INE. El día de la elección se reportaron 6,604 incidentes, algunos de suma gravedad<sup>746</sup>. Del total de incidentes, 128 ocasionaron la suspensión definitiva de la votación. De estos casos, 47 fueron por riesgo de violencia y/o violencia en la casilla en Chiapas, Chihuahua, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz y 72 por robo y/o destrucción de la documentación o materiales electorales en Baja California, Chiapas, México, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Sinaloa<sup>747</sup>.

En otros 47 casos, los incidentes produjeron la suspensión definitiva del escrutinio y cómputo: 28 por riesgo de violencia y/o violencia en la casilla, 14 por robo y/o destrucción de la documentación o materiales electorales, y 5 por otras causas.

---

<sup>743</sup> Aristegui Noticias. (Febrero 19 de 2021). Asesinan a balazos a capacitador del INE en Fresnillo, Zacatecas. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1902/mexico/asesinan-a-balazos-a-capacitador-del-ine-en-fresnillo-zacatecas/>

<sup>744</sup> Procuraduría General de Justicia de Tlaxcala. (Junio 4 de 2021). Disponible en: [https://twitter.com/PGJE\\_Tlaxcala/status/1401016958410178561?s=20](https://twitter.com/PGJE_Tlaxcala/status/1401016958410178561?s=20)

<sup>745</sup> Reforma. (Abril 13 de 2021). Amenazan a consejeros. Disponible en: <https://www.reforma.com/amenazan-a-consejeros/ar2162101?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->

<sup>746</sup> La Misión tomó nota de serios incidentes violentos en el estado de Chiapas. Además, la MVE/OEA conoció el atroz evento violento en la ciudad de Tijuana. Disponibles en: <https://bit.ly/350tFBb> y <https://bit.ly/2ShdAUT>.

<sup>747</sup> Los 9 casos restantes fueron a causa de condiciones climatológicas desfavorables que dificultaron o impidieron el acceso al lugar y otras causas no detalladas.

En 1.427 casillas se suspendió temporalmente la votación debido a incidentes que fueron resueltos, por lo que la votación se reanudó y concluyó con normalidad<sup>748</sup>. A pesar de los casos mencionados anteriormente, el día de la elección transcurrió con relativa normalidad en la mayoría de las entidades federativas observadas<sup>749</sup>.

La Misión tuvo conocimiento de actos violentos que perturbaron el normal desarrollo del proceso electoral. En Tijuana, Baja California, en dos casillas distintas arrojaron cabezas humanas en medio de la votación<sup>750</sup>. Encapuchados y vándalos perturbaron la jornada electoral e intentaron destruir material electoral en Metepec, Estado de México<sup>751</sup>; en Tulum, Quintana Roo<sup>752</sup>; y en Santa María Xadani, San Jerónimo Silacayoapilla y Miahuatlán, Oaxaca.<sup>753</sup> La Misión también tuvo conocimiento de incidentes que involucraron intimidaciones y ataques de hombres armados, en contra ciudadanos en casillas o contra sedes de partidos en Mexicali, Baja California<sup>754</sup>; Los Mochis, Sinaloa; Tecámac, Estado de México<sup>755</sup>; Pánuco, Veracruz; Campeche, Campeche<sup>756</sup>; y Cancún, Quintana Roo<sup>757</sup>. En Amecameca, Estado de México, se reportó un ataque con arma de fuego a personas que presuntamente habrían estado involucrados en la compra de votos<sup>758</sup>. La Misión tuvo conocimiento de una reacción oportuna de las autoridades en general en estos casos.

---

<sup>748</sup> Numeralia 28. Disponible en:

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

<sup>749</sup> Ibidem.

