

Acompañamiento Técnico: Proceso Electoral 2018

**PORQUE
MI PAÍS
ME IMPORTA**

#VOTOLIBRE



Julio 2018

Esta publicación fue elaborada por IFES a solicitud del Instituto Interamericano de Derechos Humanos dentro del marco del Contrato No. 2018-001 Acompañamiento Técnico 2018.

Acompañamiento Técnico: Proceso Electoral 2018

Autores:

Armand Peschard-Sverdrup

Eugenio Chicas





Acompañamiento Técnico: Proceso Electoral 2018

Copyright © 2018 Fundación Internacional de Sistemas Electorales.

Todos los derechos reservados. Declaración de permiso: Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse de ninguna forma ni por ningún medio, ya sea electrónico o mecánico, incluidas fotocopias, grabaciones o cualquier sistema de almacenamiento y recuperación de información sin el permiso por escrito de IFES. Las solicitudes de permiso deben incluir la siguiente información:

- Una descripción del material para el cual se desea permiso para copiar.
- El propósito por el cual se usará el material copiado y la manera en que se usará.
- Su nombre, título, nombre de la empresa u organización, número de teléfono, número de fax, dirección de correo electrónico y dirección postal.

Por favor envíe todas las solicitudes de permiso a:

International Foundation for Electoral Systems

2011 Crystal Drive, 10th Floor

Arlington, VA 22202

Email: editor@ifes.org

Fax: 202.350.6701

Este informe fue posible gracias al aporte del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Los contenidos del informe son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH, INE o IFES.

Contenido

I. Introducción.....	6
II. El Instituto Nacional Electoral.....	10
Financiamiento Publico	
Fiscalización del Gasto y Financiamiento Público de los partidos políticos	
Seguridad Cibernética	
Monitoreo de Redes Sociales	
III. El Tribunal Electoral Del Poder Judicial de la Federación.....	22
IV. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).....	26
Resumen Abreviado de la Ley General en Materia de Delitos Electorales	
V. Desafíos en la Elección del 1 de Julio de 2018.....	29
Dimensión del Proceso Electoral y Sobrecarga del INE	
Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs)	
La Fragmentación Partidista	
El Surgimiento de Coaliciones	
Candidaturas Independientes	
Violencia Político-Electoral	
El Descredito a las Instituciones Electorales	
El Ampliar las Responsabilidades del INE a incluir la Fiscalización del Financiamiento	
La Aparición de Financiamiento Ilícito en las Campañas	
Las Condiciones de la Competencia Electoral	
La No Aceptación de la Derrota Electoral	
El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	
VI. Jornada Electoral y Recomendaciones.....	34
Anexo 1 – Lista de personas entrevistadas.....	44

Acrónimos	
App	aplicación de software
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CAES	Capacitadores Asistentes Electorales
CNBV	La Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNC	Confederación Nacional Campesina
FEPADE	Fiscalía Especializada para Atención de Delitos Electorales
HMAC	código de autenticación de mensajes en clave-hash
IFE	Instituto Federal Electoral
IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales
INE	Instituto Nacional Electoral
MC	Movimiento Ciudadano
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
OPLE	Órgano Público Local Electoral
OPLEs	organismos públicos locales electorales
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PES	Partido Encuentro Social
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PREP	Programa de Resultados Electorales Preliminares
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SAT	El Sistema de Administración Tributaria
SE	La Secretaría de Economía
SIF	Sistema Integral de Fiscalización
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TRIFE	Tribunal Federal Electoral
UIF	La Unidad de Inteligencia Financiera
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

I. INTRODUCCIÓN

La transición mexicana a la democracia ha requerido cambios legislativos de forma gradual y pacífica desde la histórica reforma política de 1977. La cual facilitó el pluralismo político como consecuencia del desgaste del régimen de partido único y la pérdida de hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Desde entonces, el Congreso de la Unión ha realizado reformas electorales para fortalecer los principios de legalidad, pluralismo (el cual eventualmente ha resultado en la alternancia en el gobierno), imparcialidad, inclusión, certeza jurídica y transparencia.

Las siguientes han sido las modificaciones más relevantes a la normatividad electoral realizadas en la historia contemporánea de México:

- 1986 Creación de un nuevo Código Federal Electoral, que permitía el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y al financiamiento público y la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral.
- 1990 Creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que sustituyó al Código Federal Electoral y fundamenta la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) con una Comisión Electoral como órgano de dirección.

Se atribuye al IFE un carácter de organismo regulador de las elecciones federales a través de un consejo integrado por un representante del Poder Ejecutivo y seis representantes de los partidos políticos.

Se crea el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetaran al principio de legalidad.

Se crea la Fiscalía para Delitos Electorales (FEPADE) para investigar y presentar cargos criminales por delitos electorales. Además, se estableció una regulación para normar los criterios de publicidad de gobiernos durante campañas electorales para garantizar condiciones de equidad entre los competidores.
- 1992 Se crea por disposición legal y se emite por primera vez la credencial de elector con fotografía, como mecanismo de seguridad y certeza a los electores y los partidos políticos. Además de permitir un registro electoral confiable, la credencial de elector se convirtió en el mayor instrumento de certeza sobre la identidad y participación ciudadana.
- 1993 A partir de este año, el Tribunal Electoral se ve fortalecido al definirse constitucionalmente como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.
- 1994 El IFE incorpora a seis ciudadanos, no vinculados con el Poder Ejecutivo o partidos políticos en su proceso de toma de decisiones dentro de la Comisión Electoral.

Las autoridades electorales, por primera vez, permiten la participación de observadores internacionales en la elección presidencial de ese año.

- 1996 Se otorga al IFE plena autonomía al constituirse una Presidencia Ejecutiva a cargo de un ciudadano y un Consejo General integrado por ciudadanos, desapareciendo la figura del representante del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación). Con eso, se anuló la injerencia de las autoridades de gobierno y los partidos políticos, garantizando así la imparcialidad del Instituto en la organización y en la calificación de las elecciones.

Regula el financiamiento público de partidos y campañas, lo cual contribuye a equilibrar las condiciones de competencia electoral; y

Se fortalece la autonomía del Tribunal Electoral incorporándose al Poder Judicial de la Federación, por lo cual su nombre cambia al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

- 2003 Se incrementan los requisitos para constituir y registrar nuevos partidos políticos.

- 2005 Se permite y regula el voto de los mexicanos en el extranjero.

- 2007 La fiscalización de los partidos políticos y candidatos por parte de INE es fortalecida dado que ya no está sujeta a las limitaciones impuestas por la secrecía en el sistema bancario (protección de datos de usuarios de los servicios financieros).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) constituye cinco Salas Regionales ubicadas estratégicamente en diversas regiones del país, para descentralizar su proceso de atención de las controversias.

- 2011 Se fortalece la equidad de género en las candidaturas, estableciendo cuotas de género para candidaturas a cargos de elección; se establece una proporción 60/40 que obligo a los partidos a designar el 40% de las candidaturas en disputa a mujeres.

- 2012 Se realiza reforma a la Ley Electoral para permitir las candidaturas independientes y las iniciativas ciudadanas para facultar a la sociedad la presentación de iniciativas de Ley, antes sólo era atribución de las Cámaras Legislativas en el Congreso Federal, el Presidente de la República y los Congresos Locales.

- 2014 Se realiza una de las más trascendentes reformas electorales que determinan la transición del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral, con más amplias atribuciones al responsabilizar al nuevo INE de la supervisión de las elecciones en las 32 entidades del país y no sólo de las elecciones federales (Congreso Federal y Presidente de la República).

Las elecciones del 1ro de julio de 2018 se llevan a cabo bajo la reforma constitucional y electoral de 2014 aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados aprobó la reforma con 409 votos a favor, 69 en contra y tres abstenciones, mientras que el Senado la aprobó con 95 votos a favor, 11 en contra y dos abstenciones.

Esta reforma implicó la modificación de un total de 31 artículos constitucionales, creando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en vigencia desde el 23 de mayo de 2014; entre los cambios más importantes que introduce esta ley, se encuentran:

- La creación del Instituto Nacional Electoral (INE), conformado por un Consejero Presidente y diez consejeros electorales. La elección de los nuevos consejeros está a cargo de la Cámara de Diputados y un Comité Técnico, integrado por académicos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Artículos 36-41).
- Mientras que el INE asume ciertas responsabilidades sobre los procesos electorales federales y locales, no se le otorgan todas las facultades necesarias para asegurar la integridad de los procesos locales.
 - El Artículo 41 de la Constitución separa las facultades entre el INE y los organismos públicos locales electorales (OPLEs). La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene numerosos artículos que delinean sus responsabilidades (por ejemplo, los Artículos 1, 4, 5, 27, 30, 32, 44, 60, 62 y 98-119).
 - Este esquema—el cual es descrito como un “hibrido”— supone riesgos a la integridad de los procesos electorales locales. Lamentablemente, mientras que hay quienes se asegurarán de que el costo político y de imagen pública la asume el INE, antes que cualquiera de los OPLEs o actores políticos.
- A su vez, los consejeros del INE tendrán la atribución de elegir o remover al Consejero Presidente o consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales (OPLEs) de cada entidad federativa (Artículo 32.2b y 44). Esta es una atribución que el INE ya ha ejercido en los estados de Chiapas, Durango y Oaxaca.
- Se amplían las responsabilidades del INE en cuanto a la fiscalización del financiamiento público de las elecciones a incluir tanto las elecciones locales como las federales (Artículo 41 de la Constitución). A raíz de dicha reforma, al INE le corresponde fiscalizar el financiamiento de las elecciones para presidente, Diputado Federal, Senador, Diputados Estatales y más de 1,000 municipios. Además, le da menos tiempo—solo 40 días después de la elección—para anunciar los resultados de la fiscalización.
- Se permite que el presidente de la República tenga la posibilidad de establecer un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso (Artículo 238).
- Se permiten candidatos independientes para presidente de la República, diputados federales y senadores (Artículos 357-378).
- Se permite la reelección consecutiva de legisladores federales y locales, prohibida desde 1910 como resultado de una guerra civil que devastó México durante más de 10 años. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos (12 años), y los diputados federales por hasta cuatro periodos consecutivos (12 años). La reelección consecutiva de diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, lo cual les permite gobernar hasta por 6 años consecutivos de lograr la reelección.

