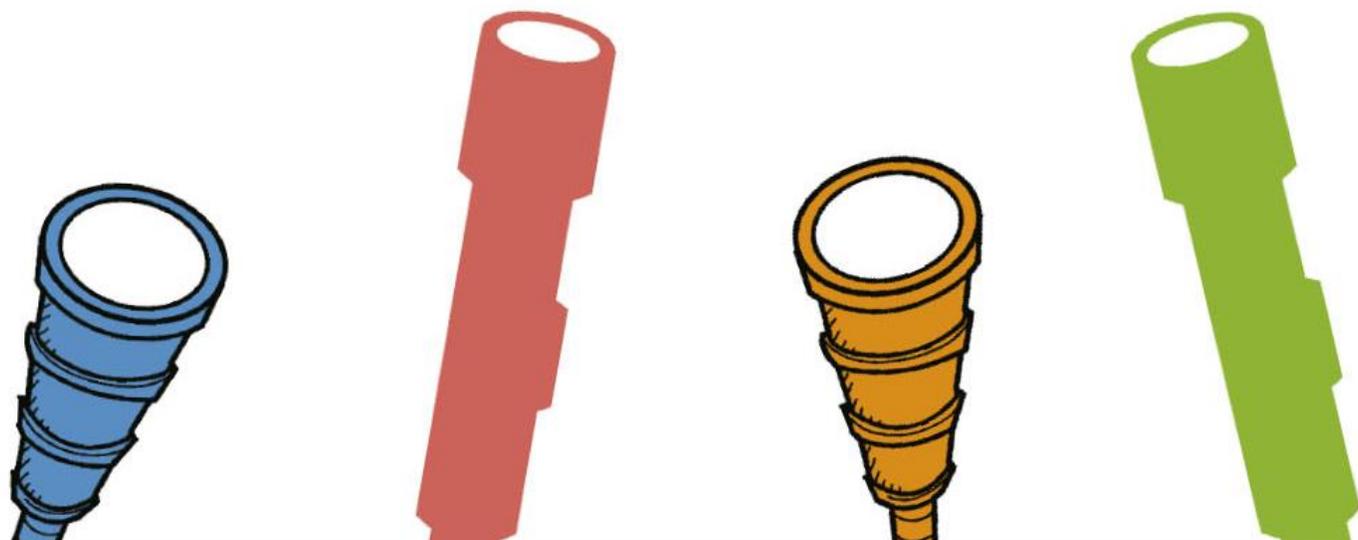




¿Quién es quién y qué se decide en la institucionalidad pública electoral?

Observatorio de la conformación y toma
de decisiones de las autoridades electorales,
administrativas y jurisdiccionales

| RESUMEN EJECUTIVO |



¿Quién es quién y qué se decide en la institucionalidad pública electoral?

Observación de la conformación y toma de decisiones de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales





Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C. es una organización sin fines de lucro de la sociedad civil con libertad y autonomía, formada por profesionales en diversas disciplinas que trabajan los temas de democracia, desarrollo social, derechos humanos, prevención social de las violencias, diálogo social y migración

Presidenta Honoraria

Clara Jusidman Rapoport

Directora Ejecutiva

María Enriqueta Cepeda Ruiz

Coordinación

Ivet Pérez Molina

Investigadoras e investigadores

María Trinidad Gutiérrez Ramírez

Sergio Martínez Martínez

Diego Posadas Paz

Isis González Suárez

Raul Vicente Ruiz

Claudia Pamela Chavarría Machado

Flor Camacho Trejo

Julio César Bonilla Gutiérrez

Nelly Rubí García Castelán

Wendy Aguirre Malvaez

Administración

Perla Rubí Jiménez Solís

La presente publicación se realizó con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2018. Las opiniones expresadas en este producto no necesariamente reflejan la posición del PNUD, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados Miembros.

INDICE

Presentación	7
1. Introducción	10
2. Proceso de integración y perfiles de las autoridades electorales en México para el proceso electoral 2017-2018	12
2.1 Instituto Nacional Electoral (INE)	12
2.2 Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) e Instituto Morelense de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC)	15
2.3 Consejos Locales y Distritales del INE.....	19
2.4 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).....	20
2.5 Tribunal Electoral De La Ciudad De México Y Tribunal Electoral Del Estado De Morelos.	24
3. Hallazgos de la Observación Electoral: Análisis temático de la dictaminación de las autoridades electorales.....	27
3.1 Candidaturas independientes	27
3.2 Propaganda electoral y gubernamental	29
3.3 Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral (cancha pareja).....	32
3.4 Sustitución de candidaturas	37
3.5 Compra y coacción del voto.....	40
3.6 Análisis presupuestal	47
3.7 La problemática presupuestal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y del Tribunal Electoral del Estado de Morelos	58
4 Conclusiones	60
5 Recomendaciones	63
ANEXO 1: COMUNICADOS COMITÉ CONCIUDADANO	65

GLOSARIO

CAE Capacitador Asistente Electoral

CATD Centros de Acopio y Transmisión de Datos

CCV Centros de Captura y Verificación

CD Consejo Distrital

CDMX Ciudad de México

CG Consejo General

CIPEEM Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos

CNDH Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Código Electoral de la CDMX Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México

CONEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Constitución CDMX Constitución Política de la Ciudad de México

COTAPREP Comité Técnico Asesor del PREP

COTECORA Comité Técnico Asesor para el Conteo Rápido

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos/Constitución Federal

DEOE Dirección Ejecutiva de Organización Electoral

DERFE Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

FEPADE Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

IECM Instituto Electoral de la Ciudad de México

IFE Instituto Federal Electoral

IMPEPAC Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
INE Instituto Nacional Electoral
INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Inmujeres Instituto Nacional de las Mujeres
LGIPE Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Morena Movimiento regeneración nacional
OPLE Organismo Público Local Electoral
PAN Partido Acción Nacional
PEF Proceso Electoral Federal
PES Procesos Especiales Sancionadores
POS Procesos Ordinarios Sancionadores
PRD Partido de la Revolución Democrática
PREP Programa de Resultados Electorales Preliminares
PRI Partido Revolucionario Institucional
PVEM Partido Verde Ecologista de México
RE Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral
SCJN Suprema Corte de Justicia de la Nación
SE Supervisores Electorales
TECM Tribunal Electoral de la Ciudad de México
TEEM Tribunal Electoral del Estado de Morelos
TEPJF Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNAM Universidad Nacional Autónoma de México
UNICOM Unidad Técnica de Servicios de Informática
UTCE Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

Presentación

Desde su fundación hace 15 años, INCIDE Social A.C. realiza investigaciones en el tema de Democracia, y dentro de estos procesos de análisis y elaboración de información es que en el 2006 respondiendo a la convocatoria del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2005-2006, un grupo de ocho organizaciones de la sociedad civil entre ellas INCIDE, impulsaron la creación del Comité Conciudadano de Seguimiento del Proceso Electoral (CCOE), convocando a académicos, líderes de opinión, expertos en materia electoral, así como las organizaciones: *Academia Morelense de Derechos Humanos, A. C.*; *Presencia Ciudadana Mexicana A. C.*; *Alianza Cívica A. C.*; *Centro Nacional de Comunicación Social A. C.*; *Red por la Participación Ciudadana A. C.*; *Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad A. C.* y, *Sinergia A. C.*, para constituir una red nacional ciudadana especializada en la observación de procesos electorales. Esta red desde entonces, ha realizado diversos ejercicios de incidencia ciudadana en materia electoral observando el desempeño de autoridades electorales.

Otros elementos importantes para la materia de análisis ha sido ofrecer a la ciudadanía información precisa para que conozcan quiénes son y cómo se toman las decisiones, es así que en el 2006 se elabora el proyecto ***Por un Congreso con rostro ¿Qué representan los que quieren representarnos?***, a través del cual se evaluó el apego de los partidos políticos a formas democráticas y equitativas de selección de sus candidatos al Congreso de la Unión e investigaron los perfiles profesionales de los candidatos a diputados por mayoría relativa en 113 distritos de nueve entidades federativas.

Dentro de los años siguientes se elaboraron proyectos para la observación y monitoreo ciudadano con el objetivo de elaborar documentos informativos y un manual de participación ciudadana, así como propuestas de cambios a la legislación electoral.

El Comité Conciudadano transitó y acompañó de igual manera dos procesos electorales importantes, el primero, de Seguimiento al Proceso Electoral Federal (2005-2006) y el segundo de seguimiento a la Reforma Electoral (2007).

En el proceso electoral federal del 2011-2012 se realizó el proyecto "*Observación de las instituciones electorales. Cultura y Prácticas democráticas de los partidos políticos*", financiado por el PNUD e IFE, desarrollando en esta ocasión tres líneas de investigación: *Igualdad, inclusión y no discriminación; transparencia y rendición de cuentas; y participación y reciprocidad en los partidos políticos mexicanos.*

Como producto de este proyecto se realizaron tres publicaciones:

- 1) Participación y reciprocidad en los partidos políticos mexicanos
- 2) Igualdad, inclusión y no discriminación en los partidos políticos de México
- 3) Transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos en México

También en este período se elaboró el *“Estudio sobre las buenas prácticas de la política social que contribuyen a la construcción de ciudadanía”* en el cual se identificaron y definieron los atributos y mecanismos de buenas prácticas que, en el marco de la política social, contribuyen a la generación de una ciudadanía activa en México; la presentación de tales publicaciones se llevó a cabo a principios de 2015.

Para el año 2015, INCIDE continuó con la Observación Electoral de manera individual con dos trabajos: *Plataforma Wiki de Observación: quién es y qué se decide en la institucionalidad pública electoral.*, cuyo objetivo fue observar, sistematizar y analizar mediante la instalación de una plataforma colaborativa en línea (wiki), el ejercicio de las atribuciones y la toma de decisiones de las autoridades electorales en el ámbito administrativo y jurisdiccional, promoviendo el monitoreo ciudadano e intercambio de información en línea; y *Blindaje electoral a programas sociales: avances y retos*, cuyo objetivo fue proponer medidas más efectivas para el blindaje electoral de la política social a los órganos electorales, autoridades federales y locales mediante la identificación de las deficiencias o algunas normativas, institucionales y operativas que permitieran el uso de los programas y acciones sociales con fines electorales del gobierno federal y tres entidades (Estado de México, Guanajuato y Distrito Federal), también se desarrolló información a la ciudadanía por medio de un catálogo de malas prácticas que les permita ubicarlas y actuar al respecto.

En 2017 se desarrolló el trabajo Grado de Protección de los Programas Sociales en el proceso electoral 2017 del Estado de México, esta investigación tuvo como objetivo revisar el grado de protección normativo e institucional de los programas sociales del estado, utilizando las metodologías desarrolladas por nuestra organización para identificar las principales debilidades y características que deben contener para inhibir el uso político-partidista de la política social.

Cabe mencionar que además de esta mención de investigaciones en Observación Electoral realizada tanto dentro de la Red Comité Conciudadano como en forma individual, se ha colaborado con las Autoridades Electorales a través de Asesorías y Estudios sobre capacidades instituciones y sobre buenas prácticas de la política social que contribuyen a la construcción de ciudadanía.

Es así que durante este proceso electoral federal 2017-2018, INCIDE Social, A.C., desarrolló gracias al Fondo de Observación Electoral, el proyecto "Observación de la conformación y toma de decisiones de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales ¿Quién es quién y que se decide en la institucionalidad pública electoral?".

El presente Informe Ejecutivo da cuenta de algunos de los hallazgos contenidos en el documento completo de la investigación, disponible en la página www.incidesocial.org.

Además de la información del proyecto, se encuentra anexo a este Informe Ejecutivo los posicionamientos elaborados por el Comité Conciudadano para la Observación Electoral, grupo independiente de observación electoral en el que colaboramos varias organizaciones de la sociedad civil y personas destacadas en el tema desde hace más de 10 años-

Esperamos abonar a las discusiones y detección de áreas que aún necesitan fortalecerse para evitar posibles riesgos en futuros procesos electorales.

Ciudad de México, 27 de septiembre de 2018

1. Introducción

En el marco del proceso electoral 2017 – 2018 y con apoyo del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE) administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con recursos del Instituto Nacional Electoral (INE), del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C., desarrolló el proyecto: "Observación de la conformación y toma de decisiones de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales ¿Quién es quién y qué se decide en la institucionalidad pública electoral?", el cual tuvo como objetivo general observar la conformación y toma de decisiones de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

Para cumplir con lo señalado, se desarrolló una metodología ---que se explica brevemente en este Resumen Ejecutivo---, la cual permitió identificar y sistematizar los documentos donde se observa la actuación de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, en el periodo comprendido del 8 de septiembre de 2017 al 8 de agosto de 2018, fecha de la declaratoria de validez de los resultados de la elección Presidencial. Las instituciones administrativas observadas fueron: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC). Para el ámbito jurisdiccional se observaron las siguientes instituciones: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECM) y del Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM).

El documento extenso se encuentra a disposición de las autoridades electorales, de las organizaciones de la sociedad civil y del público interesado, así como las bases de datos y demás información recabada para la realización de los análisis, separado por autoridad electoral observada y tema de análisis. www.incidesocial.org.mx

Como **objetivo general** se estableció observar la conformación de las autoridades electorales en el ámbito administrativo y jurisdiccional, sistematizar y analizar las argumentaciones y resoluciones en los temas que se consideraron de relevancia para dar certeza a la contienda electoral. Así como constatar la imparcialidad, objetividad e independencia de las autoridades.