<sup>750</sup> <https://politica.expansion.mx/estados/2021/06/06/baja-california-registra-ataque-armado-y-halla-restos-humanos-en-casillas>

<sup>751</sup> Expansión Política. (Junio 6 de 2021). Baja California registra ataque armado y halla restos humanos en casillas. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/06/06/detienen-a-15-presuntos-responsables-de-vandalismo-en-casilla-de-metepec/>

<sup>752</sup> La Jornada. (Junio 6 de 2021). Incidentes violentos en Cancún y Tulum empañan elecciones en Q. Roo. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/06/estados/incidentes-violentos-en-cancun-y-tulum-empanan-elecciones-en-q.roo/>

<sup>753</sup> Aristegui Noticias. (Junio 6 de 2021). Violencia empaña la jornada electoral en varios estados. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0606/mexico/violencia-empana-la-jornada-electoral-en-varios-estados-recuento/>

<sup>754</sup> Expansión Política. (Junio 6 de 2021). Baja California registra ataque armado y halla restos humanos en casillas. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2021/06/06/detienen-a-15-presuntos-responsables-de-vandalismo-en-casilla-de-metepec/>

<sup>755</sup> Infobae. (Junio 7 de 2021). La violencia política es el contrincante por batir en las próximas elecciones de México. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/06/07/la-violencia-politica-es-el-contrincante-por-batir-en-las-proximas-elecciones-de-mexico/>

<sup>756</sup> Infobae. (Junio 6 de 2021). Violencia en Campeche: reportan balacera en otra casilla y agresión de un regidor. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/06/06/violencia-en-campeche-reportan-balacera-en-otra-casilla-y-agresion-de-un-regidor/>

<sup>757</sup> La Jornada. (Junio 6 de 2021). Incidentes violentos en Cancún y Tulum empañan elecciones en Q. Roo. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/06/estados/incidentes-violentos-en-cancun-y-tulum-empanan-elecciones-en-q.roo/>

<sup>758</sup> El Sol de México. (Junio 6 de 2021). Edomex registra tiroteo en casa de candidato y ataques en casillas electorales. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/valle-de-mexico/elecciones-2021-edomex-registra-tiroteo-en-casa-de-candidato-movimiento-ciudadano-y-ataques-en-casillas-electorales-6810111.html>

### **Sentencia del TEPJF que establece la creación de una política nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral.**

Por otro lado, en la misma sentencia relacionada a la elección de gubernatura de Michoacán, el Tribunal ordenó al INE “adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas y protocolos necesarios para crear una política electoral nacional para prevenir factores de riesgo de violencia electoral.<sup>759</sup>” Específicamente, el TEPJF consideró que, para avanzar en la creación de esta política electoral nacional de prevención de la violencia, “se podrá establecer al menos las siguientes medidas y protocolos”:

- g) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades de seguridad pública y electorales para diseñar metodologías y planes de acción en procesos electorales en zonas conflictivas o de riesgo.*
- h) Generar mapas de riesgo con acciones específicas en el ámbito territorial que corresponda, que deberán darse a conocer a la ciudadanía de la forma que se estime más adecuada.*
- i) Crear filtros de investigación que sean aplicables a las candidaturas a fin de que los partidos y las autoridades puedan contar con información veraz y precisa para evitar la participación de personas pertenecientes a grupos criminales.*
- j) Elaborar un protocolo y guía de actuación de las autoridades para salvaguardar la integridad física de los servidores públicos y de los electores en zonas con presencia del crimen organizado.*
- k) Celebrar foros y consultas con expertos en la materia de seguridad para la elaboración de los documentos, protocolos, planes y mapas que estime necesarios.*
- l) Reglamentar una facultad de atracción preferente conforme a la cual el Instituto Nacional Electoral pueda atraer en cualquier etapa alguna elección local o municipal en la que se advierta la existencia de factores de riesgo de violencia por parte de grupos criminales.*

### **Causas y efectos de la violencia electoral**

La Misión observa con suma preocupación, una tendencia a naturalizar la violencia político-electoral, a través de la excesiva simplificación del fenómeno o de la simple atribución de estos hechos al crimen organizado. Distintos analistas opinaron que el papel del crimen organizado en la violencia electoral es mucho más complejo de lo que se suele señalar.