- Aumenta el umbral del 2 al 3 por ciento para mantener el registro como partido político nacional o estatal (Artículo 41); lo que contribuye a reducir el número de competidores que en realidad no tienen una representatividad en la sociedad mexicana.
- Garantiza la paridad entre mujeres y hombres 50/50 en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Artículo 232.3).
- Establece que el sexenio del próximo presidente de México inicie el 1 de diciembre de 2018 y concluya el 30 de septiembre de 2024, para que el siguiente titular inicie el cargo el 1 de octubre de 2024, reduciendo el periodo de transición entre gobiernos federales, de 5 a 3 meses.
- Establece las causales de nulidades de las elecciones federales y locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, cuando:
 - Se exceda el gasto de campaña en un 5 por ciento del monto total autorizado;
 - Se adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley; o
 - Se utilicen recursos de procedencia ilícita o públicos en las campañas.
 - Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material y se presumirá que son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.
 - En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la cual no podrá participar la persona sancionada. La convocatoria para la elección extraordinaria deberá emitirse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso electoral (Artículo 23).
- Crea la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y le otorga responsabilidad para resolver asuntos relacionados con propaganda político-electoral dentro de las diferentes etapas del proceso electoral (Artículo 474-476).

A pesar de que esta última reforma político-electoral fue aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión y la mayoría de los congresos estatales, hay quienes opinan que esta es la reforma política más cuestionada en la historia moderna de México. Aunque la reforma resulta en ciertas fortalezas a la democracia electoral, también presentan desafíos los cuales podrían debilitarla.

El siguiente informe documenta el análisis de los resultados de la Misión de Acompañamiento de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). La misión se llevó a cabo en dos fases:

- Del 29 de abril al 5 de mayo, las conclusiones se hallan en las secciones II, III, IV, y V del informe.
- Del 28 de junio al 1 de julio, las conclusiones se hallan en la sección VI de este informe y se centran en lo observado durante la jornada electoral del 1 de julio del 2018.

La Misión se integró por Eugenio Chicas, Margarita R. Seminario y Armand Peschard-Sverdrup quien lideró el equipo y a quien IFES le queda muy agradecido por su aporte técnico, dedicación y compromiso con las instituciones electorales en México. Cabe recalcar que los puntos de vista aquí expresados son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan la opinión del INE, IFES, o del IIDH.

II. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

El Instituto Nacional Electoral (INE) tuvo la responsabilidad de administrar las elecciones del 1ro de julio del 2018, las cuales fueron las elecciones más grandes en la historia de México. Este proceso electoral consistió en tres elecciones federales y 30 elecciones concurrentes a nivel estatal y municipal, en la cual se eligieron 18,299 candidatos federales, estatales y municipales, como lo ilustra la Tabla 1.

Cargos Por Elegir en las Elecciones el 1 de julio de 2018

Federal		Estatal		Municipal	
1	Presidente	1	Jefe de Gobierno	1,596	Presidentes Municipales
500	Diputados	8	Gobernadores	16	Alcaldías
128	Senadores	972	Diputaciones	1,664	Sindicaturas
				12,013	Regidurías
				19	Regidores étnicos
				Juntas Municipales	
				24	Presidencias
				24	Síndicos
				96	Regidurías
629 cargos		981 cargos		16,689 cargos	

Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE), Numeralia, 5 de abril del 2018.

El Padrón Electoral para estas próximas elecciones está conformado por 89 millones 975 mil 617 ciudadanos y la Lista Nominal (ciudadanos habilitados para votar) es de 89 millones 418 mil 243¹ electores, lo cual representa una cobertura del 99.38 por ciento de los ciudadanos en edad de votar, que podrán participar en la jornada electoral.

La elección presidencial del 2018 conto con aproximadamente 10 millones más de votantes, comparado con la elección presidencial del 2012, lo cual contribuye a dimensionar el esfuerzo realizado por el INE para ampliar y garantizar la participación de los ciudadanos en todo el país.

Financiamiento Publico

El hecho de que en las elecciones del 1ro de julio del 2018 se elegirán 18,299 candidatos federales, estatales y municipales también significa que el financiamiento público de esta elección supera el de elecciones federales previas. El total de financiamiento público para los partidos políticos es de 13,000,000,000 pesos—6,702,973,351 para los partidos políticos nacionales y el resto para los partidos políticos en los estados, como lo ilustra la siguiente tabla.

¹ Fuente: Instituto Nacional Electoral (INE), Numeralia, 5 de abril de 2018.

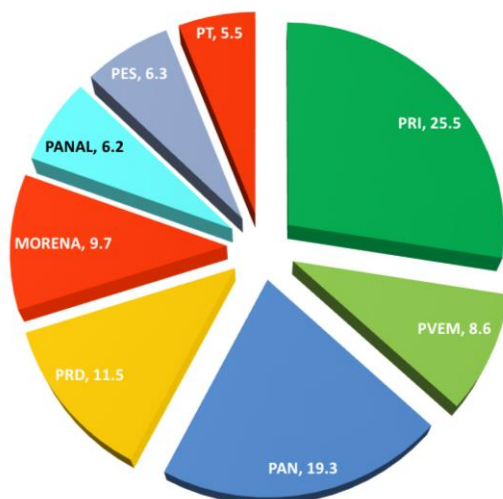
Desglose del Financiamiento Público de las Elecciones de 1 de Julio de 2018

Partido Político Nacional	Actividades Ordinarias	Gastos de campaña	Actividades Específicas	Franquicia postal	Franquicia telegráfica	TOTAL POR PARTIDO
Partido Acción Nacional (PAN)	\$827,919,141	\$413,959,570	\$24,837,574	\$14,321,110	\$77,055	\$1,281,114,450
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	\$1,094,896,674	\$547,448,337	\$32,846,901	\$14,321,110	\$77,055	\$1,689,590,077
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	\$496,199,686	\$248,099,843	\$14,885,991	\$14,321,110	\$77,055	\$773,583,685
Partido del Trabajo (PT)	\$236,844,348	\$118,422,174	\$7,105,330	\$14,321,110	\$77,055	\$376,770,017
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	\$368,501,006	\$184,250,503	\$11,055,030	\$14,321,110	\$77,055	\$578,204,704
Movimiento Ciudadano (MC)	\$341,584,113	\$170,792,057	\$10,247,523	\$14,321,110	\$77,055	\$537,021,858
Partido Nueva Alianza (PANAL)	\$264,515,001	\$132,257,500	\$7,935,450	\$14,321,110	\$77,055	\$419,106,116
MORENA	\$414,914,437	\$207,457,219	\$12,447,433	\$14,321,110	\$77,055	\$649,217,254
Partido Encuentro Social (PES)	\$250,958,840	\$125,479,420	\$7,528,765	\$14,321,110	\$77,055	\$398,365,190
Total	\$4,296,333,246	\$2,148,166,623	\$128,889,997	\$128,889,990	\$693,495	\$6,702,973,351

(Pesos)

La siguiente gráfica ilustra de manera más visual el porcentaje que recibe cada uno de los ocho partidos políticos a nivel nacional.

Desglose Gráfico del Financiamiento Público Recibido por los Partidos Políticos



Para el 3 de mayo de 2018, el área de fiscalización del INE tenía más de 30,000 informes de gasto de campañas para revisar y dictaminar.

Fiscalización del Gasto y Financiamiento Público de los partidos políticos

Dada la dimensión del proceso electoral del 1ro de julio del 2018, la fiscalización del financiamiento público representa un reto sin precedente para el INE. Dicha fiscalización está normada por el Reglamento de Fiscalización que entró en vigor el 19 de noviembre del 2014 y que fue modificado en 2015, 2016, 2017 y 2018.

La fiscalización es tanto de los ingresos como de los egresos del financiamiento público de los partidos políticos, sus coaliciones, candidaturas de orden federal, estatal y municipal; así como de los candidatos independientes.

El proceso de fiscalización corresponde a las siguientes entidades:

- El Consejo General del INE;
- La Comisión de Fiscalización;
- La Unidad Técnica de Fiscalización; y
- Los órganos públicos locales electorales (OPLEs), siempre y cuando el INE les delegue esta facultad.

La fiscalización del financiamiento público—al cual se le categoriza como “Contabilidad A”—la lleva a cabo la Unidad de Fiscalización del INE, a través de un sistema de contabilidad en línea que ha sido denominado el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) (Artículo 35, del Reglamento de Fiscalización). El SIF es un sistema computarizado que monitorea las operaciones financieras de las cuentas bancarias de

los partidos políticos, los candidatos independientes, los proveedores quienes tienen contratos celebrados con los partidos políticos y los candidatos.

La normativa relacionada con el funcionamiento del SIF requiere lo siguiente:

- Que los partidos políticos, los candidatos, y los proveedores o prestadores de servicios registren sus respectivas cuentas bancarias con el INE junto con los comprobantes (Artículo 46 del reglamento).
- Que todas las operaciones financieras utilicen el sistema de facturación electrónica, con el fin de facilitar la fiscalización (Artículo 37).
- Que los partidos políticos y candidatos independientes registren sus transacciones en el SIF dentro de cuando estas se realicen o hasta tres días hábiles posteriores a su realización (Artículo 17 y 38).
- Los partidos políticos (y candidatos independientes) deben someter informes presupuestales trimestrales y anuales (Artículo 22) que desglosen los gastos según el prorrateo por tipo de campaña—presidencial, senadores, cámara de diputados y campañas municipales.
- Que los partidos respondan a solicitudes del INE dentro de un periodo de 5 días hábiles.
- Que todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán ser sustentados con la documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las leyes en la materia y el Reglamento (Artículo 96).
- Que las aportaciones en efectivo—tanto para candidatos o partidos políticos—por montos superiores al equivalente a noventa unidades de medida (MXN 7,254), realizado por una sola persona, deberá ser a través de cheque o transferencia electrónica, de tal suerte que el documento que compruebe el depósito identifique al donante (Artículo 96 incisos a y b).
- Que todos los ingresos en efectivo que reciban los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento autorizadas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre de los mismos (Artículo 102).
- El financiamiento privado de aspirantes o candidatos independientes no podrá ser superior al 10 por ciento del tope del gasto para la elección correspondiente (Artículo 123).
- Prohíbe aportaciones o donativos, en dinero o en especie, prestamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestaciones de servicios o entrega de bienes a título gratuito, de las siguientes entidades (Artículo 121):
 - Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación
 - Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal, municipal, así como de los del Distrito Federal
 - Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal
 - Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras
 - Las organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos
 - Los organismos internacionales de cualquier naturaleza
 - Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión
 - Las personas que vivan o trabajen en el extranjero
 - Las empresas mexicanas de carácter mercantil
 - Las personas morales
 - Las organizaciones sociales o adherentes que cada partido declare, nueva o previamente registradas
 - Personas no identificadas

El SIF, el cual está a cargo de dos monitores por distrito electoral federal (México tiene una distribución electoral de 300 Distritos) y 111 auditores, llevan a cabo el monitoreo, las auditorías, las visitas de verificación y el cruce de información con terceros respecto a la Contabilidad A.