Se construyó una metodología en donde se determina las autoridades a observar, fuentes de información, temas a observar: ----Candidaturas independientes, Propaganda Electoral y Gubernamental, Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes, Sustitución de candidaturas, Compra y coacción del voto,

análisis presupuestal y violencia política---, período de observación y análisis de los documentos, precisando para el ámbito administrativo los acuerdos, informes, dictámenes y resoluciones; para el ámbito jurisdiccional se consultaron las sentencias emitidas por las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior.

En relación a esto, del INE se observaron 75 sesiones relativas a los temas seleccionados de las cuales se analizaron 114 documentos. En lo que corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se observaron 151 sesiones, resultado del mismo número de documentos (sentencias).

A nivel estatal, en la Ciudad de México se observaron en el ámbito administrativo 65 sesiones del Instituto Electoral de la Ciudad de México, con 137 documentos analizados y en el ámbito jurisdiccional de la Ciudad de México se observaron 97 sesiones y el mismo número de documentos. Para el estado de Morelos se observaron 10 sesiones del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y 14 del Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

Cabe señalar que los organismos electorales del estado de Morelos estuvieron sujetos a diversas problemáticas derivadas de una falta recurrente de recursos, motivada tanto por la negativa a otorgar el presupuesto solicitado y reducción de su aporte, como a la entrega extemporánea de las ministraciones para el proceso electoral por parte del Legislativo y Ejecutivo locales, lo que afectó el acceso y detección de los mismos ocho temas, pero de cuya situación se elaboró un análisis.

Las sesiones y documentos analizados fueron los pertinentes para los temas objeto de estudio, pero cabe señalar que no son reflejo de la totalidad de documentos ni sesiones llevados a cabo por las instituciones antes mencionadas.

También es importante señalar que en el transcurso del trabajo se realizaron visitas a los órganos electorales observados tanto en la Ciudad de México como en el Estado de Morelos, y se realizaron entrevistas y pláticas con los diferentes actores objeto de la observación como lo fueron Magistradas y Magistrados de los Tribunales Electorales Federales, Ciudad de México y Morelos; así como Consejeras y Consejeros Electorales Federales, a nivel estatal y distrital en la Ciudad de México y del Estado de Morelos.

2. Proceso de integración y perfiles de las autoridades electorales en México para el proceso electoral 2017-2018

2.1 Instituto Nacional Electoral (INE)

De acuerdo con el apartado A de la Base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el Artículo 36 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Los principios rectores para el ejercicio de esta función son: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.”

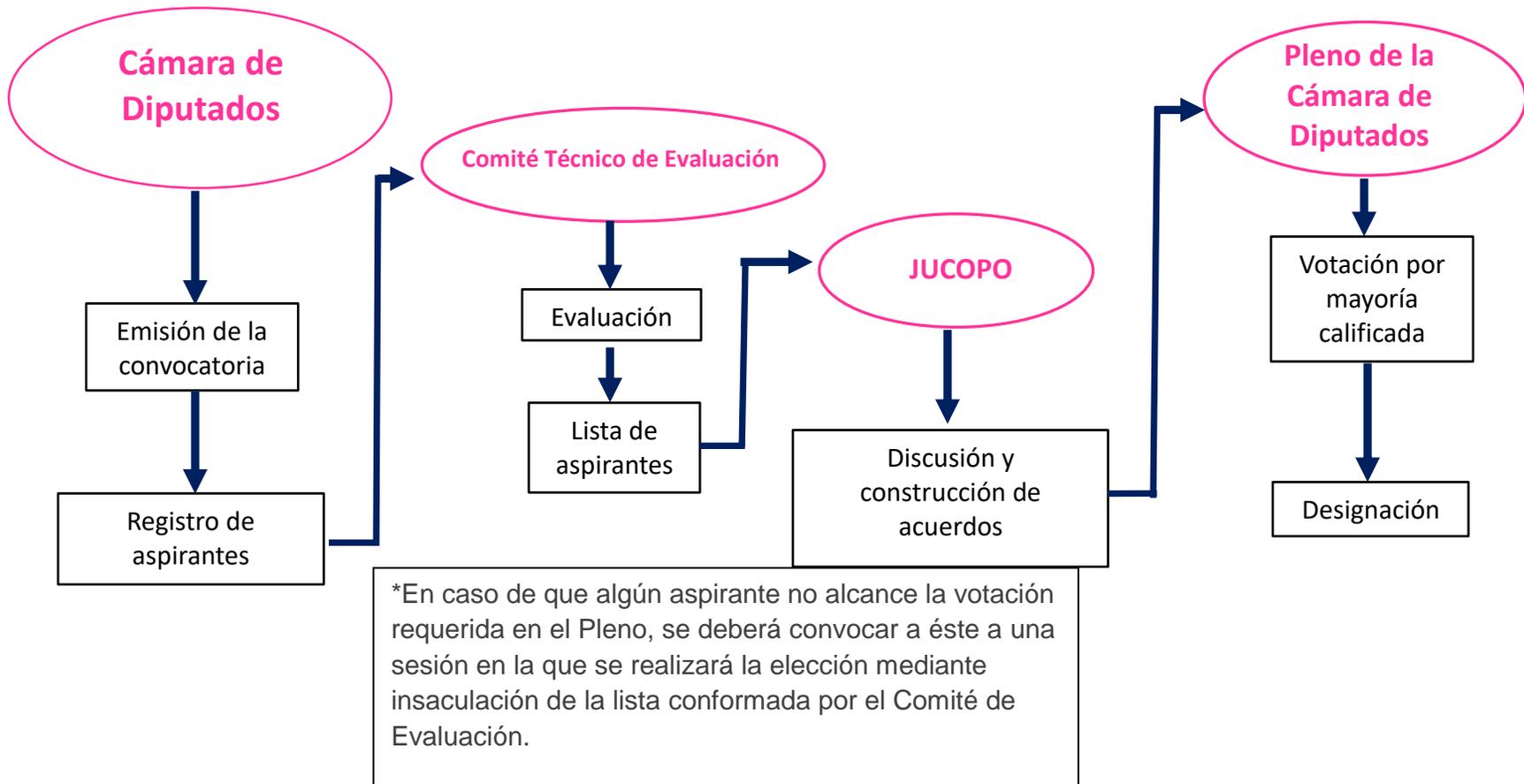
La CPEUM y la LGIPE, establece que el Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales que durarán 9 años en su cargo, y concurrirán con voz pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Los requisitos que deben cumplir las personas que aspiren a ser Conejero o Consejera del INE se establecen en el artículo 38 de la LGIPE, entre los que destacan:

- *Contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones.*
- *No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;*
- *No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario.*

Proceso de Designación.

Los Consejeros del Consejo General serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento (Fracción V, apartado A del art. 41 constitucional):



Perfil de quienes integran el Consejo General.



Periodo para el que fueron elegidos:

- 3 consejeras/os de 2017-2026 (9 años)
- 4 consejeras/os de 2014-2023 (9 años)
- 4 consejeras/os de 2014-2020 (6años)



64% Hombres



36% Mujeres

Perfil académico



- La mayoría de las y los consejeros cuenta con estudios superiores: 3 con maestría y 7 con doctorado.

Experiencia laboral



La mayoría de las personas consejeras integrantes ha participado en algún órgano administrado o jurisdiccional electoral a nivel federal o local; así como en la administración pública o la academia.

* 1 consejero formó parte del Servicio Profesional Electoral



- Al menos de 3 consejeras se ha mencionado que tienen vínculos con algún partido político.
- En la designación de los 3 elegidos en el 2017, se señaló que respondían a la repartición de cuotas de las tres fuerzas políticas que controlaban la Cámara de Diputados.

2.2 Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) e Instituto Morelense de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC)

De acuerdo con el Apartado C de la fracción V del artículo 41 de la CPEUM los organismos públicos locales tienen a su cargo la organización de las elecciones locales en las entidades federativas.

En tanto, el artículo 36 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, estipula que el **Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)** es la autoridad que tiene a su cargo la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales para las elecciones de la Jefatura de Gobierno, Congreso Local y Alcandías; así como de los procesos y mecanismos de participación ciudadana que contempla la Constitución de la Ciudad de México (Constitución CDMX). Cuenta con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y su actuación se da bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad. Se integra por siete consejeros/as que durarán en su cargo máximo siete años; la renovación será de manera escalonada.

Por otra parte, el Artículo 63 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos (CIPEEM) estipula que el **Instituto Morelense de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC)** es un organismo público local electoral, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene a su cargo la preparación, desarrollo y conclusión de los procesos electorales locales y extraordinarios, así como los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Constitución del estado. Y actuará bajo los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género.

Conforme a los artículos 71 y 72 del CIPEEM su órgano de dirección y deliberación es el Consejo Estatal, que está compuesto por una presidencia y seis personas Consejeras Electorales; designados por un periodo de siete años máximo por el Consejo General del INE de conformidad con los requisitos y procedimiento estipulados en la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Tanto el artículo 42 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México como el artículo 71 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, estipulan que los requisitos de elegibilidad de los Consejeros y Consejeras del Consejo General de estos organismos públicos

locales, son los que se encuentran en el artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); entre los que estacan:

- Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación.
- No haber desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de alguna secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni tampoco haber sido subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno.
- No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local; no ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos.
- *No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.*

Proceso de Designación.

El artículo 101 de la LGIPE, artículo 41 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y artículo 72 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, establecen que el proceso de elección de los Consejeros y Consejeras, es el siguiente:

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



Perfiles

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Periodo para el que fueron elegidos:



- 1 consejeras/os de 2014-2021
- 3 consejeras/os de 2017-2024
- 2 consejeras/os de 2014-2020
- 1 consejero de 2017-2020



57%
Hombres



43%
Mujeres

Experiencia laboral



La mayoría de los personas integrantes ha participado en el órgano administrado electoral a nivel federal o local. Algunos de ellos se han desempeñados en la academia o como miembros de OSC's.

Perfil académico



Todos cuentan con estudios superiores (1 con doctorado y 6 con maestría). 3 tienen estudios en Derecho Electoral.



- De 4 Consejeras/os ha mencionado que tienen vínculos con algún partido político

INSTITUTO MORELENSE DE PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Periodo para el que fueron elegidos:



- 4 consejeras/os de 2014-2021
- 3 consejeras/os de 2017-2024



43%
Hombres



57%
Mujeres

Experiencia laboral



La mayoría de las personas integrantes ha participado en algún órgano administrado o jurisdiccional electoral a nivel federal o local. Algunos de ellos se han desempeñados en la administración pública y en la academia.

Perfil académico



- Todos cuentan con estudios superiores, de ellos únicamente cuentan con licenciatura.
- La mayoría tiene estudios en Derecho pero ninguno cuenta con especialidad en materia electoral.



- De 2 Consejeras/os se ha mencionado que tienen vínculos con algún partido político

2.3 Consejos Locales y Distritales del INE.

De acuerdo con el artículo 65 de la LGIPE, los consejos locales son organismos adscritos al INE con presencia en cada una de las entidades y que funcionan únicamente durante el proceso electoral federal. Están integrados por un Consejero presidente designado por el Consejo General del INE, quien fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo; seis Consejeros y Consejeras Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales.

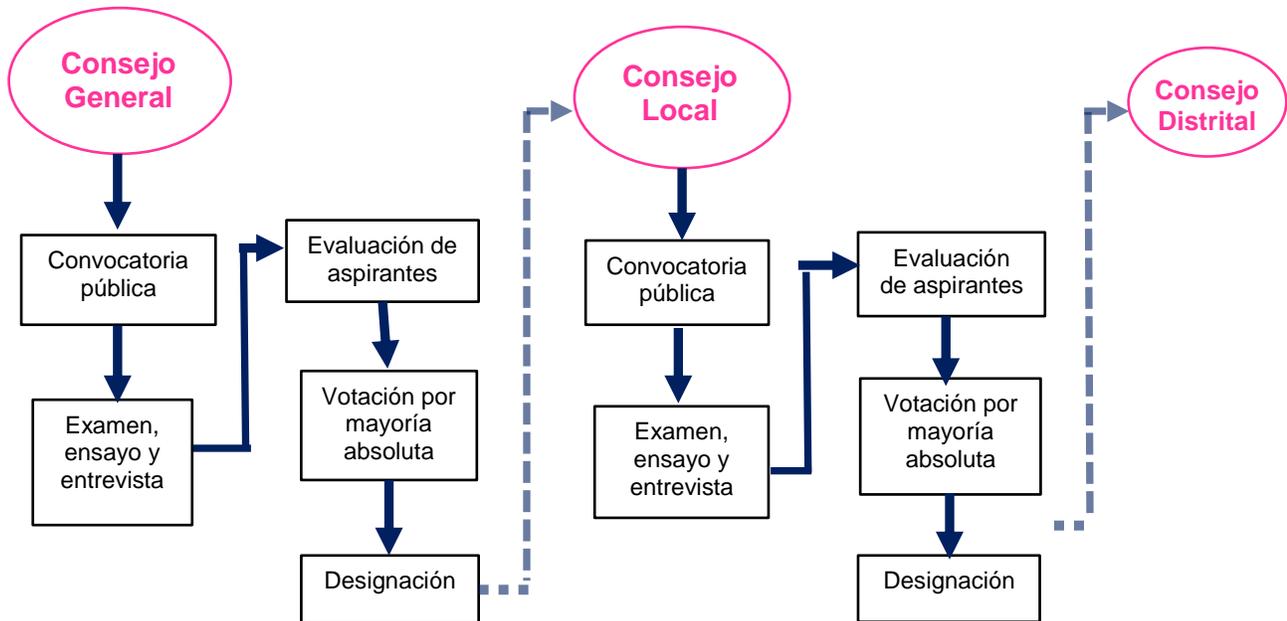
Entre los requisitos que deben cumplir los consejeros locales está el contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones (Art.66 LGIPE).