La MVE/OEA subraya la importancia de evitar la normalización de la violencia electoral, cuyo efecto amedrentador afecta la calidad de la democracia y erosiona el derecho de las personas a elegir y ser electas. Las cifras sobre ataques no logran captar uno de los efectos más perniciosos de la violencia electoral: el desistimiento de la participación, tanto por el retiro de candidaturas en respuesta a las amenazas violentas, como la renuncia a emitir el voto o asistir a eventos

---

<sup>759</sup> Sentencia disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JRC-0166-2021>

políticos por causa del miedo. Medios de comunicación de distintas entidades federativas registraron múltiples retiros de candidaturas<sup>760</sup>, un fenómeno que ya había sido observado por la Misión de la OEA en 2018, cuando la prensa reportó más de 5.700 retiros de candidaturas por este y otros motivos.<sup>761</sup> A esta pérdida de opciones por efecto de la violencia, se suma la decisión de candidatas y candidatos de abstenerse de hacer campaña a consecuencia de la violencia, incluso sin retirar sus nombres de la contienda, afectando el derecho de acceso a la información y de voto informado por parte de la ciudadanía.

La Misión manifiesta su profunda preocupación por el efecto de la violencia político-electoral en México, que claramente tiene un impacto directo y grave en el proceso electoral, pilar esencial de la democracia, al afectar tanto el derecho de todas las personas a ser elegidas, como también el derecho de los mexicanos y mexicanas a elegir libremente a los candidatos o candidatas de su preferencia. Esa afectación constituye un ataque directo al sistema democrático.

Sumado a lo anterior, y según investigaciones académicas, desde mediados de la década de 2000 ha venido aumentando el número de ataques en contra de servidores públicos, candidatas y candidatos, y activistas de los partidos políticos<sup>762</sup>, con el agravante de que los picos de violencia a nivel subnacional coinciden con el calendario electoral local. Con la concurrencia de las elecciones federales y locales, establecida por la reforma electoral de 2014, este fenómeno se tradujo en grandes picos de violencia a nivel nacional, según se han registrado en las elecciones de 2018 y 2021. De acuerdo con la información compilada, la concurrencia de las elecciones multiplica los riesgos de violencia electoral, y por lo tanto requiere de esfuerzos más robustos de parte de las autoridades tanto en materia de prevención y protección, como en términos de justicia y reducción de la impunidad.

La Misión ve con preocupación la información sobre la baja tasa de resolución de homicidios. Según el estudio "Escalas de Impunidad en el Mundo", publicado en 2020 por la Universidad de las Américas Puebla, "México se mantiene en un nivel de muy alta impunidad", la cual "es

---

<sup>760</sup> Municipios. (Mayo 18 de 2021). Más de 100 candidatos renuncian en México por violencia. Disponible en: <https://municipiospuebla.mx/nota/2021-05-18/naci%C3%B3n/m%C3%A1s-de-100-candidatos-renuncian-en-m%C3%A9xico-por-violencia>; La Jornada. (Mayo 17 de 2021). Han renunciado 660 candidatos en Zacatecas; persiste intimidación. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/17/estados/han-renunciado-660-candidatos-en-zacatecas-persiste-intimidacion/>; Forbes. (Junio 2 de 2021). Morena competirá solo en Jilotlán, Jalisco; candidatos renuncian por amenazas. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/morena-solo-jilotlan-jalisco-candidatos-renuncian-por-amenazas/>; Informador (Mayo 28 de 2021). Por inseguridad, se bajan cuatro candidatos a alcaldes. Disponible en: <https://www.informador.mx/jalisco/Por-inseguridad-se-bajan-cuatro-candidatos-a-alcaldes-20210528-0028.html>

<sup>761</sup> El Comercio. (Junio 28 de 2018). México: 5.703 candidatos renunciaron a la contienda electoral debido a la violencia y otros motivos. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mexico-candidatos-renuncia-elecciones-asesinados.html>

<sup>762</sup> Trejo, Guillermo, & Ley, Sandra. (2016). Federalism, drugs, and violence. Why intergovernmental partisan conflict stimulated inter-cartel violence in Mexico. *Política y gobierno*, 23 (1), 11-56. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&tlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372016000100011&lng=es&tlng=en). Trejo, Guillermo, & Ley, Sandra. (2021). High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico. *British Journal of Political Science*, 51 (1), 203–229. Disponible en: <http://doi.org/10.1017/S0007123418000637>

estructural en términos institucionales”.<sup>763</sup> Ya en 2018, con base en el índice de impunidad para México publicado por dicha universidad aquel año<sup>764</sup>, la Misión había advertido sobre los problemas estructurales de las instituciones de seguridad y justicia a nivel estatal reportados<sup>765</sup>.