El SIF posee convenios de cooperación técnica con las siguientes entidades para lograr el intercambio de información que facilite la fiscalización del financiamiento público:

- El Sistema de Administración Tributaria (SAT)
- La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
- La Secretaría de Economía (SE)
- El Banco de México
- Diversas bases de datos públicos

Con el fin de transparentar su trabajo de fiscalización, el SIF sube a su página de Internet <https://sif.ine.mx/> toda la información que colecta durante ese proceso. Desglosa el nombre de los proveedores y donantes de cada campaña presidencial y las cantidades de sus respectivos contratos o donaciones de las personas que apoyan a los candidatos.

No obstante, los avances en el área de fiscalización del financiamiento público, podría mejorar a través de las siguientes medidas:

- Que las instituciones financieras agilicen el flujo de información solicitada por el área de fiscalización del INE, y que cuando la envíe sea en forma digital y no en copia en físico (“hard-copy”).

El banco solo suele proporcionar la información que requiere el INE si es solicitada a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Esto demora el trámite de la solicitud de la información y su respuesta, la cual—en ciertos casos llega a ser una demora de años.

Adicionalmente, cuando la CNBV envía la información solicitada, envía copia en físico (“hard-copy”), en vez de en formato de Excel u otro medio digital, lo cual agilizaría el proceso de revisión y análisis de las cuentas.

Para que el intercambio de información bancaria fluya con mayor eficiencia, se debería modificar la Ley de Instituciones Bancarias para obligar a los bancos a proporcionar dicha información dentro de ciertos plazos, y en formatos digitales homologados en programas que faciliten el análisis de la información.

Adicionalmente, se requiere que el INE y las respectivas instituciones bancarias firmen convenios de cooperación técnica para el intercambio de información financiera en tiempo real, proporcionando al INE acceso directo a la fuente de información bancaria, superando la intermediación de la información.

- Que los plazos que la normatividad le otorga al INE para llevar a cabo el proceso de fiscalización se extiendan, ya que los plazos son muy limitados.

Previo a la reforma electoral de 2014, el plazo para la fiscalización de las elecciones era de 150 días, y ahora es de solo 40 días, lo cual es una considerable reducción cuando a su vez el proceso electoral ha crecido significativamente.

Aunque también se deberían de acortar los plazos de entrega de la información bancaria requerida por el INE para acelerar su fiscalización.

- Crear unidades especializadas dentro de las otras dependencias para atender las solicitudes del área de fiscalización del INE.
- Aumentar los montos de las sanciones económicas por irregularidades en el gasto de los partidos, dado que estos suelen usar el financiamiento público para pagar multas económicas impuestas por el INE, sin que implique una afectación grave a sus finanzas, lo cual no inhibe los incentivos de los partidos para violar la normatividad electoral.

No obstante, las autoridades electorales, refieren que el actual esquema de multas si suele tener un mayor impacto sobre los procesos locales, donde los partidos políticos tienen un menor financiamiento público, en todo caso se debe considerar la reclasificación de la gravedad de las faltas.

Es importante notar que el INE fiscaliza el financiamiento público que la normatividad exige que se mantenga dentro del sistema bancario. Sin embargo, para el INE le es casi imposible fiscalizar las fuentes ilícitas de financiamiento sobre todo en un país con bajo nivel de bancarización y elevado nivel de informalidad, esto da pie a otras formas irregulares de financiamiento, las cuales se clasifican como “Contabilidad B” y en las que se consideran las siguientes modalidades:

- Efectivo
- Triangulaciones a través de empresas fantasmas
- Operaciones no reportadas
- Recursos financieros de organismos extranjeros
- Recursos financieros de asociaciones religiosas
- Recursos provenientes de Secretarías de Estado con fines electorales
- Retenciones ilegales a los salarios de funcionarios públicos, para dirigirlos a fines de campañas electorales.

Algunos analistas políticos en México exponen que el financiamiento ilícito está fuera de control y son cantidades de gran magnitud.

Tradicionalmente, ha habido casos en los cuales partidos políticos en México recurren al uso de efectivo para la práctica denominada como la “compra del voto” donde operadores políticos le proporcionan al elector una cantidad como adelanto por su respectivo voto a favor de un determinado candidato o el pago final, habiendo comprobado el elector el sentido de su voto ejercido.

Hay quienes comentan que, en las elecciones del 1ro de julio del 2018, también se podría llevar a cabo la práctica de inhibición de voto, en la cual el operador político le paga al elector una cantidad económica a cambio de que el elector le entregue su credencial del INE para inhabilitarlo en su facultad de votar, ya que sin su identificación electoral es imposible que ejerza su voto.

Para identificar los recursos financieros provenientes de dependencias del estado, se requiere lo siguiente:

- Que las actividades del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales estén bancarizadas
- Establecer el voto obligatorio
- Mayores controles de las licitaciones públicas
- Colaboración con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la secretaria de la Función Pública.

Otra manera de identificar posibles infracciones a la normatividad electoral es a través de denuncias. Es a través de este esquema de denuncias que el INE logro detectar dos violaciones durante el periodo de diciembre del 2017. El 30 de enero del 2018, el representante suplente del Partido Acción Nacional (PAN) en el Consejo General del INE denunció públicamente que podría constituir infracciones por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La denuncia, la cual resulto en la sentencia (SUP-RAP-77/2018) estaba basada en dos videos de publicidad en la página de Facebook de la Confederación Nacional Campesina (CNC) promoviendo la candidatura del entonces precandidato del PRI José Antonio Meade. La investigación por parte del INE, con la cooperación de Facebook, determinó que el jefe de redes sociales de la CNC, Benjamín Obeso, había adquirido dos espacios de publicidad en Facebook entre el 3 y el 14 de diciembre por un total de 5,531 pesos (aproximadamente US\$280). El 10 de mayo del 2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió una resolución confirmando la existencia de beneficio del entonces precandidato José Antonio Meade e instruyó que, más allá del costo de la contratación, también se tendría que considerar el costo de la producción de los dos videos para poder definir la cantidad de la sanción—lo cual podría elevar los costos significativamente. Este caso se logró sancionar por parte de INE gracias a su convenio con Facebook, ya que los pagos de publicidad a Facebook requieren que se presente la credencial del INE.

La reforma electoral del 2014 considera tres aspectos importantes, relacionados con la fiscalización de las elecciones:

- Concentra la responsabilidad de la fiscalización de los gastos de campaña y financiamiento de las elecciones en el INE.
 - Previo a la reforma, la responsabilidad de la fiscalización estaba compartida entre el Instituto Federal Electoral (la institución antecesora al INE) y los respectivos Institutos Electorales Estales (las instituciones antecesoras a los Organismos Públicos Locales Electorales).
- Introduce los principios de nulidad de las elecciones.
- Reduce los tiempos para llevar a cabo dicha fiscalización.
 - No obstante, el crecimiento del proceso electoral resulta en una gran carga de trabajo. Debido a que los tiempos estipulados en la ley para la fiscalización del proceso electoral han sido reducidos de 150-días a 40-días.

Seguridad Cibernética

El INE es objeto de más de medio millón de ataques cibernéticos cada mes. La mayoría de dichos ataques cibernéticos se originan desde servidores localizados en México.

Para impedir que los ataques cibernéticos puedan impactar el proceso electoral, el INE ha tomado las siguientes medidas:

- Fortaleció la capacidad de la división de seguridad informática del INE; y
- Contrató una empresa privada especializada para proteger la red del INE en contra de “hackers” que deseen penetrar -los “firewalls” del INE ya sea a través de ataques externos o vía “backdoors” usando las computadoras de empleados del INE. Esta empresa privada, nombrada Scitum, es parte del conglomerado de empresas Grupo Carso, de Carlos Slim— además, propietario de la empresa de telefonía Telmex/Telcel.

Con el fin de proteger la difusión de información oficial del INE vía su página Web durante las diferentes etapas del proceso electoral, el INE adoptó diferentes medidas:

- Empleo más de 30 difusores en las elecciones del 1 julio de 2018, para difundir la información que el INE proyecta en la página de Internet. Esto es un aumento cuando se compara con las elecciones del 7 de junio de 2015—para elegir la Cámara de Diputados—cuando el INE utilizó 9 difusores. Dentro de los 30 difusores, al menos 20 pertenecen a empresas de medios privadas, con quien el INE mantiene acuerdos de cooperación.

Estos difusores están ubicados en diferentes partes de la República para disminuir su riesgo a raíz de desastres naturales o algún ataque por “hackers”.

Es importante notar que el temblor que impactó a México el 19 de septiembre del 2017 sirvió para que el INE le dedicara más atención y recursos económicos a la necesidad de crear redundancias en sus sistemas de informática.

- Firmó un contrato con la compañía Telcel para el uso de su red celular para la transmisión de datos durante el día de la elección, y especialmente la transmisión de la imagen de los cuadernillos para el conteo rápido, al igual que la transmisión de la imagen del acta de casilla, necesaria para el cálculo de los votos y su registro en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).

La transmisión de la imagen del acta vía teléfono celular se ha utilizado por el INE en conjunto con los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLEs) en las siguientes tres elecciones:

Estado	Fecha	Tipo de elección
Ciudad de México	5 de junio de 2016	Asamblea Constituyente, 60 diputados
Veracruz	4 de junio de 2017	212 ayuntamientos
Nayarit	4 de junio de 2017	Gubernatura, Congreso local y ayuntamientos

En el caso de la elección de Veracruz, solo un 20 por ciento de los Capacitadores Asistentes Electorales (CAES) lograron transmitir la imagen de las actas de casilla vía sus propios teléfonos celulares, mientras que un 60 por ciento de los CAES no lo lograron. El 20 por ciento restante de la CAES transmitió las imágenes de las actas en el método convencional, a través del escáner. Las razones por lo cual esta metodología no resultó, fueron:

- Los CAES usaron sus propios celulares, y las especificaciones técnicas de sus cámaras variaban;
- Las imágenes se tomaron a la discreción de los CAES ya que el INE no previó la necesidad de proporcionarles instrucciones sobre el formato a seguir en la toma de la foto; y
- La falta de capacitación de los CAES para poder usar sus respectivos celulares para tomar las fotos de las actas. Esta falta de capacidad se atribuye a que algunos de los CAES eran adultos mayores y carecían de conocimiento en cuanto al uso de sus cámaras y/o el poder transmitir las imágenes una vez ya tomadas.

En la elección para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México solo 2 de cada 10 fotos (20 por ciento) se podían utilizar.

En las elecciones de Veracruz y Nayarit—dos años después—5 de cada 10 fotos (50 por ciento) se podían utilizar.

Como resultado de las mejoras que implementó el INE, el número de casillas que transmitieron fotografías de las actas clasificadas entre “buena a excelente calidad” aumentaron de 80,000 casillas a 156,000 casillas, lo cual representa un aumento de 95 por ciento, en dos años.