Los Consejeros Electorales Locales son designados por el Consejo General del INE por mayoría absoluta con base a sus atribuciones (párrafo 1, inciso f) del artículo 44 de la LGIPE).

Los Consejeros Electorales Distritales son designados por el consejo local correspondiente (conforme a lo dispuesto en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 68 de LGIPE).

Consejos locales

Consejos distritales



2.4 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Conforme a lo estipulado en el Artículo 99 de la CPEUM, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), es la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en materia electoral; únicamente a excepción de lo establecido en la fracción II del 105 constitucional.

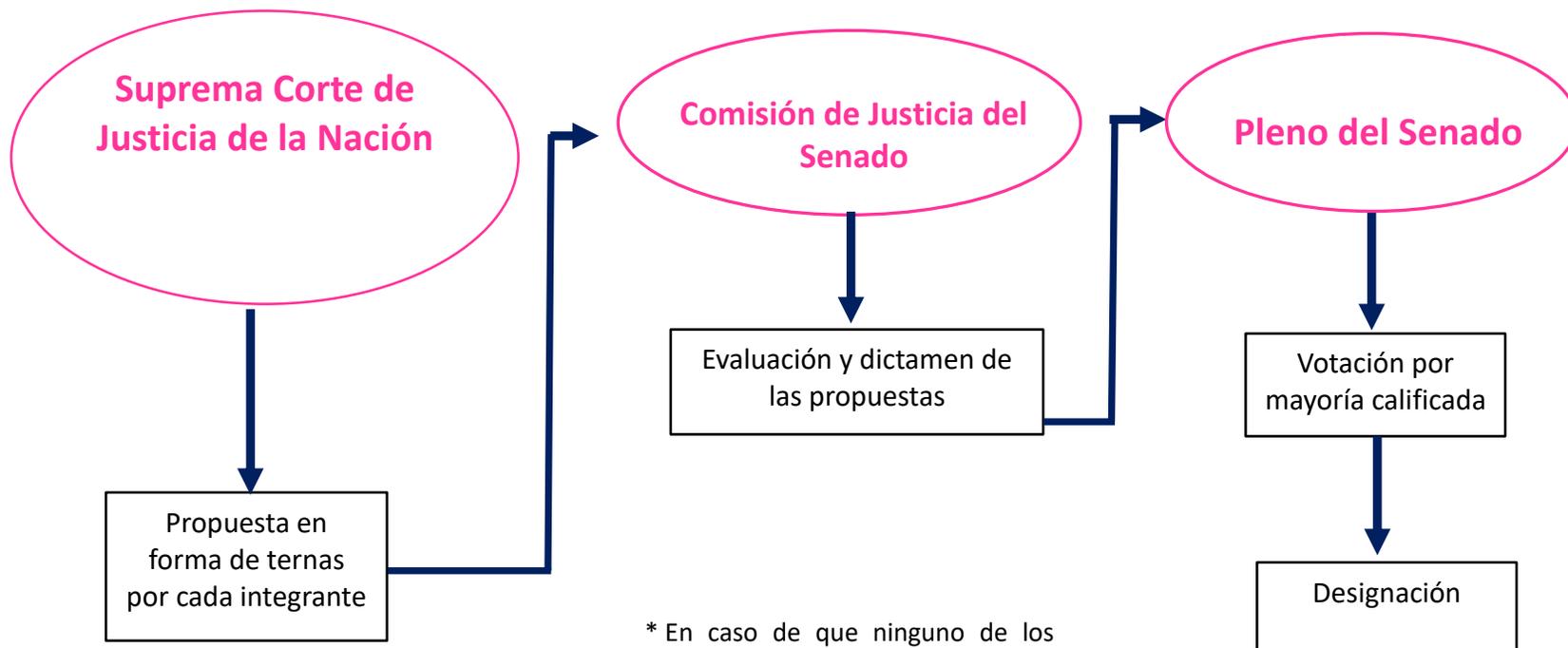
Funciona de forma permanente con una Sala Superior y salas Regionales. La Sala Superior se compone de siete magistrados electorales, de los cuales uno se desempeñará como Presidente del Tribunal.

Los requisitos de elegibilidad para ser Magistrado electoral de la Sala Superior son similares a los que se exige para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), estipulados en el artículo 95 constitucional y el artículo 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre los cuales se encuentran:

- *No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.*
- *No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político.*
- *Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho.*
- *Gozar de buena reputación.*
- *Acreditar conocimientos en derecho electoral.*
- *Además, dichos nombramientos deben recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.*

Proceso de Designación.

De acuerdo con el artículo 99 de la CPEUM y el artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el proceso de integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el siguiente:



* En caso de que ninguno de los candidatos de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna.

Respecto a la designación de los integrantes actuales de la Sala Superior del TEPJF es importante mencionar que el 27 de octubre de 2016, el Pleno del Senado de la República aprobó que cuatro de los siete magistrados de la Sala Superior, que ya habían sido electos por esta Cámara el 20 de octubre de 2016, tuvieran una ampliación temporal en el ejercicio de su cargo bajo el argumento de que la *estabilidad temporal de un juez constitucional en el ejercicio de su cargo debe ser por un tiempo “razonable” para el óptimo desempeño de sus funciones, sin preocupaciones por alguna actividad a desempeñar tras concluir su cargo.*

En consecuencia, de acuerdo con el Artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, “los siete magistrados electos por la Cámara de Senadores el 20 de octubre de 2016 y cuyo mandato iniciaría el 4 de noviembre del mismo año, desempeñarían su encargo conforme a lo siguiente”:

- a) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2023. Es decir, cuatro años adicionales¹.
- b) Los dos Magistrados electos originalmente para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2022, durarán en su encargo hasta el 31 de octubre de 2024. Es decir, dos años adicionales².
- c) Los tres Magistrados restantes, ejercerán su encargo en los mismos términos de la elección realizada por la Cámara de Senadores, en el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2025³.

Lo anterior produjo el rechazo de académicos, políticos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos quienes denunciaran al Senado por hacer una ampliación injustificada de los magistrados del Tribunal Electoral y restarle confianza a un órgano autónomo.

¹ Magistrados José Luis Vargas e Indalfer Infante González.

² Magistrados Felipe Fuentes y Reyes Rodríguez Mondragón.

³ Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, Magistradas Janine Madeline Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto.

Perfil de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



- Periodo para el que fueron elegidos:**
- 3 magistradas/os de 2016-2025
 - 2 magistradas/os de 2016-2024
 - 2 magistradas/os de 2016-2023



71% Hombres



29% Mujeres

Experiencia laboral



La mayoría de las y los magistrados ha participado en diferentes cargos dentro del Poder Judicial de la Federación y en la academia.

Perfil académico



- Todos cuentan con estudios superiores en Derecho.
- 5 con doctorado y 2 con maestría.



- De al menos 3 de sus integrantes se ha mencionado tienen vínculos con un partido político.

2.5 Tribunal Electoral De La Ciudad De México Y Tribunal Electoral Del Estado De Morelos.

De acuerdo con el artículo 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE): “las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años.

Al respecto el artículo 38 de la Constitución de la Ciudad de México y su Código Instituciones y Procedimientos electorales señalan que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México es la máxima autoridad jurisdiccional especializado en materia electoral y procesos democráticos; goza de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; y cumple sus funciones bajo los principios y normas que establezca la ley de la materia. Está integrado por cinco magistrados, con un periodo de siete años en su cargo.

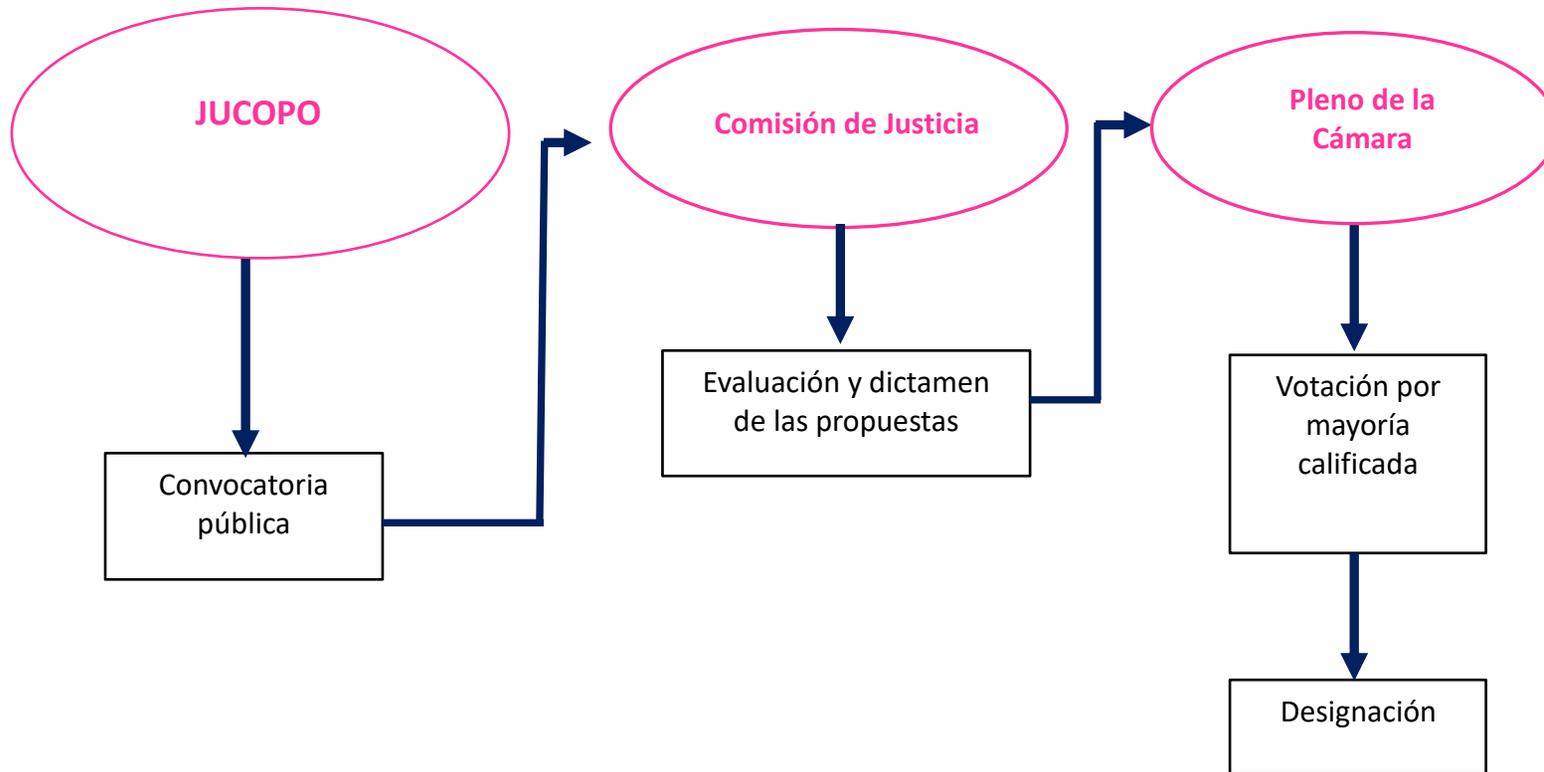
Por otra parte, el artículo 23 de la Constitución del Estado de Morelos y el artículo 136 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de este Estado, establecen que el Tribunal Electoral del Estado, es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral; cuenta con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Además, el artículo 138 del mismo código agrega que “el Tribunal Electoral se integra con tres magistrados, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años”.

Ambos códigos electorales establecen que los requisitos para ser Magistrado Electoral son los establecidos en el artículo 115 de la LGIPE.

Proceso de Designación.

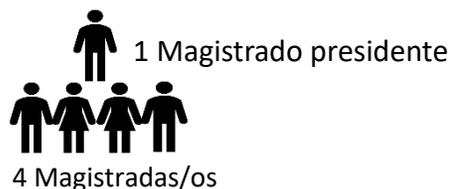
Los artículos 172 y 173 del Código electoral de la Ciudad de México y 138 del Código Electoral morelense, estipulan que el proceso de integración de sus plenos será el establecido en artículo 108 de la LGIPE.

SENADO DE LA REPÚBLICA



Perfiles

TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Periodo para el que fueron elegidos:



- 1 magistrado de 2014-2019
- 1 magistrado de 2014-2021
- 1 magistrado de 2016-2023
- 2 magistrados/as de 2017-2024



60% Hombres 40% Mujeres

Experiencia laboral



La mayoría de los integrantes han participado en diferentes cargos dentro del Poder Judicial de la Federación y en la academia.