### **Hallazgos y recomendaciones**

La principal amenaza al proceso electoral han sido los altos niveles de violencia, incluyendo el asesinato, ataques y amenazas dirigidas a personas precandidatas y candidatas, funcionarios y funcionarias públicas, equipos de las campañas, y familiares de candidatos durante el periodo electoral.

Para esta elección, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) implementó, a partir de marzo de 2021, la “Estrategia de Protección en Contexto Electoral”. La Misión destaca esta novedosa iniciativa, sin embargo, según varios actores consultados, este programa debió haber comenzado antes. Asimismo, las y los representantes de partidos políticos expresaron no haber sido debidamente incluidos en la estrategia de seguridad y/o que desconocían el procedimiento para acceder a la protección para sus candidaturas. Adicionalmente, alegaron que los hechos de violencia electoral a menudo permanecen sin resolver.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Activar mecanismos interinstitucionales como la Estrategia de Prevención en Contexto Electoral o adaptar espacios existentes como las Mesas de Coordinación para la Construcción de Paz, para la evaluación de riesgos, alertas tempranas, el riesgo de violencia político-electoral y el otorgamiento de medidas de protección con suficiente antelación, es decir, por lo menos desde el inicio del periodo electoral establecido por el INE.
- Garantizar la presencia de las fiscalías (federal o estatales), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como los partidos políticos, periodistas y sociedad civil en los espacios interinstitucionales que buscan la prevención de la violencia electoral.
- Establecer un marco normativo específico con protocolos para abordar diversos tipos de violencia política y violencia electoral, en línea con lo recomendado por la OEA en 2018. La Misión sugiere que este marco esté orientado a una preparación institucional que

---

<sup>763</sup> Le Clercq, Juan Antonio; Rodríguez, Gerardo. (2020). Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad – IGI 2020. San Andrés Cholula: Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

<sup>764</sup> Le Clercq, Juan Antonio; Rodríguez, Gerardo. (2018). La impunidad subnacional en México y sus dimensiones. Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad México– IGI-MEX 2018. San Andrés Cholula: Universidad de las Américas Puebla. Pág. 13. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/325069503\\_La\\_impunidad\\_subnacional\\_en\\_Mexico\\_y\\_sus\\_dimensiones\\_IGI-MEX\\_2018](https://www.researchgate.net/publication/325069503_La_impunidad_subnacional_en_Mexico_y_sus_dimensiones_IGI-MEX_2018).

<sup>765</sup> El estudio indica que las instituciones de seguridad y justicia a nivel estatal mexicanas carecen de “agencias de investigación profesionales, independientes y con capacidades suficientes para atender el delito de homicidio”; por lo que “los mexicanos siguen sin tener confianza en sus instituciones de seguridad y justicia para denunciar sobre los delitos de los cuales fueron víctimas”.

permita enfrentar el fenómeno de la violencia electoral en distintas etapas: antes, durante y después del proceso electoral.