A raíz de esta experiencia, el INE planea usar a los CAES para tomar fotografías de las actas en las elecciones de 2018. Sin embargo, ha implementado las siguientes mejoras para el proceso electoral del 2018:

- Contrató la Red privada de Telcel—la cual tiene la mayor cobertura en la República Mexicana—para la transmisión del PREP. Siendo una red privada, el INE dice haber adoptado ciertos controles para aumentar la seguridad de la transmisión, particularmente en la denominada “última milla”.
- Contrató celulares Android de Telcel para transmitir las fotografías de las actas.
- Las imágenes de las actas fueron encriptadas vía un código de autenticación de mensajes en clave-hash (HMAC), además utilizó un código de integridad cuando se suba a la red.
- Con el propósito de garantizar la transmisión del PREP, el INE también contrató a la prestigiosa Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para asistirlo en las pruebas de operabilidad.

- A partir de las elecciones de 2018, el INE subió toda su información a nubes de terceros, como lo es Google, Amazon y otros proveedores de dicho nivel, para salvaguardar la información.
- La Unidad Técnica del INE llevo a cabo cuatro simulacros del PREP para tratar de asegurar que todo funcione eficazmente el día de la elección.

Para asegurar la operabilidad e integridad de la red de Telcel, la empresa de telefonía se comprometió a no llevar a cabo trabajos técnicos de mantenimiento durante el día de la elección.

A pesar de las medidas que el INE implemento para proteger la integridad del proceso electoral, el principal riesgo según miembros de la Unidad Técnica del INE era la negación de servicio a través de “bots”. La cual causa que el acceso al PREP vía la página de internet del INE sea mucho más lento.

Los bots consisten en programas informáticos que efectúan automáticamente tareas repetitivas a través de Internet, cuya realización por parte de un equipo humano sería imposible. El uso de bots a través de motores de búsquedas de Internet durante el día de la elección podrían hacer más tardado el acceso al PREP.

Esta posible tardanza podría causar la percepción de que la integridad del PREP ha sido vulnerada. Este riesgo hubiera sido más elevado aun si el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador (MORENA) de la coalición “Juntos Haremos Historia” hubiera tenido estrecho margen con el segundo candidato en la jornada electoral.

Si este escenario hubiera ocurrido, sin duda hubiera habido quienes declararan fraudulenta la elección, generando una crisis política similar a la ocurrida en la elección presidencial de 1988, en la cual se presentaron inconsistencias técnicas en el sistema de cálculo electoral. Como consecuencia, el candidato de izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas resultó derrotado, a pesar de las amplias preferencias entre los votantes.

Esta referencia podría ser sustentada por el hecho de que el PREP se “cayó” (presentó problemas técnicos en el registro de actas y difusión de resultados) en las elecciones del estado de Coahuila del 4 de junio del 2017, a través de la negación de servicio vía el uso de bots. En dicha elección, resultó ganador Miguel Riquelme —el candidato impuesto por el entonces gobernador Rubén Moreira (PRI), hermano del ex gobernador Humberto Moreira.

En dicha elección, el Órgano Público Local Electoral (OPLE) de Coahuila fue la entidad responsable por llevar a cabo el conteo rápido y el PREP. No solo se “cayó” el PREP, sino que los resultados del conteo rápido fueron diferentes al resultado final arrojado por el PREP.

En las elecciones del 1ro de julio del 2018, el INE fue responsable de administrar el PREP de la elección de diputados federales, senadores y presidente de la República; mientras que los respectivos OPLEs fueron responsables de administrar los PREPs de las respectivas elecciones estatales.

El otro riesgo que la Unidad Técnica del INE tiene identificado corresponde a los sistemas de autenticación de los usuarios que transmiten las imágenes fotográficas de las actas para el PREP. Los teléfonos celulares deberían de tener un sistema de dos contraseñas como un mecanismo de seguridad.

Sin embargo, las medidas de seguridad que utilizaran en los estados varían por cuestiones presupuestarias por parte de los OPLEs.

La Contratación de Telcel y Scitum

Mientras que se reconoce que la empresa Telcel es la única empresa de telefonía celular con mayor cobertura nacional, es importante señalar que existe un riesgo inherente al depender de una sola red de telefonía celular para transmitir los resultados de las actas. No era claro si la red de Telcel contaba con las necesarias redundancias para garantizar el servicio sin interrupciones el día de la elección.

Si bien hay varias empresas de ciberseguridad en México que tienen la capacidad para brindarle servicios al INE. El INE optó por contratar a Scitum, otra empresa asociada con Carlos Slim— accionista mayoritario de Telcel.

Dado los comentarios de Carlos Slim en contra de la propuesta del candidato presidencial de MORENA, Andrés Manuel López Obrador, con respecto a la construcción del aeropuerto de la Ciudad de México, y el hecho de que Telcel y Scitum están brindando un servicio en la transmisión digital de las actas y en ciberseguridad, el INE hubiera sido expuesto a un posible cuestionamiento sobre la integridad del proceso electoral si es que López Obrador hubiera ganado el 1ro de julio del 2018 con amplios márgenes de preferencia electoral.

Monitoreo de Redes Sociales

El surgimiento de noticias falsas (“fake news”) es un fenómeno relativamente nuevo en procesos electorales a nivel mundial, por lo cual ha obligado al INE a tomar las siguientes medidas para contrarrestar el uso de noticias falsas para impactar la equidad de las elecciones:

- 1) Firmó convenios de cooperación con Facebook, Google y Twitter con el fin de monitorear sus respectivas plataformas, poder bajar “posts” de información falsas, y permitir que el INE verifique cualquier información relacionada con el proceso electoral antes de subirla a la web.
- 2) Ha contratado a una empresa especializada para monitorear las redes sociales.

Estas medidas ya han logrado identificar y contrarrestar los siguientes ataques de información falsa:

Noticia Falsa No. 1:

Que electores no podrán votar en las casillas si su credencial fue expedida por el Instituto Federal Electoral (IFE)—el antecesor de Instituto Nacional Electoral (INE), previo a la reforma de 2014.

Noticia Falsa No. 2:

Que el INE le había entregado a Facebook información sobre los votantes registrados, tratando de aprovechar el escándalo político y mediático asociado con el caso de Facebook y Cambridge Analytica con respecto a las elecciones presidenciales de los Estados Unidos.

El primer caso quizás tenía como motivo desincentivar a electores que tienen credencial del IFE a ir a las urnas.

El segundo caso quizás fue impulsado por el deseo de crear suspicacias alrededor del INE y la posible intervención de la Federación Rusa, tal como se ha identificado en cuanto a la elección presidencial de los Estados Unidos en noviembre del 2016.

Hay quienes temían el uso de noticias falsas (“fake news”) durante el día de la elección--vía las redes sociales—para reprimir o influenciar en la decisión de voto de los electores, quizás a través de rumores de violencia en los centros de votación en diferentes lugares del país.

III. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, responsable de salvaguardar la legalidad de los procesos electorales en México.

Las acciones y decisiones tomadas durante las diferentes etapas de los procesos electorales están sujetas a un estricto control o revisión judicial a cargo de los tribunales electorales locales y del TEPJF.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está integrado por una Sala Superior, seis Salas Regionales distribuidas estratégicamente acorde con el ordenamiento de Circunscripciones—salvo la Sala Especializada, establecida en la Ciudad de México y con jurisdicción nacional.

La Sala Superior está compuesta de un(a) Magistrado(a) presidente y seis Magistrados, mientras que las Salas Regionales están compuestas de un(a) Magistrado(a) presidente y dos Magistrados.

Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sala Superior

Mgdo. Felipe de la Mata Pizaña	Mgdo. Felipe Alfredo Fuentes Barrera	Mgda. Indalfer González Infante	Mgda. Presidenta Janine Madeline Otalora Malassis	Mgdo. Reyes Rodríguez Mondragón	Mgda. Mónica Aralí Soto Fregoso	Mgdo. José Luis Vargas Valdez
--------------------------------	--------------------------------------	---------------------------------	---	---------------------------------	---------------------------------	-------------------------------

Salas Regionales

Sala Regional Guadalajara	Sala Regional Monterrey	Sala Regional Xalapa	Sala Regional Ciudad de México	Sala Regional Toluca	Sala Regional Especializada
- Gabriela Eugenia del Valle Mgda. Presidenta - Eugenio Isidro Partida Sánchez Mgdo. - Jorge Sánchez Morales Mgdo	- Claudia Villa Agilascho Mgda. Presidenta - Yairsinio David García Ortiz Mgdo. - Jorge Emilio Sánchez-Cordero Grossman Mgdo	- Adin Antonio de León Gálvez Mgdo. Presidente - Enrique Figueroa Ávila Mgdo. - Juan Manuel Sánchez Macías Mgdo	- Armando Ismael Maitret Hernández Mgdo. Presidente - Héctor Romero Bolaños Mgdo. - María Guadalupe Silva Rojas Mgda	- Martha Concepción Martínez Guarneros Mgda. Presidenta - Alejandro David Avante Juárez Mgdo. - Juan Carlos Silva Adaya Mgdo	- Gabriela Villafuerte Coello Mgda. - María del Carmen Carreón Castro Mgda.

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mayo de 2018.

La Sala Superior tiene el mandato de resolver impugnaciones relacionadas con:

- Las elecciones de presidente, gobernadores, jefe de gobierno de la Ciudad de México, y Diputados Federales y Senadores electos por el principio de representación proporcional;
- Violación de los derechos político-electorales; y
- Las impugnaciones en contra de resoluciones de las 6 Salas Regionales, que tengan que ver con normas de constitucionalidad.

Las Salas Regionales tienen el mandato de resolver impugnaciones relacionadas con:

- Las elecciones de Diputados Federales y Senadores electos por el principio de mayoría relativa;

- Las elecciones de Diputados Locales y de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y
- Las elecciones para integrar ayuntamientos (gobiernos municipales), entre otros.

Es importante especificar que las Salas Regionales solo pueden resolver impugnaciones correspondientes a su respectiva Circunscripción.

La Sala Regional Especializada tiene el mandato de resolver los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES) previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dado el nivel de polarización política, y la suspicacia inherente de los partidos políticos, precandidatos y candidatos—tanto como de coalición como independientes—no sorprende que, hasta el 30 de abril del 2018, cuando nuestra delegación visito la Ciudad de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya recibido 3,855 casos promovidos en relación con las elecciones federales y locales.

Entre los 3,855 casos que ha recibido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una de las más controvertidas sentencias, y la cual ha impactado la percepción de la opinión pública sobre la imparcialidad del tribunal, tiene que ver con el caso de la candidatura independiente de Jaime Rodríguez Calderón (“El Bronco”).