Perfil académico

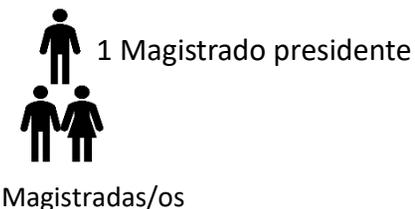


- Todos cuentan con estudios superiores en Derecho.
- 1 con doctorado, 2 con maestría y 2 con especialidad.



- De 3 de sus integrantes se ha mencionado que tienen vínculos con un partido político.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS



Periodo para el que fueron elegidos:



- 1 magistrado de 2014-2019
- 1 magistrado de 2014-2021
- 1 magistrado de 2017-2024



66% Hombres 33% Mujeres

Experiencia laboral

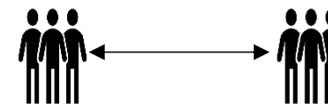


Todos sus integrantes han pertenecido a la administración pública local en áreas jurídicas. Dos integrantes también han participado en el ámbito académico.

Perfil académico



- Todos cuentan con estudios superiores (doctorado)



- De 2 de sus integrantes se ha mencionado que tienen vínculos con un partido político.

3. Hallazgos de la Observación Electoral: Análisis temático de la dictaminación de las autoridades electorales.

A continuación, se presentan algunos hallazgos de la observación y análisis de las decisiones tomadas por las autoridades electorales del ámbito federal y estatal. Esta selección obedece a los asuntos que merecieron notoria atención por parte de la ciudadanía.

Cabe reiterar que la sistematización de los documentos revisados en el proyecto está disponible para su consulta en la página electrónica de INCIDE Social⁴.

3.1 Candidaturas independientes

De los casos revisados sobre las candidaturas independientes para Presidente de la República, Jaime Rodríguez “El Bronco”, Armando Ríos Piter “El Jaguar” y Margarita Zavala únicamente se concedió el registro a ésta última a pesar de que del total de firmas recabadas en su apoyo, 546,798 registros fueron irregulares. De la revisión realizada por el INE a las firmas de apoyo ciudadano a las candidaturas independientes, se determinó que:

Firmas recabadas de apoyo Aspirantes de candidatura independiente
Presidencia de la República

Candidato/a	Total de firmas	Registros irregulares	Apoyos válidos respecto al umbral
Jaime Rodríguez “El Bronco”	2,034,403	881,924	98.08%
Margarita Zavala	1,578,774	546,798	100.41%
Armando Ríos Piter	1,765,599	1,321,376	28.00%

*Información obtenida del Acuerdo INE/CG269/2018, aprobado el 23 de marzo de 2018.

**Entre las irregularidades se encuentra simulación, fotocopias, documentos no válidos.

Por lo que se refiere a El Bronco, el 09 de abril de 2018 la Sala Superior del TEPJF resolvió los medios de impugnación SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018, promovidos por el citado Jaime Rodríguez “El Bronco”, otorgándole el registro de su candidatura. Dicha determinación ha sido de las más controvertidas

⁴ Página web: www.incidesocial.org

en el Proceso Electoral 2017-2018 dadas las inconsistencias de los registros presentados en su apoyo.

Es así, que en los citados medios de impugnación el Tribunal Electoral (TEPJF) revirtió el dictamen del INE sobre el incumplimiento del porcentaje de apoyos ciudadanos, requerido por la normatividad electoral para la obtención de su candidatura.

La mayoría de la Sala Superior con cuatro votos, (Fuentes, Infante, Soto y Vargas) contra tres (Otálora, Rodríguez y De la Mata) determinaron que se vulneró la garantía de audiencia - traducida en la imposibilidad del actor en verificar de manera conjunta con la autoridad electoral la totalidad de los apoyos que fueron considerados inválidos-. En consecuencia eso generaba inequidad procesal. Frente a ese argumento, debe señalarse que El Bronco tuvo 12 oportunidades⁵ entre el 15 de diciembre y el 28 de febrero de asistir a la compulsión del folio de firmas, además de que su equipo celebró audiencias de revisión en marzo de 2018. Sin embargo más allá de esa fecha el Bronco ya no acudió a revisar sus apoyos por considerar que ya tenía el porcentaje mínimo requerido para el otorgamiento del registro.

Es así que al abordar el tema en la Sala Superior del TEPJF se enfrentaron dos posturas, por un lado la postura garantista (postura que prevaleció por mayoría), y por el otro la denominada legalista (postura de la minoría).

En la primera postura se razonó que dado que el aspirante ***estuvo muy cerca de cumplir con el requisito del número de apoyos***, se debía maximizar el derecho ciudadano a ser votado. Lo anterior sin considerar que el INE acreditó que se vulneró la normatividad con miles de registros inválidos (fotocopias, documentos no válidos como licencias de conducir, personas fallecidas).

Por su parte la interpretación legal decidió minimizar los requisitos previamente establecidos por las normas para dar paso a una decisión garantista. Fue así que el Tribunal, en lugar de abonar a la certeza jurídica, terminó por generar una serie de inquietudes y cuestionamientos en el proceder, al ordenar se incluyera la candidatura de “El Bronco” en la boleta electoral, sin explicar el origen de apoyos de personas fallecidas o duplicadas, elementos que en lugar de proveer confianza, afecta la percepción de la ciudadanía sobre lo que se decide y cómo se decide.

Por otra parte, en el caso de los medios de impugnación promovidos por Armando Ríos Piter en donde medularmente combatía el Dictamen INE/CG269/2018 emitido

⁵ Información contenida en el Acuerdo INE/CG269/2018

por el Consejo General del INE, sobre el incumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para su registro como candidato independiente, destacando entre los agravios expuestos la violación a la garantía de audiencia, la Sala Superior **resolvió que el INE le diera la oportunidad de revisar los apoyos para que se pudiera analizar su registro**. De igual manera que en el caso de “El Bronco”, la Sala Superior consideró fundado el agravio relativo a la vulneración del derecho de audiencia y si bien se utilizan fundamentalmente los mismos argumentos jurídicos para analizar cada caso, los efectos de la sentencia son diferentes.

Si bien se dieron varios argumentos para sostener la diferenciación, la justificación fue que en el caso de Armando Ríos Piter, el porcentaje para la revisión era mucho mayor en comparación con el caso de “El Bronco”.

Como se puede ver, ante casos prácticamente idénticos se esperaría que la determinación de la autoridad jurisdiccional guardara coincidencia. Es decir, conceder a ambos, formal y materialmente la garantía de audiencia respecto a la revisión de los registros calificado como inválidos, sin embargo se decidió de manera diferente. Es decir la autoridad jurisdiccional quedó a deber el atender y resolver la presunción de la ilegalidad de registros y sancionar a los responsables, así como enviar un mensaje a futuros contendientes de no reproducir malas prácticas para conseguir las firmas para sus candidaturas.

3.2 Propaganda electoral y gubernamental

La propaganda electoral centrada en la promoción de candidatos(as) contendientes en los procesos electorales, así como la propaganda gubernamental dedicada fundamentalmente a la promoción de acciones de gobierno, forman parte de la categoría más amplia de propaganda política. En tiempos electorales la distinción es útil en la medida que permite identificar a los actores sujetos de cada categoría y en consecuencia, normar sus actividades de acuerdo a sus funciones e intereses. No obstante la distinción, el objetivo de la regulación de la actuación de los actores tiene la finalidad última de favorecer la comunicación política y esencialmente proteger el principio de la equidad en la competencia electoral.

En el ámbito federal sobre propaganda electoral fueron revisados 70 acuerdos de la autoridad administrativa, la mayoría de ellos con origen en la Comisión de Quejas de Denuncias; y 13 sentencias de la autoridad jurisdiccional. Tras la selección de aquellas decisiones relevantes de las cuales se desprendían inconsistencias, o bien

daban pie a recomendaciones para próximos procesos electorales, se dividió el análisis en los subtemas de: a) Spot de Mexicanos Primero, b) Reunión de funcionarios en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento en CDMX, c) Tiempo de radio y televisión para candidaturas independientes, y d) Diario El Universal.

Para propaganda gubernamental la revisión fue de 13 decisiones emitidas por el INE y 16 por el TEPJF. Sin embargo en la medida que los casos específicos revisados no proporcionaron materia para el análisis, en dicho apartado para estos casos figuran reflexiones en torno a la Ley General de Comunicación Social, la Ley General de Propaganda Gubernamental y los marcos normativos que habrán de regular la actuación de los actores políticos en materia de propaganda.

En el ámbito de la Ciudad de México se hizo una revisión de 23 documentos del IECM y 25 del TECM relativos al tema de propaganda electoral; y 6 acuerdos y 14 sentencias sobre el tema de propaganda gubernamental. La revisión arrojó cinco casos de especial trascendencia, en la medida que dan pie a la presunción de presión política por parte del ejecutivo y legislativo que es práctica recurrente ligada con la asignación presupuestal, como se logra observar en el caso de las autoridades del estado de Morelos.

Sobre el análisis del tema se hace evidente la existencia de un margen de discrecionalidad e interpretación con efecto negativo en la certeza del proceso electoral; que para cerrarse requieren de la incorporación de criterios internacionales y criterios administrativos y jurisdiccionales a la legislación. Al respecto, las áreas de oportunidades identificadas fueron las relativas al uso y equilibrio de los tiempos del Estado, a las candidaturas independientes; y la regulación en el empleo de nuevas tecnologías e Internet.

Adicionalmente, el actuar de las autoridades electorales del ámbito local se ven enfrentadas a una serie de inconsistencias derivadas de las confusas y contradictorias normativas expedidas por las legislaturas locales. Un punto a resolver en los procesos electorales futuros a fin de satisfacer los principios de equidad y certeza.

El modelo de comunicación político-electoral actual encuentra su origen en las reformas electorales de 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y la más recientes 2007-2008 y 2014. Dichas reformas han buscado subsanar vacíos constitucionales y legales que al momento de su diseño no fue posible advertir o

que aun haciéndolo, no lo lograron y que si bien se ha trabajado para subsanarlos no se concretaron acuerdos para plasmarlos en la legislación.

Importante fue la discusión sobre el Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE (ACQyD-INE-72/2018) que atendió la solicitud del retiro del promocional denunciado, identificado como “¿Y si los niños fueran candidatos?”. En el contexto del Proceso Electoral Federal 2017-2018, la asociación “Mexicanos Primero, Visión 2030, A.C.” realizó la difusión en radio, televisión, YouTube y portal electrónico de la asociación del promocional denominado “¿Y si los niños fueran candidatos?”, ante lo cual se inconformaron Jorge Alcocer Villanueva, Everardo Serafín Valencia Ramírez, los partidos políticos, Partido Encuentro Social y Morena al considerar que su difusión contraviene la normatividad constitucional que prohíbe a personas físicas o morales contratar propaganda en radio y televisión con el propósito de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o bien emitir mensajes en favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Derivado de lo anterior, solicitaron la adopción de medidas cautelares a efecto de que la Comisión de Quejas y Denuncias ordenara retirar el promocional, procediendo ésta a su análisis y determinando que no era posible conceder la medida cautelar para el retiro del spot al considerar que en un ejercicio interpretativo y en apego al principio *pro persona*, la prohibición de contratar propaganda por particulares opera cuando la publicidad utiliza “*frases, alusiones o mensajes que de forma expresa e inequívoca tengan como finalidad influir en las preferencias electorales en favor o en contra de partidos o candidatos a cargos de elección popular*”, por lo que en su concepto ***el promocional no buscaba influir en las preferencias del electorado a favor o en contra de alguien.***

Ante esto, el TEPJF después de un análisis preliminar realizado al promocional⁶, determinó ***que sí se utilizan expresiones y propuestas que se identifican con los candidatos y sus propuestas de campaña***, además de que expresa “*piensa bien, elige al candidato que apoye la transformación educativa*” y “*La educación de tus hijos NO ES NEGOCIABLE*”, haciendo una clara referencia al proceso en curso y buscando influir en las preferencias electorales con mensajes explícitos a favor o en contra de posturas identificadas con los candidatos participantes en la contienda por la presidencia de la República.

⁶ Referente a lo establecido en los documentos SUP-REP-131/2018 y su acumulado SUP-REP-137/2018

Por lo que consideró que la autoridad responsable (INE) debió conceder el dictado de la medida cautelar, por el hecho que se realiza una invitación a pensar el voto en favor de una candidatura que coincida con la idea de transformación educativa, lo que sin lugar a dudas, busca influir en las preferencias de la ciudadanía. Es así que se otorgan las medidas cautelares en la transmisión del promocional en radio y televisión, revocando el acuerdo impugnado de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE a efecto de que se suspendiera de inmediato la transmisión del promocional denunciado.

Como ha quedado de manifiesto el modelo de comunicación política vigente fue diseñado con la intención entre otras, de que factores ajenos a la democracia no influyeran en las preferencias electorales de la ciudadanía, es decir, para que las decisiones se tomaran en absoluta libertad y conciencia. Cabe señalar que en el momento que se realizó dicha reforma, el papel de la sociedad civil no había alcanzado la trascendencia e influencia de la que hoy goza.