- Realizar un análisis de factores de riesgo, y la implementación de un sistema de alertas tempranas sobre violencia política desde la convocatoria a la elección, que funcione de manera permanente en la recolección y análisis de riesgos para la prevención de este tipo de violencia.
- Establecer canales de comunicación para conocer oportunamente sobre situaciones de riesgo a la seguridad de candidatos y otros actores políticos relacionados con las elecciones, así como con protocolos basados en un sistema de protección para candidatas, candidatos y líderes políticos, basado en criterios objetivos de evaluación del riesgo y asignación de mecanismos de protección. Lo anterior, con sensibilidad de los enfoques diferenciales de género y étnico.
- Asegurar una investigación judicial y el esclarecimiento de los hechos de violencia electoral (ya sean amenazas, secuestros, atentados u homicidios). Lo anterior con el objetivo de reducir la impunidad y desincentivar la violencia electoral en futuros procesos electorales.
- Comunicar de manera oportuna la información relacionada con la situación de violencia electoral y con el esclarecimiento de los hechos.
- Prestar atención a los riesgos existentes en el periodo postelectoral y mantener medidas de prevención y protección después de las elecciones, teniendo en cuenta el potencial riesgo que pueden sufrir autoridades electas y altos funcionarios (particularmente en áreas como seguridad y justicia), en contextos de presencia de crimen organizado y de alternancias políticas.
- Involucrar más a autoridades de seguridad del nivel federal, como la Guardia Nacional, en actividades de protección de candidatos a nivel estatal y municipal, con el fin de apoyar policías locales, particularmente en contextos con alto riesgo de violencia.
- Buscar la cooperación en materia de información y la articulación de esfuerzos en la investigación judicial entre la Fiscalía General de la Nación, las fiscalías estatales y la FEDE, teniendo en cuenta que delitos asociados a la violencia electoral como el homicidio, los ataques y las amenazas a candidatos y actores en el contexto electoral pueden tener relación con otras prácticas delictivas como la corrupción, y con delitos electorales como la financiación ilegal de las campañas con recursos privados no reportados.

### III. DENUNCIAS

#	LUGAR	FECHA	DENUNCIADO(S)	DETALLE
1		13/05/2021	Presidente de la República	Involucramiento de la Procuraduría General de la República (PGR) [Fiscalía General de la República] en la elección presidencial.  Injerencias del presidente en las elecciones a través de conferencias matutinas (las mañaneras).
2		05/06/2021	INE	Dificultad de la elección: Crisis sanitaria y “particular estrategia de intervención continua y sistemática de algunos integrantes del árbitro electoral (Instituto Nacional de Electoral), que ha ensombrecido tal desarrollo y por la preocupación de que dicha estrategia de desprestigio hacia uno de los partidos políticos contendientes, en concreto hacia Morena, pueda romper el equilibrio, la equidad y la imparcialidad que debe prevalecer en todo proceso democrático”.  Se refieren a:  - Conferencias matutinas de Presidente de la República (y declaraciones al respecto del Presidente y consejeros del INE).  - Asignación de curules por principio de representación proporcional en Cámara de Diputados.  - Desproporcionalidad de las sanciones que imponen a Morena (cancelación de candidaturas a gubernaturas de Guerrero y Michoacán).  - Intervención de recursos extranjeros para afectar equidad e imparcialidad en contienda electoral en actual proceso electoral federal – Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad A.C. y su proyección pública como integrante de una fuerza política antagónica a Morena.
3	Campeche	06/06/2021	Partido Revolucionario Institucional - PRI	PRI insistió en dejar tres representantes en las casillas cuando se pidió a todos los partidos dejar solo uno. Están haciendo todo el tiempo preguntas a la gente y a integrantes de la casilla. Se insistió y no se retiran.
4	Campeche	06/06/2021	Escrutadores	Hay miembros y líderes de partidos organizando las filas de votación con el visto bueno y se niegan a mostrar sus credenciales.