Como se comentó previamente, esta elección es la primera en la cual participan candidatos independientes a la Presidencia de la República y senadores a raíz de la reforma a la Ley Electoral de 2014². Esta es la segunda vez que se permite el esquema de candidatos independientes en elecciones federales, ya que en las elecciones del 2015 participaron candidatos independientes a diputados federales.

La revisión por parte del Consejo General del INE de la documentación de solicitud de tres principales aspirantes a candidatos independientes—Margarita Zavala, Jaime Rodríguez Calderón (“El Bronco”) y Armando Ríos Piter—generó una controversia en cuanto a si cumplieron con los requisitos para demostrar el apoyo ciudadano, debido a diversas irregularidades en las firmas recolectadas por cada uno de ellos³.

Para demostrar que la respectiva candidatura independiente conto con el apoyo ciudadano, cada aspirante tiene que obtener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas⁴. Esto implica la recolección de, al menos, 860 mil firmas de ciudadanos registrados en la lista nominal. Esta es una gran cantidad de firmas, y podría verse como un gran umbral que uno debe superar para convertirse en candidato. Particularmente cuando la carga recae principalmente en el candidato para probar que son firmas precisas.

² Ley General de Elecciones, Artículo 357

³ Ibid., Artículo 362

⁴ Ibid., Artículo 371

El Consejo General del INE determinó que las firmas de apoyo sometidas por los tres aspirantes a candidaturas presidenciales independientes incluían una serie de irregularidades que invalidaban algunas de las firmas, por ejemplo:

- El uso de documentos de identificación no aceptados por el INE (eje. pasaportes);
- Firmas falsas o duplicadas;
- Credenciales falsificadas;
- Fotocopias de la credencial del INE, en vez de la credencial; y
- Otros indicadores de fraude.

Más allá de las irregularidades respecto a las firmas, anteriormente mencionadas, también hubo un cuestionamiento sobre algunos captadores de firmas y si estaban legalmente autorizados para recabar dichas firmas.

La única candidatura avalada por el INE al determinar que cumplió con el número de firmas requeridas fue la de Margarita Zavala, rechazando los registros de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón (“El Bronco”) y Armando Ríos Piter por no lograr el número de firmas válidas requeridas, siendo desechadas por diversas inconsistencias ya señaladas.

Rodríguez Calderón y Ríos Piter impugnaron la decisión del INE ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, instancia que emitió un fallo el 10 de abril del 2018, el cual validó la candidatura de Rodríguez Calderón (“El Bronco”). Respecto a Ríos Piter el Tribunal ratificó la decisión del INE de negarle el registro como candidato presidencial, al no reunir el número de firmas válidas requeridas.

No obstante que cada impugnación se trata de casos y circunstancias distintas, el fallo del Tribunal que declaró como válida la candidatura presidencial de Rodríguez Calderón, fue altamente cuestionado por no ser unánime por parte de los siete Magistrados, con cuatro Magistrados votando a favor de validar la candidatura de “El Bronco” y tres rechazándola. Cabe recalcar que esto de hecho no es un motivo para cuestionar un fallo. Aunque las decisiones unánimes de los tribunales pueden ayudar con las percepciones de credibilidad y legitimidad, la presencia de opiniones disidentes a menudo es un signo de un tribunal maduro y profesional.

Desglose del Voto del Tribunal Electoral Respecto a la Candidatura Independiente de Jaime Rodríguez Calderón

Magistrados que votaron a favor		Magistrados que votaron en contra	
1	José Luis Vargas	5	Janine Otálora Malassis
2	Mónica Soto	6	Reyes Rodríguez
3	Indalfer Infante	7	Felipe de la Mata
4	Felipe Alfredo Fuentes		

- La sentencia del Tribunal especificó que:
 - El INE infringió la garantía de audiencia de Jaime Rodríguez Calderón, al no revisar junto con el representante de dicho candidato la validez o invalidez del total de las firmas que fueron descontadas, a pesar de que su representante asistió un total de 12 audiencias del INE.

- A Rodríguez Calderón le faltaba el 1.92 por ciento de firmas válidas requeridas y el Tribunal argumentó la presunción de que el resto de las firmas por verificar cumplían con los requisitos de legalidad, sin haberlas verificado; esto con base en el principio de equidad.
- El Tribunal optó por emitir un fallo en vez de: 1) regresarle el expediente al INE otorgándole más tiempo para revisar la validez de las demás firmas; o, 2) que el propio Tribunal haya indagado más sobre la validez de las firmas.
- Según el Tribunal, su decisión fue influenciada por las siguientes variables:
 - La aplicación de software (App) que utilizó el INE para que los candidatos independientes recaudaran sus firmas de apoyo experimentó algunas deficiencias cuando se aplicó;
 - El hecho que un 70 por ciento de las firmas obtenidas por la candidata indígena independiente, María de Jesús Patricio Martínez “Marichuy” fueron subsanadas en el proceso de revisión después de haber sido consideradas originalmente como inválidas;

Esto hizo que los Magistrados del Tribunal Electoral consideraran la posibilidad de que un número comparable de firmas de apoyo clasificadas como "inválidas" para la candidatura independiente de Jaime Rodríguez Calderón, pudieran ser subsanadas en su propio proceso de revisión; particularmente dado que Calderón había alcanzado un mayor número de firmas; y

 - De no haber emitido un fallo a tiempo, la decisión hubiera impactado la candidatura independiente de Jaime Rodríguez Calderón, ya que hubiera tenido que retirarse de la contienda electoral en lo que se revisaba el resto de las firmas. Esto, dado que en la ley no existe el mecanismo de “registros provisionales” en lo que se indaga si el candidato cumple o no con los requisitos, lo cual habría afectado el derecho de Rodríguez Calderón a participar en la competencia.
- En el caso de Armando Ríos Piter, el Tribunal desechó su recurso de impugnación y no aplicó la misma garantía de “principio de equidad” autorizando también su registro como candidato independiente.

En el marco jurídico de México, no hay un tipo penal por presentar firmas falsas. Sin embargo, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE) si está facultada para iniciar investigaciones sobre las irregularidades en que incurrieron los candidatos independientes para obtener su registro oficial, ya que diversas prácticas ilegales como el engaño de los electores, la retención de las identificaciones para votar de diversos ciudadanos, el tráfico y venta de firmas de apoyo, entre otros podrían ser actos constitutivos de delitos electorales y merecer cargos criminales.

IV. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) tiene la responsabilidad de asegurar que el derecho del voto se ejerza con absoluta libertad, basado en la Ley General en Materia de Delitos Electorales que forma parte de la reforma de 2014, que sanciona alrededor de 65 diferentes tipos de delitos electorales.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales categoriza los delitos electorales, y la severidad de sus respectivas condenas, según sean cometidos por ciudadanos, las autoridades electorales, el funcionario del partido, el servidor público, un precandidato o candidato, o algún miembro del clero.

La ley clasifica los diferentes delitos electorales a lo largo del proceso electoral, desde la precampaña, al proceso electoral y hasta lo relacionado con el procedimiento de la consulta popular.

Los delitos, según la ley, consisten en 1) obstaculizar o interferir con el proceso de votación; 2) alterar, obstruir o la coacción del voto; 3) la negativa a devolver o transmitir bienes adquiridos con financiamiento público o los remanentes una vez que haya perdido el registro de partido político. Previo a la reforma del 2014, las condenas eran de un máximo de 5 años. La reforma aumenta la severidad de las sentencias, tal como lo ilustra la siguiente tabla.

Resumen Abreviado de la Ley General en Materia de Delitos Electorales

Tipo de Transgresor	Sanción
Cualquier persona (Artículo 7)	50-100 días multa y prisión de 6 meses a 3 años _ Obstaculizar o interferir el proceso de votación.
Funcionario electoral (Artículo 8)	50-200 días multa y prisión de 2 años _ Obstruir o alterar el desarrollo normal de la votación.
Funcionario partidista (Artículo 9)	100-200 días multa y prisión de 2-6 años _ Induzca a electores, divulgue noticias falsas, se abstenga a rendir cuentas de gastos ordinarios.
Cualquier persona (Artículo 10)	200-400 días multa y prisión de 1-9 años _ Se abstenga a transmitir bienes adquiridos con financiamiento público o los remanentes una vez que haya perdido el registro como partido político.
Servidor publico (Artículo 11)	200-400 días multa y prisión de 2-9 años _ Coaccione o amenace a subordinados para participar en actos proselitistas o voten; destinen fondos, bienes y servicio en apoyo.
Candidato electo (Artículo 12)	Suspensión de sus derechos políticos hasta 6 años _ Suspensión de derechos políticos a los que fueron electos a cargos públicos, pero no se presentaron a desempeñar el cargo.
Cualquier persona (Artículo 13)	60-200 días multa y prisión de 3-7 años _ Altere el registro de electores, el padrón o la lista nominal, o participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar.
Precandidato/candidato (Artículo 14)	Prisión de 2-9 años _ Que aproveche de fondos, bienes o servicios relacionados con la elección.
Cualquiera persona (Artículo 15)	1,000-5,000 días multa y prisión de 5-15 años

	Que realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición, agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello.
Ministros de culto religioso (Artículo 16)	100-500 días multa A quienes, en el ejercicio del culto religioso, presionen o induzcan el sentido del voto, o a abstenerse a votar por un candidato o partido.
Fedatario publico (Artículo 17)	100-500 días multa A quien se niegue injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.
Servidor publico (Artículo 18)	400-800 días multa A quienes desempeñen o sean designados en cargos públicos por los Poderes Ejecutivo y/o Legislativo cuya elección haya calificado o participado, dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su cargo.
Cualquier persona (Artículo 19)	50-100 días multa y prisión de 6 meses a 3 años A quien haga proselitismo o presione el día de la consulta popular; obstaculice o interfiera en el escrutinio de la consulta popular.
Servidor publico (Artículo 20)	200-400 días multa y prisión de 2-9 años A quien coaccione, induzca o amenace a sus subordinados para que voten o se abstengan a votar; condicionen servicios públicos a la emisión del sufragio dentro de la consulta popular.

Fuente: Ley General en Materia de Delitos Electorales.

No obstante, al alcance de la ley, según la tabla anterior, el Fiscal actual de la FEPADE afirma que cerca del 80 por ciento de los delitos electorales identificados, están relacionados con irregularidades en el uso de las credenciales de elector expedidas por el INE. Dichas irregularidades suelen tener más que ver con robo de identidad que de delito electoral.

Sin embargo, estas duplicidades en su mayor parte afortunadamente son detectadas por el INE a través de sus propios sistemas informáticos. Uno de los retos que enfrenta la FEPADE en judicializar estos casos como delitos electorales, tiene que ver con el hecho de que los jueces suelen determinar que la posesión de una credencial de manera ilícita o que sea falsificada, no necesariamente significa que el acusado tenía la intención de emitir un voto duplicado o reiterado (más de una vez).