Es de celebrarse la determinación del Tribunal de respetar el orden constitucional y no violentar las reglas vigentes, lo que hubiera enrarecido más el contexto electoral actual, empero valdría la pena cuestionarse hasta qué punto podrá continuarse con este modelo, puesto que la participación ciudadana es mayor en los temas de Estado. Ahora participa en importantes determinaciones de índole nacional como en el Sistema Nacional Anticorrupción, tema de la mayor trascendencia para nuestro país; aunque si bien hay que señalar que frente al impulso de iniciativas como el nombramiento del fiscal anticorrupción, también se manifiesta en contra sobre diversos temas nacionales.

3.3 Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral (cancha pareja)

Entre los derechos más relevantes en materia electoral para la permanencia del estado democrático se encuentran todos los vinculados con la libre manifestación de las ideas. La libertad de expresión, la libertad de prensa, el derecho a la información, el derecho al voto, el derecho de acceso a la información pública gubernamental y por supuesto, los principios de corte constitucional de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad, que en conjunto forman uno de los pilares en los que se funda nuestro Sistema Nacional de Elecciones.

El INE a través de Acuerdo INE/CG/338/2017 de fecha de 20 de julio de 2017 emitió una formulación reglamentaria encaminada a salvaguardar la equidad en la

contienda electoral, lo que necesariamente conllevó a definir algunos de los alcances extensivos de normas constitucionales y legales, en particular respecto a la propaganda gubernamental, programada electoral, elaboración de informes de servidores públicos e imparcialidad en el uso de los recursos. Resolución que fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF, vía recursos de apelación identificados con los números SUP-RAP-232/2017, SUP-RAP-356/2017, SUP-RAP-357/2017, SUP-RAP- 358/2017, y SUP-RAP-381/2017, por los partidos políticos: Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Encuentro Social y Revolucionario Institucional, respectivamente.

El Tribunal resolvió con fecha 30 de agosto de 2017 revocar la resolución INE/CG/338/2017 por mayoría de votos de las y los integrantes la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis y el voto en contra de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emitieron voto particular. Esta determinación de carácter jurisdiccional se sustenta fundamentalmente en las líneas argumentativas siguientes:

8. Conclusión... la resolución INE/CG/338/2017... no cumple con los supuestos para ejercer la facultad de atracción de la autoridad electoral nacional y transgrede el principio de reserva de ley, invade el ámbito constitucional de competencias del órgano legislativo, además de crear categorías y regulaciones que modifican las contenidas en la Constitución y leyes electorales relacionadas con derechos fundamentales como la libertad de expresión y acceso a la información⁷.

Cuando se llega a la conclusión 8 de la resolución que se analiza, la mayoría de los integrantes de la Sala Superior del TEPJF⁸ visualizan que los citados lineamientos a “modo de ejemplo” prescriben lo siguiente⁹:

⁷ TEPJF, RECURSO DE APELACIÓN. EXPEDIENTES SUP-RAP-232/2017, SUP-RAP-356/2017, SUP-RAP-357/2017, SUP-RAP-358/2017 y SUP-RAP-381/2017, ACUMULADOS. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0232-2017.pdf, p.56.

⁸ SUP-RAP- 232/2017

⁹ TEPJF, RECURSO DE APELACIÓN EXPEDIENTES: SUP-RAP-232/2017, SUP-RAP-356/2017, SUP-RAP-357/2017, SUP-RAP-358/2017, Y SUP-RAP-381/2017, ACUMULADOS. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0232-2017.pdf, pp.69-72.

- Desarrolla categorías jurídicas no previstas en la ley: aspirante, propaganda, propaganda gubernamental, informes de gestión de grupos parlamentarios, régimen sancionatorio autónomo.
- Impone como delimitaciones al núcleo esencial de la Constitución o de los derechos fundamentales, careciendo de una base racional y objetiva por lo siguiente:
 - *La prohibición a cualquier aspirante a la realización, difusión, compra, adquisición, aprovechamiento o beneficio de cualquier tipo de propaganda o mensaje publicitario contratado, adquirido, pagado, en el que se promueva o promueva una opción política, precandidatura o candidatura antes de los plazos legalmente previstos, cualquiera que sea el medio de difusión.*
 - *La prohibición de difundir informes de labores de cualquier servidor público una vez que inicie el Proceso Electoral Federal, salvo excepción prevista en la ley.*
 - *La abstención de los servidores públicos aspirantes, de realizar cualquier acción a través de la cual se difunda propaganda en la que se promueva su nombre, voz o imagen, bajo cualquier medio o modalidad de comunicación.*
 - *Cuando la legislación expresamente imponga la obligación de rendir los informes de labores en una fecha, plazo o término determinado, la difusión no deberá incluir el nombre, voz, símbolo o imagen del servidor público aspirante, limitándose a señalar el cargo que ostenta.*
 - *Se presumirá que tienen fines electorales si los informes de gestión de los grupos parlamentarios se difunden una vez iniciado el Proceso Electoral y se incluye el emblema o cualquier referencia a un partido político.*
 - *La prohibición de los servidores públicos que aspiren a competir por cargos electivos en el Proceso Electoral Federal o local, de asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas sociales. Tampoco podrán realizar eventos masivos de difusión de logros o inauguración de obras, una vez iniciado el Proceso Electoral.*
 - *La abstención de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, de realizar acciones que impliquen apoyo o promoción de terceros aspirantes.*
 - *Que las conductas que anteceden se presumirán como constitutivas de actos anticipados de precampaña o campaña, además, se contabilizarán para efectos de los topes de gastos correspondientes.*
 - *Respecto a la propaganda gubernamental se imponen las siguientes delimitaciones a su contenido y características:*
 - *No está permitida en la propaganda gubernamental difundida desde el inicio del Proceso Electoral la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.*

- *En la propaganda gubernamental deberán abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.*
- *No se podrán difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular.*
- *El contenido de la propaganda se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos de cualquier índole que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.*
- *La propaganda podrá incluir el nombre de la dependencia y su escudo oficial como medio identificativo, siempre y cuando éstos no se relacionen de manera directa con la gestión de algún gobierno o administración federal o local.*
- *La propaganda no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, ni incluir elementos de propaganda personalizada de servidor público.*
- *La difusión de propaganda gubernamental que beneficie a un partido político o por guardar identidad con la emitida por el partido, la misma también se contabilizará para efectos de los topes de gasto correspondientes.*

Por lo que se refiere a los lineamientos del Acuerdo analizado debe mencionarse que no son los primeros que buscan salvaguardar la equidad e imparcialidad en la contienda, se han emitido diversos, incluso antes y después de la reforma constitucional de 2007 que incorporó prohibiciones expresas a la propaganda gubernamental dentro de un nuevo modelo de comunicación política en materia electoral. Tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) como del ahora INE, han dictado distintos acuerdos en los que se han establecido lineamientos respecto de actos o propaganda que tenga como fin la realización anticipada de promoción, precampaña o campaña y la neutralidad de los servidores públicos a fin de garantizar la observancia de los principios de equidad e imparcialidad en los procesos electorales, entre otros.

La decisión de la Sala Superior del TEPJF de revocar el Acuerdo INE/CG/338/2017 desde nuestra perspectiva da un salto atrás y limita la legítima capacidad institucional del INE como máxima autoridad administrativa y electoral; la decisión no privilegia una lectura constitucional sistemática para armonizar sus facultades reglamentarias con los principios de equidad e imparcialidad en los procesos

electorales y el principio de reserva de ley, en un contexto de omisión del Congreso de la Unión de publicar la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM, en materia de comunicación social¹⁰.

Por su parte, las autoridades electorales administrativas de la Ciudad de México establecieron lineamientos en esta materia para lo cual se tuvieron los siguientes acuerdos en el marco de la Constitución y de las Leyes Generales en la Materia:

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban medidas de neutralidad que deberán de observar las y los servidores públicos, y medidas de protección para quienes asistan a eventos públicos con motivo del Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018.
- Lineamientos para difundir los Mensajes, Propuestas y/o Plataformas Electorales de los Partidos Políticos, Coaliciones, Candidaturas Comunes y Candidaturas sin partido, en el marco del Voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México Residentes en el Extranjero.
- Criterios para el reparto de los lugares de uso común, susceptibles de ser utilizados por los Partidos Políticos, Coaliciones y Candidaturas sin partido, para la colocación y fijación de propaganda electoral durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, y se ajusta la fecha para que los Consejos Distritales celebren la sesión de reparto de dichos lugares, para que se realice a más tardar en la primera semana del mes de abril de 2018.
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba el contenido del Convenio de Apoyo y Colaboración celebrado el 22 de marzo de 2018 por este Instituto y el Consejo de Publicidad Exterior, y su anexo, relativo a los lugares de uso común que se dispondrán para la colocación y fijación de propaganda electoral durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018.
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se determina que, por conducto del Consejero Presidente, se comuniquen a los partidos políticos las restricciones a las que están sujetos los precandidatos a cargos de elección popular en la Ciudad de México.

¹⁰ Artículos 41, apartado B, Base III, 116, fracción IV, incisos h) y j) y 134 de la CPEUM; 207, 208, 209, 369, párrafo 1, 372, 226, párrafo 2, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 442, 446, 449 y 456 de la LGIPE. En esta materia, se ha desarrollado una línea jurisprudencial por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que contiene entre otros juicios: SUP-JRC-118/2017; SUP-JRC-276/2017; SUP-JDC-375/2017; SUP-JRC-180/2017 SUP-JRC-158/2017 y SUP-JRC-149/2017.

La relevancia de los acuerdos arriba señalados radica en que antes de la publicación de la Ley General de Comunicación Social el 11 de mayo de 2018, las autoridades electores locales al igual que las federales, habían diseñado e implementado una estrategia encaminada a salvaguardar la equidad y la imparcialidad en la contienda electoral, lo que necesariamente había implicado definir algunos de los alcances de normas constitucionales y legales, en particular respecto a la propaganda gubernamental y a la imparcialidad en el uso de recursos públicos como ejes del respeto a la equidad e imparcialidad en procesos electorales.

La documentación revisada relativa a los lineamientos para garantizar la equidad en la contienda, comúnmente denominados como acuerdos de Cancha Pareja, fueron tres acuerdos y 10 sentencias emitidos por el INE y el TEPJF respectivamente; y dentro del ámbito electoral local, 18 acuerdos y procedimientos sancionadores del IECM y 22 sentencias del TECM. Es importante señalar que el tema de la Cancha Pareja se conecta con otros más analizados en el presente trabajo, dada su vinculación con la regulación del uso de recursos públicos, dotación de bienes y servicios y acceso a medios de comunicación. Por lo anterior, para poder obtener un panorama más amplio sobre las decisiones tomadas en el pasado proceso electoral relativas al tema aquí tratado, es útil remitirse a los análisis sobre compra y coacción del voto y propaganda electoral y gubernamental.

De todo lo anterior, se reitera la diferencia de actuación en la toma de decisiones entre autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, a nivel federal y local. Las decisiones de las autoridades administrativas electorales en las que se centró el análisis permiten distinguir un trabajo de paulatina consolidación a favor del principio de equidad. Por el contrario, en el caso de las autoridades jurisdiccionales, el TEPJF desestimó los esfuerzos del INE al rechazar la atribución de dictar lineamientos con miras a garantizar un proceso electoral con equidad entre contendientes.

3.4 Sustitución de candidaturas

De conformidad con el artículo 226 de la LGIPE, los partidos políticos tienen el derecho de realizar un conjunto de actividades para organizar los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular. Asimismo, cada instituto político determinará el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de representación, dicha determinación deberá ser comunicada al Consejo General del INE en el que señalarán la fecha del proceso interno, su metodología, los plazos, los órganos de dirección responsables y su calendario de actividades.

Derivado de lo anterior, el artículo 232 menciona que corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular; los(las) candidatos(as) a diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género.

Por lo que hace al tema de género, para registrar candidaturas tanto para diputados como para senadores, el mismo artículo 232 de la ley electoral menciona que los partidos políticos deberán promover y garantizar la paridad de género en la postulación de candidatos a cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. Por lo que la paridad de género al momento de la postulación de candidatos de los partidos políticos es una obligación que no debe ser desatendida por los institutos políticos.

Respecto a los acuerdos de sustitución de candidatos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la mayoría de los casos, determinó confirmar los casos impugnados, más no emitió un criterio trascendental sobre el tema de la sustitución.

El artículo 241 de la LGIPE regula la posibilidad de los partidos políticos o coaliciones de sustituir libremente a los candidatos que ya han sido registrados ante la autoridad electoral, debiendo observar los principios y las reglas de la paridad de género que establece el artículo 232 de la ley electoral. Asimismo, establece que una vez que haya fenecido el plazo para la sustitución de candidatos, se podrán realizar sólo por causa de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia del candidato registrado.

Las reglas del precepto en comentario son sumamente flexibles para los partidos políticos y coaliciones, pues dicho instrumento se puede utilizar libremente mediante solicitud expresa ante la autoridad electoral, o bien, actualizándose alguno de los supuestos del multicitado artículo 241.

Se destaca la flexibilidad en la sustitución de candidatos(as), en virtud de que los partidos políticos y coaliciones pueden acceder a ese derecho, sin más requisito salvo el de la solicitud expresa a la autoridad electoral, solicitud que en la mayoría de los casos se otorga pues no requiere de mayor procedimiento que el ya explicado.