5	Baja California Sur	06/06/2021	INE	La casilla no fue instalada a la hora establecida. Decepcionante ya que se hizo esperar a mucha gente. Inexperiencia de los funcionarios de casilla, ya que son muy jóvenes. Deberían ser sorteados (“insaculados”) personas mayores con experiencia, ya que no realizan sus labores de conteo eficientemente.
6	Querétaro	06/06/2021	INE	En Querétaro, no hay circunscripción de la ciudad de México y Estado de México y no se puede votar. Señala que, como ciudadano, tiene derecho a votar. Querétaro, como es panista, el INE está bloqueando el voto para ciudadanos foráneos.
7	Querétaro	06/06/2021	INE	Se niega derecho a voto en la casilla especial, por ser de la Ciudad de México. No tiene sentido poner casillas especiales para luego negar la oportunidad.
8	Baja California - Mexicali	06/06/2021	No indica	A fila de casilla especial, llegan siete agentes de seguridad pública y pasan directamente a votar. Expresan inconformidad los funcionarios de casilla. Indican que tienen preferencia con intercambio de insultos, que si no les gustaba fueran a votar a otro lado.
9	Estado de México	06/06/2021	INE	En la casilla especial solo se tiene contemplada la circunscripción número 5. Solo le permiten el voto a 5 Estados, lo que es inaudito e ilógico, pues personas de los 32 Estados viven en Estado de México. Es ilógico que no se tengan casillas de las demás circunscripciones. ¿Qué sentido tiene mandar a los ciudadanos a votar a otros Estados? ¿No es más eficiente que manden sus votos?
10	Diversos estados	24/08/2021	No indica	Hechos criminosos, coerción violenta, amenazas, secuestros y asesinatos en diversos estados de México que influenciaron la realización de las elecciones.
10	Veracruz	25/08/2021	Consejo Electoral de Veracruz	Pedido de destitución de los siete Consejeros Electorales del Estado de Veracruz a raíz de supuesta inobservancia de los principios de responsabilidad de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad en el marco de agresiones y delincuencia en el proceso electoral de Veracruz.

#### IV. LISTA DE LA MVE/OEA

1	Santiago Canton	Argentina	Jefe de Misión	M
2	Brenda Santamaría	Argentina	Jefa, Sección de Observación Electoral	F
3	Yerutí Méndez	Paraguay	Subjefa de Misión	F
4	Daniel Tovar	Venezuela	Coordinador General	M
5	Diego Páez	Colombia	Oficial de Prensa	M
6	Raquel Chanto	Costa Rica	Coordinadora de Metodologías	F
7	Iná Chaves	Brasil	Coordinadora de Metodologías	F
8	Cristian Palomino	Canadá	Especialista en Organización Electoral	M
9	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista en Tecnología Electoral	M
10	Hector Hernandez	Argentina	Especialista en Seguridad Informática	M
11	Ana Neyra	Perú	Especialista en Justicia Electoral	F
12	Giovanni Rodriguez	Guatemala	Especialista en Financiamiento Político-Electoral	M
13	Marta Martínez	España	Especialista en Género	F
14	Camilo Vargas	Colombia	Especialista en Seguridad Electoral	M
15	Isabel Madariaga	Chile	Especialista en Participación de Pueblos Indígenas	F
16	Francisco Yopez	Ecuador	Especialista en Voto en el Exterior	M
17	Fernando Goldar	Argentina	Especialista en Libertad de Expresión y Redes Sociales	M
18	Luis Espinoza	Argentina	Oficial de Seguridad	M
19	Esther Rodríguez	Estados Unidos	Oficial Financiero	F
20	David Rosero	Ecuador	Oficial Logístico	M
21	Juan Pablo Pozo	Ecuador	Asesor	M
22	Sheila Serrano	Bolivia	Coordinadora Regional	F
23	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional	F
24	Lucas Damasceno	Brasil	Coordinador Regional	M
25	Juan Barranco	Canadá	Coordinador Regional	M
26	Gastón Alvear	Chile	Coordinador Regional	M
27	Adriana Gutierrez	Colombia	Coordinadora Regional	F
28	Verónica Velásquez	Colombia	Coordinadora Regional	F
29	Ivan Acuña	Costa Rica	Coordinador Regional	M
30	Iván Fernandez Lafort	España	Coordinador Regional	M
31	Javier Ullán	España	Coordinador Regional	M
32	Anna Cron	Estados Unidos	Coordinadora Regional	F
33	Yaninti Del Castillo	Francia	Coordinadora Regional	F
34	Christina Levelt	Haití	Coordinadora Regional	F
35	Ana Paula Arévalo	Perú	Coordinadora Regional	F
36	Angie Carrión	Perú	Coordinadora Regional	F