En cuanto a la compra o coacción del voto, la FEPADE reconoce que es más difícil de comprobar legalmente este delito; por lo cual solo hay dos casos en los cuales han logrado condenas.

Para poder judicializar los delitos electorales relacionados con financiamiento de candidatos o partidos políticos, la FEPADE cuenta con convenios de cooperación con las siguientes entidades:

- La Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral;
- La Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- La Auditoría Superior de la Federación; y
- La Comisión Nacional Bancaria y Valores.

Según la FEPADE, el número de sentencias que logra judicializar anualmente ha ido en aumento, gradualmente, sumando un promedio de 100 sentencias al año.

En cuanto al proceso jurídico, los ministerios públicos de la FEPADE son los responsables de integrar los casos y presentarlos ante un juez penal. Dado que no existen jueces especializados en delitos electorales, la FEPADE ha contribuido en capacitarlos en asuntos electorales.

Para cumplir sus funciones, la FEPADE cuenta con un presupuesto de 200 millones de pesos, lo cual representa un aumento de 40 millones comparado con el presupuesto de 2017. La FEPADE cuenta con un personal de 400 empleados, de los cuales 200 son investigadores, 100 policías judiciales, 4 peritos, 50 funcionarios dedicados a prevención de delitos electorales, y el restante funcionarios administrativos; todos ellos insuficientes para la dimensión de la jornada electoral del 1ro de julio próximo.

Es importante notar que las 32 entidades federativas—los 31 estados y el gobierno de la Ciudad de México—cuentan con sus propias fiscalías electorales. Aunque la FEPADE podría proporcionarles apoyo, las fiscalías electorales estatales mantienen cierta autonomía.

A pesar de que la FEPADE cuenta con un cierto nivel de profesionalismo institucional para aplicar la Ley General en Materia de Delitos Electorales, es una institución que enfrenta un nivel de desconfianza por parte de los ciudadanos.

El origen de la desconfianza tiene que ver con el hecho de que en octubre del 2017 el Fiscal General de la República destituyó al ex fiscal de la FEPADE, Santiago Nieto, por iniciar un procedimiento de investigación oficial sobre la denuncia que presentó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), respecto al posible caso de corrupción que involucra a la empresa constructora Brasileña ODEBRECHT y al ex Director de la petrolera estatal mexicana Pemex, Emilio Lozoya Austin, quien fungió además como uno de los coordinadores de la campaña presidencial del Presidente Peña Nieto en 2012.

No obstante, el mérito profesional del actual Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, Héctor Marcos Díaz Santana, las circunstancias alrededor de su nombramiento le resta credibilidad a él y a la FEPADE.

V. DESAFÍOS EN LA ELECCIÓN DEL 1 DE JULIO DE 2018

Dimensión del Proceso Electoral y Sobrecarga del INE

Esta es la primera jornada de elecciones federales (Presidencia y Congreso de la Unión) y concurrentes (estatales y municipales) de acuerdo con la reforma electoral del 23 de mayo del 2014, lo cual implica que al INE le corresponderá administrar todos los procesos electorales del 1 de julio.

Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs)

Tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales divide las facultades para la administración de los procesos electorales entre el INE y los organismos públicos locales electorales (OPLEs).

Este esquema—el cual es descrito como un “hibrido”— supone riesgos a la integridad de los procesos electorales locales; particularmente dado los presupuestos de los organismos públicos locales electorales dependan de los respectivos gobiernos estatales, lo cual se asume les da una injerencia a los gobernadores en los procesos electorales.

A pesar de que la responsabilidad de los procesos está dividida entre el INE y los OPLEs, habrá quienes se asegurarán de que el costo político y de imagen pública lo asuma el INE, antes que otra institución o actor político.

La Fragmentación Partidista

Los partidos políticos en México, como en muchos países, suelen estar integrados por diferentes facciones intra-partidistas. Históricamente, dichas facciones lograban el consenso entre ellos y aun mantenían una cierta cohesión y disciplina con respecto a sus liderazgos y los principios ideológicos.

Sin embargo, en las últimas dos décadas, los partidos políticos en México gradualmente se han fragmentado. Lo cual ha resultado en una situación que erosiona el sistema de partidos; debilitando a los institutos políticos, generando incertidumbre por constantes conflictos intra-partidos y debilitando la democracia, pues los ciudadanos observan con desconfianza la participación de actores políticos que continuamente cambian de partido, probablemente sólo buscando conservar sus posiciones políticas.

Hoy en día, las decisiones sobre el otorgamiento de candidaturas son más transaccionales, que basadas en los méritos, la disciplina partidista y el contacto directo con los ciudadanos.

En este proceso, se profundiza un distanciamiento entre los ciudadanos y los actores políticos, que favorecen la desconfianza y la apatía de los electores.

El Surgimiento de Coaliciones

El fenómeno de fragmentación partidista ha resultado con el surgimiento de coaliciones entre partidos disímboles en las últimas dos elecciones presidenciales, lo que acentúa la desconfianza de los electores y la confrontación entre actores políticos que se ven relegados en sus aspiraciones políticas, optando por abandonar sus partidos e incorporarse a otros, sin un respaldo social que avale su decisión.

En las elecciones del 1 de julio del 2018, los tres partidos que tradicionalmente han dominado el ámbito político—el PRI, PAN y PRD—compitieron por la presidencia y ciertas gubernaturas a través de un esquema de coaliciones, con la incorporación del Partido MORENA de creación reciente en 2014.

Candidato Presidencial	Coaliciones	Partidos de Coalición
Ricardo Anaya Cortes (PAN)	“Por México al Frente”	PAN, PRD, MC
Andrés Manuel López Obrador (MORENA)	“Juntos Haremos Historia”	MORENA, PT, ES
José Antonio Meade (PRI)	“Todos Por México”	PRI, PVEM, PANAL

Candidaturas Independientes

Esta elección es la primera en la cual participan candidatos independientes a la Presidencia de la República, senadores y diputados federales a raíz de la reforma a la Ley Electoral de 2014⁵. Si bien, favorece la participación de candidatos que no forman parte de partidos políticos o que abandonaron sus partidos políticos, lo cual contribuye a la fragmentación de estos institutos políticos.

En las elecciones presidenciales del 1 de julio del 2018 hubo las siguientes cuatro aplicaciones a candidaturas presidenciales independientes:

Candidato Presidencial Independientes	
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón (“El Bronco”)	Gobernador del estado de Nuevo León. El primer candidato independiente electo como gobernador.
Margarita Ester Zavala Gómez	Licenciada en derecho y ex miembro del PAN y ex Primera Dama de México, siendo la esposa del expresidente Felipe Calderón Hinojosa
Armando Ríos Piter	Senador de la República y ex miembro del PRD
María de Jesús Patricio Martínez “Marichuy”	Aspirante indígena.

La única candidatura presidencial independiente que procede es la de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón (“El Bronco”), después de la renuncia de Margarita Zavala el 16 de mayo, y dado que Armando Ríos Piter y María de Jesús Patricio Martínez “Marichuy” no cumplieron con los requisitos legales.

⁵ Ley General de Elecciones, Artículo 357

Violencia Político-Electoral

Durante el periodo entre el 8 de septiembre del 2017—día en que el proceso electoral inicio oficialmente—y el 8 de mayo del 2018, ha habido 93 candidatos asesinados⁶. Los asesinatos de estos candidatos ocurrieron durante la etapa de precampaña o de campaña electoral.

De los 93 candidatos que han sido asesinados, 81 eran aspirantes a puestos municipales y 12 eran alcaldes titulares en busca de la reelección.

Los 13 asesinatos restantes fueron de candidatos a diputado local.

Se estima que un 66 por ciento de los 93 asesinatos fueron cometidos por el crimen organizado, ya que involucraron prácticas que suelen ser asociadas con estos grupos—como comandos armados, armas de alto poder, tortura y violencia extrema.

El crimen organizado, más allá de financiar candidatos que representen sus intereses, también buscan disuadir a candidatos rivales de competir—por lo cual muchos han renunciado sus candidaturas después de haber sido amenazados o después de haber sido víctimas de actos de agresión.

Es importante notar que los 93 asesinatos han ocurrido en 19 de las 32 entidades federativas. Los cinco estados con mayor número de asesinatos son; Guerrero (21), Oaxaca (16), Puebla (10), Veracruz (8), Estado de México (7) y Chihuahua (5).

Lo más preocupante respecto al número de asesinatos es su tendencia al alza.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los asesinatos involucran a candidatos municipales—el nivel de gobierno que mayor interacción tiene con las comunidades tanto urbanas como rurales—esto puede llevar a una peligrosa erosión de los valores de la democracia electoral.

El Descrédito a las Instituciones Electorales

Las instituciones electorales—el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales—aplican el marco jurídico electoral aprobado por el Congreso Federal --los partidos políticos hacen declaraciones o emprenden acciones que desacreditan a las instituciones electorales.

A pesar de que los procesos de selección de los cuerpos colegiados de consejeros y magistrados electorales son complejos, e involucran el congreso, el senado y hasta la suprema corte (en el caso de los magistrados), la conformación del Consejo General del INE y los Magistrados del Tribunal Electoral aún acaban obedeciendo a una distribución de cuotas partidistas, en vez de un proceso de consensos

⁶ Consultora Etellekt, 21 mayo de 2018.

negociados. Esto representa una gran vulnerabilidad a la imagen y grado de confianza de los ciudadanos en el Instituto y en el Tribunal; pues los ciudadanos—en algunos casos—consideran que las decisiones del INE y del Tribunal son una extensión de los intereses de los partidos políticos.

A pesar de la fortaleza del proceso electoral, su integridad ha sido objeto de cuestionamientos por parte de los actores políticos. Este estuvo mucho más latente antes de saber que el margen de diferencia entre el candidato que llegó en primer lugar y en segundo lugar fuera de 30 puntos porcentuales.

El Ampliar las Responsabilidades del INE a incluir la Fiscalización del Financiamiento

Hay quienes expresaron preocupación de que el ampliar las responsabilidades del INE a fiscalizar todas las elecciones representa una sobre carga que podría vulnerar la responsabilidad del INE.

Hay quienes creen que es la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a la que le corresponde la fiscalización del financiamiento público de las elecciones.

La Aparición de Financiamiento Ilícito en las Campañas

El fortalecimiento de la fiscalización sobre el financiamiento y gasto público de los partidos y los actores políticos en campaña, por parte del INE ha conllevado a que los partidos y los candidatos recurran a estrategias de financiamiento irregular, como el uso de dinero en efectivo, su triangulación, la simulación de servicios y facturación falsa; que han dificultado las acciones de fiscalización del INE.