Asimismo, para el otorgamiento de la sustitución de candidatos(as) la ley electoral no dispone de algún requisito relevante que deba ser considerando, pues ni siquiera se toma en cuenta lo relativo a que previo al registro de candidaturas, los partidos políticos realizaron procesos internos para la designación de sus candidatos, ni el propio artículo 241 de la LGIPE menciona alguna circunstancia que deba ser ponderada, quedando al arbitrio de la autoridad electoral dar respuesta a dichas solicitudes.

En tales condiciones, al ser suficiente la presentación de la solicitud por el partido político con los elementos enunciados por la ley, se ha facilitado el abuso de dicha figura por los institutos políticos, toda vez que en muchos casos arbitrariamente se quitan y dan candidaturas al amparo de la libre autodeterminación de que gozan. Con la sustitución de candidatos, la legislación electoral abre la posibilidad de acceder a una candidatura de elección popular sin necesidad de seguir los procesos ordinarios que marca la ley, pues la sustitución se da una vez que el partido presenta la solicitud de registro de candidaturas al INE y la autoridad emite el acuerdo de registro, por lo que después de dicho procedimiento los partidos políticos pueden cambiar sus candidaturas y registrar a otro candidato por las razones que solo ellos conocen, pudiendo simularse los primeros registros entregados a la autoridad para ser sustituidos por los candidatos que verdaderamente buscan posicionar los partidos.

Debido a lo anterior, valdría para futuros procesos electorales realizar un análisis y reflexión sobre la idoneidad de dicho mecanismo, a fin de evitar su uso arbitrario

Se advierte que muy a pesar de las resistencias materiales e históricas se ha cumplido con la premisa de paridad en la formulación de candidaturas, y ello se ha traducido en candidaturas efectivas y visibles en los resultados electorales de la Ciudad de México. Es decir, la norma ha sido interpretada por las autoridades electorales locales administrativas y jurisdiccionales de manera eficiente, presionando jurídicamente a los partidos políticos a la postulación legal y debida de más mujeres. Como consecuencia, se tiene la integración paritaria de los órganos de representación es decir, que las candidaturas sean efectivas y no el cumplimiento de una mera formalidad; lo que a su vez supone que el efecto de fraude al principio de paridad en la práctica de la sustitución de candidaturas, sea progresivamente anulado.

Así, las autoridades electorales deberán echar a andar las medidas correctivas encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva el cumplimiento del mandato de igualdad se debe conservar y echar a andar medidas correctivas.

En la actual integración del Congreso de la Unión se logró un importante avance en ese sentido, sin embargo, la flexibilidad con que se usa la sustitución de candidaturas en las entidades hace necesario reforzar la legislación para establecer reglas claras en nuestro sistema electoral. Por lo anterior, la labor de los órganos jurisdiccionales al interpretar la ley y emitir jurisprudencias en materia de paridad de género, deben mantener y defender los criterios que se han erigido en instrumentos dirigidos a reducir las enormes brechas que separan a grupos en situación de vulnerabilidad. Entendemos que ello no significa que sea la única medida para el establecimiento de las reglas de paridad, toda vez que, en materia político electoral, implica una actuación constante y progresiva por parte de las autoridades electorales, de los partidos políticos y de la sociedad responsable quienes, como entidades de interés público o activistas comprometidos, también tienen obligaciones a su cargo en el tema.

3.5 Compra y coacción del voto

El uso de programas sociales con fines electorales se ha convertido en una de las modalidades empleadas por los operadores políticos para comprar o condicionar el sufragio. De acuerdo con datos de CONEVAL en su “Medición de la pobreza a nivel nacional 2016”, 53.4 millones de personas, lo que equivale a 43.6% de la población del país, están en situación de pobreza, mientras que 9.4 millones de personas equivalente al 7.6% del total de la población, están en pobreza extrema.

En este contexto, el clientelismo, las prácticas de compra y coacción del voto encuentran el caldo de cultivo ideal para su implementación y propagación, a costa del avance democrático. Es difícil exigir un comportamiento alejado de estas prácticas a la población que diariamente debe luchar por contar con los recursos mínimos para su supervivencia. Por lo que cada vez se ve más difícil que se de cumplimiento de las leyes y normas electorales. De ahí que el INE mediante emitió los lineamientos para su blindaje durante el proceso electoral 2017-2018 .

En Consejo General del INE por medio del Acuerdo INE/CG409/2017 y su impugnación SUP-RAP-623/2017 y acumulados, establecieron diversas modificaciones al reglamento de fiscalización. Entre las adiciones realizadas se encontraba la del artículo 143 *Quater*, en el sentido siguiente:

“1. Durante los procesos electorales, los partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos, candidatos independientes y los candidatos están impedidos para entregar por sí o por interpósita persona cualquier tarjeta, volante, díptico, tríptico, plástico o cualquier otro documento o material

en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, así como solicitar a los ciudadanos cualquier dato personal a cambio de dicho beneficio.

2.- La contravención a esta disposición se considerará como un gasto sin objeto partidista, o bien, no vinculado a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto”.

En la exposición de motivos se señala que con dicha adición se busca:

- a) Impedir la entrega de tarjetas y otro tipo de propaganda que en la percepción de la ciudadanía se dirija a un beneficio directo en un futuro inmediato.
- b) Dicha prohibición se vinculaba con el artículo 209, numeral 5 de la LGIPE, en cuyo contenido se prohíbe la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.
- c) La inobservancia de dichas reglas tiene como consecuencia el impacto en el gasto, consistente en que el mismo no tendrá objeto partidista, o bien, vínculo a actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto y, en consecuencia, su no reconocimiento como erogación.

Lo anterior fue impugnado y se estableció en la sentencia SUP-RAP-623/2017 y acumulados, que se modificaba el acuerdo CG/409/2017 del Consejo General del INE a efecto de que el artículo 143 *Quater* del Reglamento de Fiscalización quede de la manera siguiente:

“Artículo 143 Quater. Prohibición de gastos durante las precampañas y campañas.

1. Durante los procesos electorales, los partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos, candidatos independientes y los candidatos están impedidos para entregar por sí o por interpósita persona cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.

2. La contratación a esta disposición se considerará como un gasto prohibido y deberá computarse a los gastos de campaña”.

Para el TEPJF, el INE se extralimitó en el ejercicio de su facultad reglamentaria, al emitir una prohibición que corresponde al legislador, al incorporar los conceptos “*sin objeto partidista*” y “*no vinculados a actividades para la obtención del apoyo ciudadano o del voto*”, por constituir descripciones normativas prohibitivas que en todo caso deben estar incluidas en la Ley y no en un reglamento, con lo que se comete violación al principio de reserva de ley.

Asimismo, se sostiene que el Reglamento de Fiscalización únicamente puede establecer reglas para el registro y control de finanzas de los sujetos obligados, por lo que no puede imponerse restricciones a las actividades sustantivas de los partidos.

Por otra parte, se consideró que se vulneraba el principio de certeza en consideración de los partidos recurrentes porque la autoridad responsable no estableció los alcances del término “objeto partidista”, dejando a la autoridad una facultad arbitraria en perjuicio de los partidos. Además, la prohibición de repartir propaganda en forma de tarjetas no resulta ilegal, pues se trata de propaganda que presenta un programa que será instrumentado como política pública, y la prohibición resulta desproporcional al restringir la libertad de expresión por proscribir implícitamente a los candidatos y partidos expresar sus ideas políticas contenidas en la plataforma electoral para la obtención del voto.

Ante tales consideraciones, se estima parcialmente fundados los conceptos de agravio al razonar que:

- La autoridad responsable se extralimitó en el ejercicio de la facultad reglamentaria al establecer una prohibición que, bajo el principio de legalidad, en su vertiente de reserva de ley, le corresponde al legislador.
- La prohibición contenida en el artículo escapa a las facultades del INE en materia reglamentaria, pues sus atribuciones, en términos de la Constitución, es fiscalizar los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, candidatos, candidatos independientes precandidatos y aspirantes a cargos de elección popular.
- Las limitantes señaladas derivan del principio de reserva de ley y subordinación jerárquica.
- Derivado de dichos principios, el reglamento o acuerdo solo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones

relativas a la materia de las preguntas qué, quién, dónde y cuándo, aspectos que competen a la ley. Por lo tanto, el reglamento o acuerdo desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, no pudiendo ir más allá de ésta, ni extenderla a supuestos distintos, menos aún contradecirla, concretándose a indicar los medios para su cumplimiento.

- Los artículos 209, párrafo 5 y 443 a 455 de la LGIPE regulan diversas conductas que constituyen infracciones a la ley electoral, los sujetos sancionables y sus sanciones. El primer artículo prevé que la entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.

La ley regula las conductas que se encuentran prohibidas y las sanciones a la infracción de dichas disposiciones.

- Existiendo disposición que regula la conducta contenida en el Reglamento de Fiscalización, la responsable debía limitarse a lo que el legislador ordinario prohibió en el artículo 209, párrafo 5 de la LGIPE, sin incorporar a dicha prohibición la propaganda en formato de tarjetas, volantes, dípticos, trípticos, plásticos o cualquier otro documento, con lo que vulneró los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.
- Por lo que respecta a la consecuencia de que las erogaciones de la propaganda que contraviniera la prohibición antes explicada, fuera considerada sin objeto partidista y sin vinculación a las actividades para la obtención de apoyo ciudadano o del voto, la Sala Superior consideró que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar las preferencias hacia un candidato, coalición o partido; por lo tanto, el gasto realizado de cualquier material en la que se oferte o entregue algún beneficio que implique la entrega de un bien o servicio, independientemente de la prohibición de su difusión, encuadra en el concepto de propaganda y por ello los recursos empleados en la difusión debe sumarse a los gastos de campaña. En consecuencia, los gastos deben considerarse como gasto prohibido, pero debe computarse como gasto de campaña para efecto de determinar un eventual rebase al tope de gastos de campaña.

De lo anterior se puede advertir que la determinación de la Sala Superior no otorga el permiso de la entrega de beneficios, incluidas las tarjetas, volantes, dípticos, trípticos, plásticos u otros, pues se sujeta a la redacción contenida en el artículo

209, párrafo 5 de la LGIPE, en el sentido de extender a cualquier tipo de propaganda la prohibición legal.

Por lo que se refiere al ámbito local, algunos de los casos revisados en la CDMX tuvieron que atender los siguientes temas:

- Uso indebido de Programas Sociales (IECM-QCG/PE/007/2017 vs TECDMX-PES-003/2018; IECM-QNA/43/2018 vs TECDMX-JEL-011/2018; IECM-QNA/053/2018 vs TECDMX-JEL-020/2018; IECM-QNA/140/2018 vs TECDMX-JLDC-088/2018
- Sobre el comportamiento de personas servidores públicos durante el proceso electoral local (IECM/ACU-CG-031/2018) IECM-QNA/045/2018 vs TECDMX-JEL-016/2018. Uso indebido de Programas Sociales
- Sanciones y medidas cautelares a personas servidoras públicas por el mal uso de programas sociales (entrega de apoyos y tabletas en Coyoacán por presunto uso electoral; entrega de 4,040 pesos y de tabletas electrónicas a estudiantes de la delegación se podrá reanudar hasta pasar las elecciones)
- Medidas cautelares para suspender programas sociales (Mejoramiento de Imagen Urbana en la delegación Álvaro Obregón, con que se estaban pintando cientos de viviendas particulares de color amarillo mostaza en un tono similar al del PRD; igualmente suspendido el programa de Mejoramiento Barrial de las delegaciones Azcapotzalco, Benito Juárez y Gustavo A. Madero)
- Medidas cautelares para suspender cuatro programas operados por una institución de gobierno: la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Esta medida aplica hasta después del 1 de julio. Las medidas de suspensión fueron aplicadas al Financiamiento para la asistencia e integración social (Profais); Coinversión para el desarrollo social de la Ciudad de México 2018, programa Inclusión Social para el Empoderamiento y el Programa Mejoramiento Barrial y Comunitario 2018.

Al nivel de la Ciudad de México y del análisis de los asuntos, las autoridades locales cuentan con facultades para emitir acuerdos, sentencias y normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos y contra la compra y coacción del voto, en tanto que entre sus fines se enmarca asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio. Asimismo, debe garantizar los principios y valores constitucionales en materia electoral. Por tanto, son

responsables de vigilar no sólo el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, sino también de velar porque los principios que rigen su función guíen todas las actividades de las autoridades electorales locales.

La facultad reglamentaria para la protección de los principios de equidad e imparcialidad en las contiendas electorales y contra las irregularidades que representa la compra facciosa del voto debe prevalecer, siempre que la misma permita un dialogo armonizado con las bases constitucionales de nuestro modelo democrático, sea veraz y de trascendencia social. Además, debe tomarse en consideración que los procesos electorales locales tienen un umbral igual de protección al federal, por lo que, ello significa que en todos casos las autoridades electorales deben blindar su actuación por el ejercicio de la libertad y los principios de la materia.

La actuación de las autoridades electores locales al igual que las federales debe materializar la función electoral que tienen constitucionalmente encomendada de manera transversal, entre otras cosas, de conformidad con los artículos 41 y 134 constitucionales, para garantizar los principios constitucionales de certeza y equidad en la contienda electoral, por lo que la emisión de los lineamientos señalados con antelación perfeccionan y blindan estos principios ante el embate de ilegal de la compra y coacción.