Las Condiciones de la Competencia Electoral

Han mejorado notablemente los controles sobre la competencia. Los entrevistados señalan el incremento de denuncias por supuestos abusos y excesos por el presumible uso clientelar de programas gubernamentales; en otros casos por el énfasis electoral en beneficio de algún candidato, en el marco de revistas televisivas fuera de las franjas de publicidad electoral.

La No Aceptación de la Derrota Electoral

En México se ha desarrollado una tendencia de comportamiento, casi cultural en los actores políticos, de no aceptar la derrota en las urnas; por lo cual hay una proclividad a impugnar los resultados electorales ante los tribunales electorales estatales y/o el Tribunal Electoral.

En las elecciones del 2012 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación registró un total de 27,000 impugnaciones. A raíz de la litigiosidad de los procesos electorales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llevó a cabo un ejercicio de escenarios posibles en el cual llegó a expresar públicamente que se anticipaba tener que responder entre 16,000 y 50,000 impugnaciones relacionadas con las elecciones del 1 de julio del 2018.

Es importante reconocer que no es el resultado de las elecciones el que determina si el proceso electoral tuvo integridad o no.

Con un marco jurídico tan avanzado y con instituciones electorales tan maduras —en comparación con otras naciones— cabe preguntarse qué es lo que se requiere para que los actores políticos en México acepten su derrota electoral y fortalezcan a las instituciones electorales, evitando demeritarlas y en caso de ganar posean la virtud democrática de conciliar con sus oponentes.

VI. Jornada Electoral y RECOMENDACIONES⁷

El amplio margen de victoria del candidato presidencial de MORENA, Andrés Manuel López Obrador, en las elecciones presidenciales del 1 de julio de 2018 (30 puntos porcentuales por sobre su más cercano competidor), anuló la posibilidad de un conflicto electoral y se diluyeron gran parte de las presiones a las instituciones electorales, tal como lo ilustra el reducido número de impugnaciones que ha recibido el TEPJF⁸.

No obstante, es muy importante reflexionar sobre el desarrollo del proceso electoral e identificar los retos y las oportunidades para fortalecer aún más la capacidad de gestión de las instituciones electorales, la mejora de sus respectivos procesos para futuras elecciones; en las que probablemente un resultado tan amplio en la elección presidencial no volverá a ocurrir.

El terso proceso electoral presidencial en México, en gran parte es resultado de la moderación de los actores políticos, ante la diferencia entre cada uno de los competidores, lo que contribuye al fortalecimiento de la democracia, al marcar un ejemplo a futuras generaciones de actores políticos sobre el comportamiento institucional y el apego a las reglas del juego.

En el propósito de mejora continua de los instrumentos disponibles para la participación de los ciudadanos en estas jornadas de la democracia mexicana, el Instituto Electoral Nacional (INE) solicito que la Misión de Acompañamiento de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) presente una serie de recomendaciones para fortalecer aún más el desempeño de las instituciones electorales y el proceso electoral. Armand Peschard-Sverdrup, líder de la Misión de Acompañamiento de IFES, redactó esta sección de recomendaciones con base en la información que se recopiló durante la observación de la jornada electoral del 1 de julio. Mismas que representan exclusivamente la opinión del autor.

Violencia Político-Electoral

Durante el periodo de inicio de precampañas (septiembre 8, 2017) hasta el fin de la etapa de campañas (junio 27, 2018), sólo 4 días antes de la jornada electoral, se registraron 132 homicidios de actores políticos, de los cuales 48 eran candidatos formales a diversos cargos de elección popular en México.⁹ Los asesinatos de estos candidatos y actores políticos ocurrieron durante la etapa de precampaña o de campaña electoral.

Teniendo en cuenta que la mayoría de los asesinatos involucran a candidatos municipales—el nivel de gobierno que mayor interacción tiene con las comunidades tanto urbanas como rurales—esto puede llevar a una peligrosa erosión de los valores de la democracia electoral que luego son difíciles de

⁷ La Misión de Acompañamiento de IFES, a solicitud del INE, redactó esta sección de recomendaciones.

⁸ A partir de 10 de julio de 2018, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)—nueve días después de la elección—había recibido solo 8,564 impugnaciones; muy por debajo de la estimación de entre 16,000 y 50,000 impugnaciones que anticipaba el tribunal.

⁹ Según datos de la Consultora Etellekt, junio 28 mayo de 2018.

recuperar; sin considerar el impacto negativo sobre la calidad de gobernabilidad en diversas regiones de México.

Este preocupante fenómeno ha desalentado a candidatos calificados de postularse para algún cargo, o ya siendo candidatos los ha disuadido de competir con vehemencia por temor a ser víctimas de tal violencia.

Aunque la seguridad de los precandidatos, precandidatas, candidatos y candidatas es la responsabilidad de las dependencias de seguridad, el Instituto Nacional Electoral debería de llevar a cabo un análisis de la violencia político-electoral y proponer reglas y recomendaciones para que los partidos políticos y las instituciones de gobierno mitiguen estos riesgos en futuros procesos electorales.

El sistema político y los ciudadanos no pueden acostumbrarse a que una dinámica similar de asesinatos de precandidatos y candidatos ocurra en cada proceso electoral, como si se tratase de una circunstancia de normalidad o comúnmente sujeta a la disputa de intereses políticos, económicos por vías no institucionales ni democráticas.

Aunque no es competencia del INE, debe plantearse la posibilidad de realizar un estudio más acucioso, en coordinación con las agencias de seguridad del Gobierno Nacional de las causas de este tipo de homicidios y de los perpetradores, debido a que es probable la participación de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas en estos lamentables sucesos para incidir en el control de los actores políticos y de los gobiernos locales.

Con base en una comprensión más precisa de las causas, motivaciones y autores de estos homicidios, el INE puede exhortar y regular para que los partidos políticos en competencia sometan a escrutinio de sus instancias de justicia y ética interna y a la certificación de las autoridades de seguridad federal, la probidad de los actores políticos propuestos o designados como candidatos a cargos de elección popular.

De tal forma, un escrutinio sobre los actores en competencia, permitiría por una parte, evitar la designación de actores políticos cuya reputación y antecedentes, representan un riesgo para la propia competencia democrática y el desempeño ético de su cargo y por otro lado, podría identificarse a los actores políticos que demostrando probidad en su trayectoria política, enfrentan riesgos, derivados del contexto local e incluso criminal en el que se desarrolla la elección respectiva; por lo que requerirían un esquema de protección y monitoreo.

Reforzar la profesionalización e imparcialidad de las instituciones electorales¹⁰

Se sugiere homologar los mecanismos de selección y requisitos para la designación de consejeros electorales nacionales, consejeros de los OPLEs y magistrados de los tribunales electorales; evitando con ello la injerencia de intereses de los partidos políticos en su designación, bajo intereses particulares y no

¹⁰ Instituciones electorales definidas como el Instituto Nacional Electoral (INE), los organismos públicos electorales (OPLEs), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

con base en los méritos de los profesionales evaluados por su trayectoria en el ámbito de las instituciones electorales.

Para la designación de los consejeros en los OPLEs, el INE lleva a cabo procesos más rigurosos y mayores requisitos en los que se busca la designación de profesionales con alto grado de especialización; mientras que en la designación de magistrados electorales los procesos del Senado de la República pueden ser más laxos y no basados sólo en la trayectoria profesional, lo que abre oportunidad a la injerencia de partidos políticos, aprovechando la vulnerabilidad de la ley electoral.

Así mismo, se sugiere analizar la regulación y prohibición para contratar a funcionarios públicos en funciones —federales o estatales— para dirigir unidades técnicas de las instituciones electorales o los organismos públicos electorales (OPLEs), con el fin de proteger la imparcialidad de dichas instituciones.

Esto involucra fortalecer el Sistema Profesional Electoral, ya que la designación de funcionarios de gobierno en unidades técnicas del INE y de los OPLEs puede incidir en el grado de imparcialidad de estas instituciones, cuando dentro de ellas, existen profesionales con capacidad técnica sólida.

Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs)

Tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales divide las facultades para la administración de los procesos electorales entre el INE y los organismos públicos locales electorales (OPLEs).

Sin embargo, hay una debilidad en las leyes generales en cuanto a especificar como el INE y los OPLEs se deben coordinar en la organización, desarrollo y fiscalización de los procesos electorales y en cuanto a la delimitación de las atribuciones entre los organismos locales electorales y el propio INE.

Este esquema—el cual es descrito como un “híbrido”— supone riesgos a la integridad de los procesos electorales locales; particularmente dado que los presupuestos de los organismos públicos locales electorales dependen de los respectivos gobiernos estatales, lo cual podría aún puede significar una injerencia de los partidos políticos y de los gobernadores en los procesos electorales.

El INE tiene una sobrecarga de facultades y responsabilidades que dado el sistema federal y de autonomías estatales también se replican en los OPLEs.

Además, hubo casos en el proceso electoral del 1 de julio de 2018 en los cuales los gobiernos estatales no desembolsaron el presupuesto necesario a los OPLEs para cumplir con sus obligaciones de administrar las respectivas elecciones estatales y municipales. Por esta razón, se sugiere considerar enmendar el Artículo 41 de la Constitución Política Mexicana, y los Artículos 123 and 124 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales estipulan la organización y administración de elecciones como una responsabilidad del Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales electorales (OPLEs).

Candidaturas Independientes

La reforma político-electoral de 2014 permitió por primera vez la participación de candidatos independientes a la presidencia de la República. Ya concluido el proceso electoral y la etapa de adjudicación, se sugiere evaluar los diferentes aspectos de la participación de candidatos independientes

para hacer las requeridas modificaciones al proceso de registro y enmiendas legales con el fin de mejorar su participación en futuros procesos electorales.

Uno de los aspectos que requiere mayor reflexión es el proceso de registro de estas candidaturas para la elección presidencial, dentro del cual algunos candidatos incurrieron en diversas irregularidades; obteniendo sus registros ya sea por determinación del INE o el Tribunal Federal.

Dentro de dicha reflexión se debería de evaluar el monto de las multas por dichas irregularidades, ya que 10 de julio de 2018, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sancionó a tres candidaturas independientes para presidente con multas de menor cantidad por las irregularidades en la etapa de registro; las cuales no servirán para desalentar futuras irregularidades.

La renuncia de la candidata independiente Margarita Zavala posterior a la impresión de las boletas, también amerita reflexión para evitar que esto suceda en el futuro.

La Fiscalización por parte del INE

No obstante, los avances en el área de fiscalización del financiamiento público, podría mejorar aún a través de las siguientes medidas:

Que las instituciones financieras agilicen el flujo de información solicitada por el área de fiscalización del INE, y que cuando la envíe sea en forma digital y no en copia en físico (“hard-copy”).

- El banco solo suele proporcionar la información que requiere el INE si es solicitada a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Esto demora el trámite de la solicitud de la información y su respuesta, la cual—en ciertos casos llega a ser una demora de años.
- Adicionalmente, cuando la CNBV envía la información solicitada, envía copia en físico (“hard-copy”), en vez de en formato de Excel u otro medio digital, lo cual agilizaría el proceso de revisión y análisis de las cuentas.
- A raíz de eso, se sugiere considerar una enmienda al Artículo 56 del Reglamento de Fiscalización para establecer los límites de respuesta de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a las solicitudes de información formuladas por la Unidad de Fiscalización del INE, así como la conveniencia de los formatos digitales para facilitar el análisis y sistematización de la información.
- De igual forma, para que el intercambio de información bancaria fluya con mayor eficiencia, se debería modificar la Ley de Instituciones Bancarias para responsabilizar a los bancos a proporcionar de manera obligatoria dicha información dentro de ciertos plazos, y en formatos digitales homologados en programas que faciliten el análisis de la información.
- Adicionalmente, se requiere que el INE y las respectivas instituciones bancarias firmen convenios de cooperación técnica para el intercambio de información financiera en tiempo real, proporcionando al INE acceso directo a la fuente de información bancaria, superando la intermediación y los procesos burocráticos.

Que a los plazos de fiscalización del INE se correspondan plazos de respuesta efectivos por parte de las instituciones bancarias y se incorpore de manera legal a la Auditoría Superior de la Federación, en la identificación de recursos públicos utilizados ilegalmente en las campañas electorales, determinando modos de operación, prácticas recurrentes y actores involucrados; lo que contribuirá a sancionar e inhibir la corrupción de funcionarios y la equidad en la competencia.

Crear unidades especializadas dentro de otras dependencias coadyuvantes con la Fiscalización Electoral, como la CNBV, el SAT y la ASF para atender las solicitudes de información del INE.

Incrementar los montos de las sanciones económicas por irregularidades en el gasto de los partidos, dado que estos suelen usar el financiamiento público para pagar multas económicas impuestas por el INE, sin que implique una afectación grave a sus finanzas, lo cual no anula los incentivos de los partidos para violar la normatividad electoral.

El fortalecimiento de la fiscalización del financiamiento y gasto público de los partidos y los actores políticos en campaña, por parte del INE ha conllevado a que los partidos y los candidatos recurran a estrategias de financiamiento irregular, como el uso de dinero en efectivo, su triangulación, la simulación de servicios y facturación falsa; que han dificultado las acciones de fiscalización del INE.

A raíz de eso, se sugiere considerar nuevas modificaciones al Reglamento de Fiscalización, para actualizarlo en cuanto a las prácticas que se evidenciaron en el proceso electoral del 1 de julio de 2018.

Cuando en México se construye un sistema nacional para sancionar y prevenir la corrupción, sería conveniente que las acciones, los instrumentos y las atribuciones de fiscalización del INE estén plenamente vinculadas con este sistema, para garantizar no sólo un proceso efectivo de fiscalización, sino también, sanciones contundentes y ejemplares a quienes incurren en conductas ilegales.

Nulidad del Proceso Electoral

La reforma de 2014 establece el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, tales como:

- Exceder el gasto de campaña en un 5% del monto autorizado, siempre que la diferencia entre el primero y segundo lugar sea menor al 5% de la votación obtenida
- Se adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley; o
- Se utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material y se presumirá que son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

Sin embargo, la legislación relativa a la determinación de infracciones, sanciones y medios de impugnación posee diversos claro oscuros que permiten a actores políticos y a miembros de los tribunales electorales

establecer criterios diversos, que no favorecen la certidumbre y fundamentación sólida en sus resoluciones.

Tanto el Artículo 41 constitucional como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, requieren revisiones para puntualizar criterios y no dejar las resoluciones a una amplia interpretación jurídica; principalmente en lo que se refiere al rebase de gastos de campaña y su impacto en el resultado electoral; existiendo numerosos casos en los que los tribunales han emitido resoluciones totalmente divergentes.

En lo que se refiere al monitoreo de medios de comunicación para conocer la difusión y contabilizar las pautas de transmisión de la propaganda electoral de los competidores, es importante reconsiderar si el INE debe preservar o no esta actividad dentro de sus facultades, ya que al hacerlo se ubica como juez y parte en la determinación de una competencia equitativa y, por otro lado, sobrecarga su capacidad al destinar recursos financieros y humanos en esta tarea.

Ubicación de Casillas

Se estima que un 23.75 por ciento de las casillas se ubicaron en domicilios particulares. La Misión de IFES observó que en algunos casos no había suficiente espacio para poder instalar seis urnas (elecciones concurrentes), las mesas para los propietarios de las casillas y los representantes de partido, restringiendo adecuados espacios para que los votantes emitan su voto de manera anónima; por lo que una observación previa de estos sitios por parte del personal de organización del INE sería conveniente para asegurar espacios adecuados.

Apertura de Casillas

Se observó que varias de las casillas no lograron llevar a cabo la apertura de las casillas a la hora que especifica la ley—las 8:00am—dado que los ciudadanos presidente, secretario y escrutadores de las mesas directivas de las casillas se demoraron en la instalación de las casillas.

En la observación de IFES hubo casillas que abrieron a las 9:00am o a las 9:15am. La demora se atribuyó a una serie de factores, como la llegada tardía de los funcionarios de casilla. Sin embargo, la causa principal de la demora en la apertura de casillas fue el mayor número de boletas y el hecho de que los representantes de los partidos pueden optar por firmar cada una de las boletas, dada su desconfianza en el proceso.

A raíz de eso, se sugiere revisar el procedimiento de apertura de casillas con el objetivo de limitar actividades que implican retraso en su funcionamiento o anticipar el horario de reunión de los funcionarios de casilla; puntualizando estos ajustes logísticos en el Artículo 273 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Casillas Especiales

Se observó que concurrieron un gran número de electores que se encontraban transitoriamente fuera de las secciones correspondientes a sus domicilios, lo cual resultó en largas filas y que las boletas se terminaran antes de la hora del cierre de las casillas especiales.

En el caso de una de las casillas especiales ubicada en el sur de la Ciudad de México, los electores estaban tan molestos de no haber podido haber ejercido su derecho al sufragio después de haber esperado horas en la fila, optaron por bloquear un tramo de la ruta vial conocida como “Periférico” a manera de protesta.

A raíz de eso, se sugiere considerar una reforma al Artículo 258 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual limita a diez, el número de casillas especiales y el Artículo 269 que limita a 1,500 el número de boletas disponibles en casillas especiales.

A manera de Conclusión:

El pasado proceso electoral, del 1 de julio, ha sido una oportunidad para constatar el avance y la fortaleza del Instituto Nacional Electoral y los organismos locales electorales en la organización y supervisión de las elecciones.

Sin duda el riesgo de fraudes electorales, organizados desde las instituciones electorales y otros entes administrativos es un reto superado en México, gracias a múltiples acciones de actores políticos, funcionarios electorales que han profesionalizado la gestión electoral, bajo una óptica de imparcialidad y eficiencia.

El mayor reto para México, sin embargo, continúan siendo las prácticas no éticas de los competidores y sus respectivas estructuras políticas (partidos y grupos políticos) que recurren a diversas estrategias ilegales de financiamiento, promoción y cooptación o inhibición de la participación de los electores.

El INE y demás autoridades electorales locales, tienen ante sí, los retos de inhibir estas prácticas mediante ajustes a las disposiciones electorales y el incentivo a una mayor participación ciudadana que en este proceso del 1 de julio, alcanzó un récord sin precedentes en la historia democrática del país, pero que no garantiza por sí, que este nivel de participación se mantendrá en futuros procesos electorales.

Deben considerarse también, las dinámicas locales, algunas de ellas caracterizadas por conflictos sociales y la incidencia de grupos criminales que intentan influir en la decisión de los electores, lo que involucra un esfuerzo adicional de las autoridades electorales y de los distintos niveles de gobierno en México para afianzar la certidumbre en los procesos de elección y garantizar la participación de los votantes y de los competidores.

Hoy en día, a diferencia de una etapa pasada, los retos a la democracia mexicana no se encuentran en el desempeño de las autoridades electorales, sino en factores que corresponden al comportamiento de los actores políticos, los contextos de conflictividad social y la participación informada de los ciudadanos.

Por ello, hay una necesidad de que los organismos electorales realicen un mayor esfuerzo en la promoción de los valores democráticos, la importancia de la emisión del voto y las conductas que pueden considerarse atentan contra la equidad en la competencia electoral.

- 08/23/2018.

Anexo 1 - Entrevistas

La delegación de IFES desea agradecer a cada una de las personas aquí listadas por haberse reunido con los miembros de la misión para compartir su análisis sobre el actual proceso electoral.

Nombre	Cargo e institución que representan
Lorenzo Córdova Vianello	Consejero Presidente, INE
Marco Antonio Baños	Consejero Electoral, INE
Ciro Murayama	Consejero Electoral y presidente de la Comisión de Fiscalización, INE
Claudia Pastor Badilla	Representante propietario, PRI
Tonatiuh Medina	Representante suplente del PRI
Jaime Castañeda Salas	Representante suplente, MORENA
Juan Miguel Castro Rendón	Representante propietario, Movimiento Ciudadano
Marco Alberto Macías	Representante propietario y representante Nueva Alianza
Edmundo Jacobo	Secretario Ejecutivo, INE
Luis Emilio Gimenez Cacho	Coordinador de Asesores de la Presidencia, INE
Manuel Carrillo,	Coordinador, Asuntos Internacionales, INE
Carlos Navarro,	Director de Estudios y Proyectos Internacionales, INE
Yuri González Robles	Director de Seguridad y Control Informático, INE
Lizandro Núñez	Director General de la Unidad Técnica de Fiscalización, INE
Carlos Morales	Director de Auditoría de partidos y agrupaciones políticas, INE
Jorge Torres Antuñano	Coordinador general de la Unidad de Servicios de Informática, INE
Rodrigo Perez Ocamo	Sub-director, Resoluciones y Normatividad, INE
Jorge Gutierrez	Área de informática, INE
Marta Zertuche	Área de conteo rápido, INE
Jose Luis Vargas Valdez	Magistrado de la Sala Superior, TEPJF
Alberto Guevara	Coordinador, Relaciones Internacionales, TEPJF
Gloria N. Martinez Mendoza	Asesora de Relaciones Internacionales, TEPJF
Héctor Díaz Santana	Fiscal General, FEPADE
Jesus Villalobos	Asesor del C. Fiscal, FEPADE
Leonardo Valdés	Ex Presidente del IFE y académico
Dra. Maria Marvan	Académica, UNAM
Jesus Orozco	Ex Magistrado del TRIFE y Académico de la UNAM
Dr. Luis Carlos Ugalde	Director General Integralia Consultores



Experiencia Global. Soluciones Locales.
Democracia Sustentable.