Hay que subrayar que en este intento por regular vía acciones administrativas y jurisdiccionales la prohibición a los servidores públicos y aspirantes a un cargo de elección popular de difundir beneficios de programas sociales, de logros y entrega de obra pública, así como promoción personalizada, se ha ido construyendo un dialogo más intenso entre las autoridades locales con el propósito de evitar la compra y coacción del voto a través de una doble dimensión: una individual, en la cual se protege el derecho de cada persona de emitir su voto libremente; y una social, en la que se protege que la colectividad tenga derecho a recibir toda la información que se produzca en materia electoral, sin coacciones ni acciones que vulneren los principios de equidad e imparcialidad.

De las diversas decisiones del IECM y del TECM puede concluirse que el tema de uso indebido de programas sociales, con base en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias del sistema nacional de elecciones, que en el sistema político-electoral vigente prevé la prohibición absoluta de utilizar parcialmente los recursos públicos en beneficio de un partido político o en detrimento de algún contendiente electoral; la vigencia plena del principio de imparcialidad cobra particular relevancia en el marco de los Procesos Electorales

Federales y locales, dado que su violación puede causar una afectación irreparable a los bienes jurídicos que las autoridades electorales deben tutelar, a saber, el principio de equidad que debe regir la competencia electoral y el ejercicio efectivo del derecho al voto libre, intrínsecamente relacionados. Por lo que resulta necesario y viable que la sociedad organizada se mantenga firme en sus proyectos de observación y seguimiento electoral en este tema específico, hasta lograr la erradicación de esta aberración político-electoral de la compra y coacción del voto.

Las prácticas que coartan o condicionan la libertad de sufragio encuentran forma de instaurarse en condiciones de marginalidad y niveles bajos de desarrollo. Los grupos en situación de vulnerabilidad son aprovechados por los operadores políticos, que al ver las necesidades más básicas de la población buscan métodos para comprometer y obtener el voto mediante el ofrecimiento o entrega de una contraprestación.

Dicha circunstancia reviste uno de los problemas más preocupantes para el proceso democrático, porque no sólo implica un menoscabo al derecho individual, sino que las implicaciones alcanzan efectos colectivos al reducir la democracia a una herramienta de mero trámite, y quitar legitimidad a las autoridades, hecho que a la larga se puede traducir en falta de gobernabilidad.

El tema de compra y coacción del voto supuso la revisión de un total de 19 documentos emitidos por las autoridades electorales federales. De entre ellos, el análisis se centra en las decisiones relacionadas con la reforma al Reglamento de Fiscalización del INE. En el caso de las autoridades del ámbito local, fueron revisados 18 documentos del IECM y 22 del TECM.

Cabe señalar que el tema está estrechamente vinculado con otro de los seleccionados en la elaboración del presente trabajo, a saber, Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral (cancha pareja), por lo que para la profundización tanto de las decisiones de las autoridades como de las reflexiones que se pueden desprender de ellas, es útil remitirse al análisis de dicho tema.

Por lo anterior, las decisiones entorno a lo que se denomina cancha pareja y las relacionadas con la compra y coacción del voto compartieron posturas encontradas las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Ciertamente el contraste es usual en la dinámica entre los dos tipos de autoridades, sin embargo, lo distintivo de los temas mencionados respecto del resto materia del proyecto, fue la importancia de su potencial impacto en el desarrollo del proceso electoral, así como la

extralimitación de funciones en la que la autoridad jurisdiccional juzgó que incurrió su contraparte administrativa.

En consonancia, la revisión de documentación hizo evidente el esfuerzo común a las autoridades federales y de la Ciudad de México de emisión de regulación por vía administrativa y jurisdiccional para disminuir los espacios, no ocupados por la normatividad para la compra y coacción del voto.

3.6 Análisis presupuestal

El financiamiento público es entendido como el conjunto de recursos de origen público destinados al cumplimiento de las actividades sustantivas que por ley se les ha sido atribuido a los entes gubernamentales. Además, constituye una garantía constitucional que es -o en teoría debe de ser- calculada de acuerdo con las tareas y necesidades materiales, humanas, técnicas y operativas de cada ente. El artículo 134 constitucional establece que los recursos públicos del Estado se deben de ejercer y administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

En este sentido, como quedó establecido en el artículo 41 de la CPEUM a partir de la Reforma Político Electoral de 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE) es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene como función principal la organización de las elecciones. Además, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en su artículo 44 y el artículo 5 del Reglamento Interior del INE, se señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección y tiene la facultad de aprobar el anteproyecto del presupuesto anual y los ajustes que éste requiera para el cumplimiento de las funciones sustantivas de este Instituto, así como para cubrir las prerrogativas que constitucional y legalmente corresponden a los partidos políticos.

Asimismo, la reforma del 2014 le confirió al INE las facultades para administrar los tiempos en radio y televisión; fiscalizar los recursos destinados a los partidos políticos; nombrar a los titulares de los organismos públicos electorales locales (OPLE), atraer a su conocimiento o asumir directamente actividades electorales propias de estos organismos y la posibilidad de delegarles atribuciones relacionadas con la organización electoral; realizar la distritación electoral de todo el territorio nacional; establecer la ubicación de casillas y designar y capacitar a los funcionarios de las mismas; organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de los mismos; organizar y validar las consultas populares; entre otras.

Dicho lo anterior, el INE como cualquier otro organismo o ente público, tiene la obligación de cumplir con los supuestos del artículo 134 constitucional, lo que implica dar cuenta de cómo, dónde y quién gasta los recursos públicos que les son asignados. Por lo tanto, con el objetivo de conocer si los recursos otorgados a este Instinto Electoral son los más adecuados para el cumplimiento de sus funciones, en este apartado se realiza un análisis de su presupuesto aprobado para el año 2018, a partir de la información presupuestaria y sus datos estadísticos oficiales.

Para el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de las atribuciones que la Constitución y la Ley Electoral le confieren, para el año 2018 al Instituto Nacional Electoral (INE) le fue aprobado un presupuesto público de 24 mil 215.3 millones de pesos, el cual fue modificado para pasar a 24 mil 170.7 millones de pesos¹¹, lo que significó una reducción de 44.6 millones de pesos (0.18%), pero que con respecto al 2012¹² (a precios constantes) fue superior en 28.5%.

De los 24 mil 170.7 millones de pesos correspondientes al presupuesto modificado aprobado del Instituto, el 72.4% se asignaron a sus gastos de operación y el 27.4% correspondió al financiamiento público de los partidos políticos (prerrogativas).

CUADRO 1. PRESUPUESTO TOTAL INE 2018

CONCEPTO	APROBADO (millones de pesos)	MODIFICADO (millones de pesos)
Presupuesto total INE*	24,215.3	24,170.7
Financiamiento público a partidos políticos	6,788.9	6,638.9
%	28.0	27.4
Gasto de operación	17,426.4	17,531.8
%	72.0	72.4

*Nota: Incluye las prerrogativas a los partidos políticos

Fuente: Estado del ejercicio presupuestal al mes de junio 2018. Instituto Nacional Electoral.

¹¹Presupuesto modificado= asignación original + ampliaciones - reducciones. Véase en: Estado de ejercicio presupuestal al mes de junio 2018. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95076/eep-junio-2018.pdf?sequence=12&isAllowed=y>

¹² Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe mencionar que el presupuesto para el financiamiento público a los partidos políticos para el año 2018, pasó de un monto inicial de 6 mil 788.9 millones de pesos a 6 mil 638.9 millones de pesos; es decir, tuvo una reducción del 2.4%. Sin embargo, comparado con el proceso electoral federal anterior, en este año los partidos políticos recibieron 58.2% más de presupuesto. En 2012 los partidos políticos ejercieron el 96.3% del presupuesto modificado y para el primer semestre de 2018 llevan un ejercido del 64.2%.

CUADRO 2. PRESUPUESTO 2012 Y 2018 ASIGANDO A PARTIDOS POLÍTICOS.

Presupuesto	2012 (millones de pesos)	2018 (millones de pesos)	Variación (%)
Aprobado	4, 292.4	6,788.9	58.2
Modificado	5,395.9	6,638.9	23.0
Ejercido	5,195.9	4,264.9*	

*Nota: Ejercido a junio de 2018

Fuente: Estado del ejercicio presupuestal al mes de junio 2018. Instituto Nacional Electoral. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Excluyendo del análisis el financiamiento de los partidos políticos, las áreas o unidades que más recursos reciben son: en primer lugar, las Juntas Distritales con un presupuesto equivalente al 47.18% del total; en segundo lugar, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con el 9.81%; en tercer lugar, las Juntas Locales con el 9.75%; y, en cuarto lugar, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral con el 7.21% del presupuesto. En su conjunto estas áreas representan más del 73% del presupuesto anual del Instituto.

CUADRO 3. PRESUPUESTO ASIGNADO EN EL AÑO 2012 Y 2018 SEGÚN UNIDAD RESPONSABLE

Unidad responsable	2012 (millones de pesos)	2018 (millones de pesos)	Variación (%)
101 Presidencia del Consejo General	60.7	62.3	2.5
102 Consejeros Electorales	206.7	236.0	14.2
103 Secretaría Ejecutiva	53.4	114.3	114

CUADRO 3. (CONTINUACIÓN)

Unidad responsable	2012 (millones de pesos)	2018 (millones de pesos)	Variación (%)
109 Unidad de Servicios de Informática	635.3	994.2	56.5
111 Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	1,155.8	1,720.5	48.9
113 Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	764.4	1,264.6	65.4
114 Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral	112.1	162.2	44.7
115 Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	1,049.9	469.9	-55.2
118 Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales	37.6	76.7	104
120 Unidad Técnica de Fiscalización	161.0	448.8	178.7
200 Juntas Locales	1,320.8	1,709.0	29.4
300 Juntas Distritales	5,743.3	8,272.3	44.0
Total*	11,301.6	15,531.2	27.2

Fuente: Estado del ejercicio presupuestal al mes de junio 2018. Instituto Nacional Electoral.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*Nota: Únicamente se incluyen las Unidades responsables que tuvieron un aumento o disminución en su presupuesto. La diferencia entre el total que suman los registros de este cuadro para el 2018 respecto al total de gastos de operación del instituto para el mismo año (17,531.8 millones de pesos) es de 2,000.6 millones de pesos que se distribuyen en las demás partidas de gasto.

Al comparar el presupuesto 2018 con el año 2012, las áreas que más crecieron fueron: la Unidad Técnica de Fiscalización (178.7%); Secretaría Ejecutiva (114%); Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales (104%); Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (65.4%); Unidad de Servicios de Informática (56.5%); Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (48.9%); Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (44.7%); y las Juntas Distritales (44%), llama la atención el crecimiento del 14.2% para los Consejeros Electorales.

En contraparte, las Unidades que tuvieron las mayores reducciones fueron: la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica (-55.2%); la Secretaría Ejecutiva (-68.7%); la Coordinación de Asuntos Internacionales (-37.3%); la

Dirección Jurídica (-31.7%); y la Dirección Ejecutiva de Administración (-18.8%). Llama mucho la atención la disminución de los recursos de la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica dada su importancia dentro de la organización de la elección.

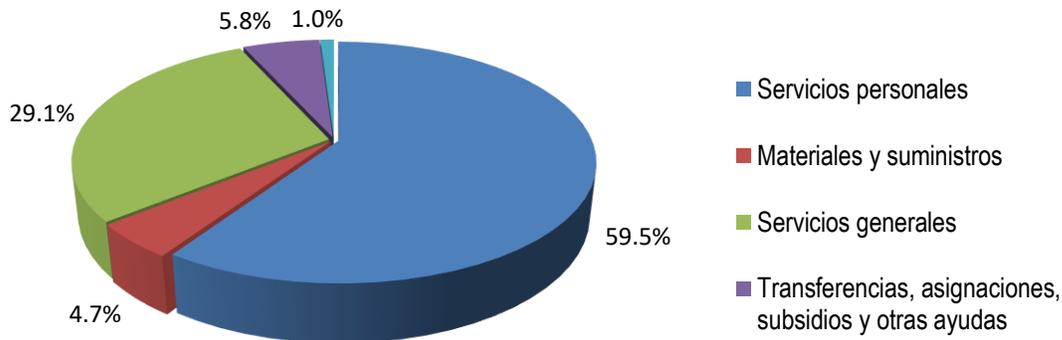
GRÁFICA 1. VARIACIÓN DE PRESUPUESTO 2012-2018 SEGÚN UNIDADES RESPONSABLES CON MAYORES CAMBIOS



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado del ejercicio presupuestal al mes de junio 2018. Instituto Nacional Electoral. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De los 17 mil 531.8 millones de pesos presupuestados a los gastos de operación del Instituto (cuadro 1), 10 mil 423.6 millones de pesos (59.5%) se asignaron al Capítulo 1000 “Servicios personales”, seguido del Capítulo 3000 “Servicios generales” con 5 mil 094.2 millones de pesos (29.1%), al Capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas” le correspondieron 1 mil 010.5 millones de pesos (5.8%), al Capítulo 2000 “Materiales y Suministros” le correspondieron 824.2 millones de pesos (4.7%) y, por último al Capítulo 5000 “Bienes muebles, inmuebles e intangibles” le correspondieron 179.1 millones de pesos (1%).

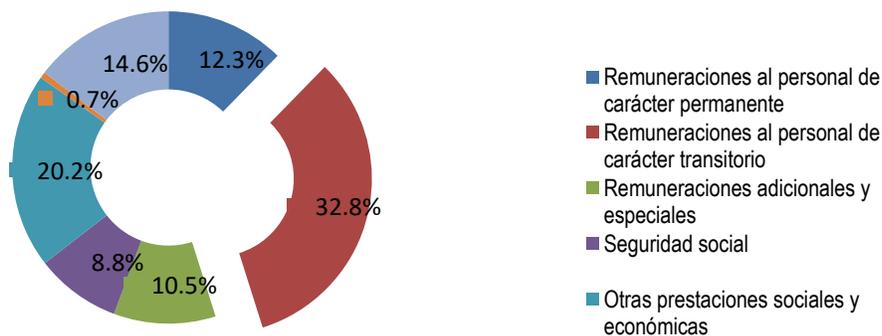
GRÁFICA 2. PRESUPUESTO ASIGNADO A LOS GASTOS DE OPERACIÓN SEGÚN PARTIDA



Fuente: Elaboración propia a partir de: Estado del ejercicio presupuestal al mes de junio 2018. Instituto Nacional Electoral.

Dentro del Capítulo 1000 “Servicios personales”, el mayor porcentaje se destinó para pago de personal de carácter transitorio (32.8%), donde se incluyen las contrataciones de Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE’s). En tanto el 20.2% se destinó a cubrir el pago de otras prestaciones sociales y económicas; y el 10.5% a remuneraciones adicionales y especiales, que cubre primas por años de servicio, antigüedad vacaciones, horas extras, entre otras.

GRÁFICA 3. PRESUPUESTO ASIGNADO A SERVICIOS PERSONALES “CAPITULO 1000”



Fuente: Elaboración propia a partir de: Estado del ejercicio presupuestal al mes de junio 2018. Instituto Nacional Electoral.

De los más de 10 mil millones de pesos que van para pago de servicios personales, de acuerdo con el “Informe Previo de Gestión” del Órgano Interno de INE, para este año electoral el Instituto cuenta 17,697 plazas¹³. De las cuales las correspondientes a los mandos superiores y medios son los que más recursos reciben, de ahí que se tenga que 55 funcionarios de alto nivel se llevan más de 182 millones de pesos al año.

CUADRO 4. PERCEPCIONES BRUTAS ANUALES SEGÚN PUESTO

Puesto	Percepción bruta anual (millones de pesos)
Consejero Presidente	4.35
10 Consejeros Electorales	43.54
Secretario Ejecutivo	4.08
Contralor General	3.76
Director de Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral	3.73
Director de Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales	3.73
Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica	3.71
Director Ejecutivo de Organización Electoral	3.71
Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos	3.71
Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores	3.73
Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral	3.73
Director General de la Unidad Técnica De Fiscalización	3.73
Coordinador General de la Unidad de Servicios de Informática	2.99
Coordinador Nacional de Comunicación Social	2.99

¹³ Informe Previo de Gestión 2018
(<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98266/CGor201808-23-ip-25.pdf>).

Puesto	Percepción bruta anual (millones de pesos)
Director de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales	2.99
Secretario Particular de Presidencia del Consejo	2.92
Coordinador De Asesores Del Secretario Ejecutivo	2.87
Secretario Particular Del Secretario Ejecutivo	2.88
18 Vocales Ejecutivos de Junta Local	48.01
Total*	151.2

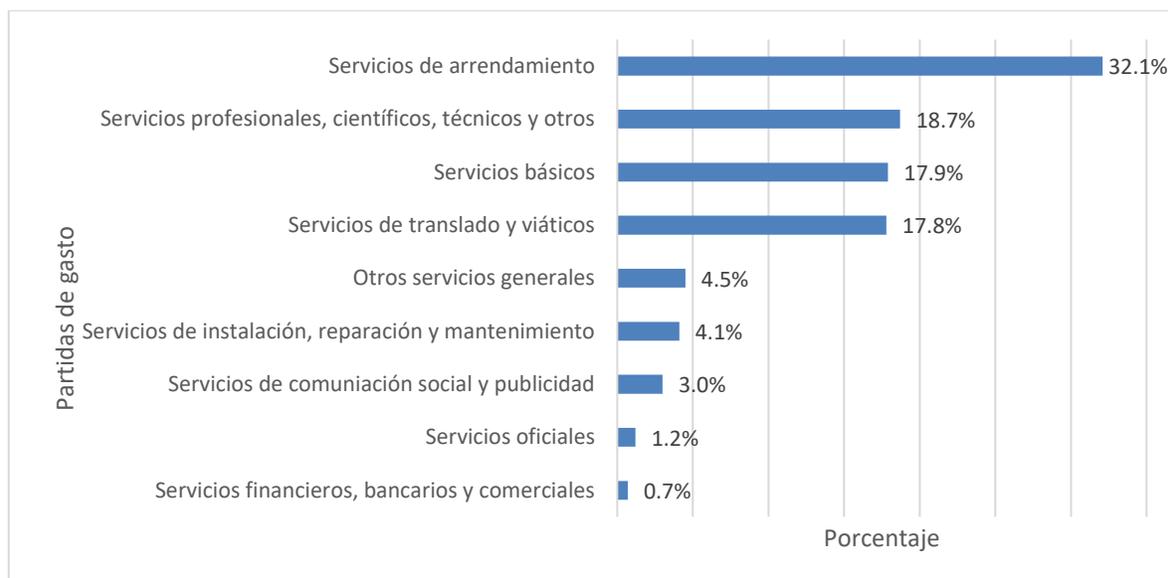
Fuente: Analítico de plazas y remuneraciones del Instituto Nacional Electoral 2018. SHCP

*Nota: La diferencia entre el total que suman los registros incluidos en este cuadro y el total de recursos que suman todos los puestos del Instituto es de 30.8 millones de pesos. La suma de ambas cifras es de 182.05 millones de pesos.

Al Capítulo 2000 "Materiales y suministros", se le asignaron 824.2 millones de pesos, donde destaca que el 42% se destinó a materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales.

Al Capítulo 3000 "servicios generales" le correspondieron 5,094.2 millones de pesos (equivalente al 29.1% del total de gastos de operación), donde destaca que el 32.1% se destinó a servicios de arrendamiento, ya sea de edificios, mobiliario y equipo, bienes informáticos, etc.; el 17.9% a servicios básicos, como son: energía eléctrica, agua, gas, telefonía convencional y celular, telecomunicaciones e internet, etc.; y el 17.8% a servicios de traslado y viáticos.

GRÁFICA 4. PRESUPUESTO DE SERVICIOS GENERALES “CAPITULO 3000”



Fuente: Elaboración propia a partir de: Estado del ejercicio presupuestal al mes de junio 2018. Instituto Nacional Electoral.

Al Capítulo 4000 " Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas", se asignaron 1 mil 010.5 millones de pesos, en donde el 95.4% se destinó a ayudas sociales, que incluye gastos relacionados con actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria, servicios de traslado de personas, apoyo a voluntarios que participan en diversos programas federales, entre otros.

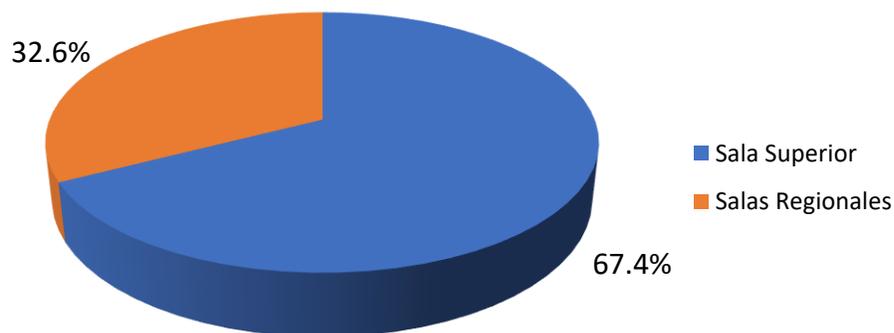
Por último, al Capítulo 5000 " Bienes muebles, inmuebles e intangibles", se le asignó 179.2 millones de pesos, donde la mayor parte, el 73.9%, fue para mobiliario y equipo de administración; seguido por el 15.8% para activos intangibles, como software, patentes, licencias, etc.

Después de realizar el análisis con la información disponible, se puede decir concluir que los recursos se han ejercido de manera adecuada porque que existe una correspondencia entre los montos asignados en cada capítulo y los fines para los que fueron destinados los recursos. Aunque cuesta trabajo imaginar lo que representan más de 17 mil millones de pesos únicamente para los gastos de operación.

Para el Ejercicio Fiscal 2018, el TEPJF recibió un presupuesto total de 3 mil 893.2 millones de pesos (equivalente al 5.5% del presupuesto del Poder Judicial de la Federación), de los cuales 2 mil 625.1 millones de pesos (67.4%) correspondieron a la Sala Superior y 1 mil 268.1 millones de pesos (32.6%) a las Salas Regionales

(Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Veracruz Regional) y a la Sala Regional Especializada.

Gráfica 5. PRESUPUESTO 2018 DEL TEPJF



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

Por capítulo de gasto, se destinaron 3 mil 096.2 millones de pesos al Capítulo 1000 “Servicios personales”, esto significó la mayor parte (79.5%) del presupuesto total del TEPJF. De esta cantidad, 2 mil 051.1 millones de pesos se asignaron a la Sala Superior y 1 mil 045.0 millones de pesos a las Salas Regionales. En este capítulo se incluyen los recursos destinados al pago del personal de carácter permanente y al personal de carácter transitorio, además de las prestaciones sociales y económicas, seguro social y remuneraciones especiales.

Al Capítulo 2000 “Materiales suministros”, se destinaron 76.2 millones de pesos, lo que es equivalente al 2% del presupuesto total. En este Capítulo se incluyen los recursos asignados a materiales de administración, emisión de documentos, construcción, mantenimiento y reparación, artículos oficiales, combustibles, alimentos, entre otros.

Al Capítulo 3000 “Servicios generales” le correspondieron 55.5 millones de pesos o el 14.3% del presupuesto. Los servicios que se encuentran contemplados en este Capítulo son de arrendamiento, comunicación social, financieros, bancarios, transporte, viáticos, profesionales, técnicos y básicos (agua, energía, telefonía, etc.).

Al Capítulo 4000 “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”, que sólo corresponde a la Sala Superior, se le asignaron 40.6 millones de pesos (1% del

presupuesto total). Este Capítulo contempla erogaciones destinadas a ayudas sociales, transferencias a fideicomisos, mandatos, exteriores y otros análogos.

Al capítulo 5000 “Bienes Muebles, inmuebles e intangibles”, se le asignaron 116.2 millones de pesos (3% del presupuesto total). Entre los bienes que comprenden este Capítulo están el mobiliario y equipo de oficinas, equipo e instrumental médico, materiales educativos, maquinarias y otras herramientas.

Por último, al Capítulo 6000 “Inversión pública”, que se refiere a la obra pública del propio Tribunal Electoral, se le asignaron 8.3 millones de pesos (apenas el 0.1% del presupuesto total).

CUADRO 5. PRESUPUESTO 2018 DEL TEPJF DESGLOSADO SEGÚN CAPÍTULO DE GASTO

Capítulo	Descripción	Sala Superior (millones de pesos)	%	Salas Regionales (millones de pesos)	%	Total (millones de pesos)	%
1000	Servicios personales	2,051.1	78.1	1,045.0	82.4	3,096.2	79.5
2000	Materiales y suministros	53.3	2.0	22.8	1.8	76.2	2.0
3000	Servicios generales	411.1	15.7	144.3	11.4	555.5	14.3
4000	Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	40.6	1.5	0	0.0	40.6	1.0
5000	Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	64.2	2.4	51.9	4.1	116.2	3.0
6000	Inversión pública	4.5	0.2	3.8	0.3	8.3	0.1
	TOTAL	2,624.8	100	1,267.8	100	3,893.2	100

Comparado con el Ejercicio Fiscal 2012, el presupuesto total asignado al TEPJF en el 2018 creció 30.4%. De este aumento, el 29.4% correspondió a la Sala Superior y 32.6% a las Salas Regionales.

Por capítulo de gasto, el que más creció fue el Capítulo 5000 con 57.2%, seguido por el Capítulo 1000 con el 34.3%. En tanto, el Capítulo 6000 registró una caída del -89% en términos reales.

En lo que se refiere exclusivamente a la sala Superior, el rubro que más creció fue el Capítulo 1000 con un incremento del 31.7%, mientras que la mayor disminución se dio en el Capítulo 6000 que tuvo un descenso de -63.2%.

Por lo que respecta a las Salas Regionales, el capítulo 5000 se duplicó al pasar de 25.8 millones de pesos¹⁴ a 51.9 millones de pesos; el capítulo 1000 creció en 40%; el Capítulo 6000, prácticamente desapareció, ya que paso de 62.7 millones de pesos a 3.8 millones de pesos; y, el Capítulo 4000 no tuvo presupuesto asignado en 2018.

De la información presupuestal y financiera se desprende que para el año 2018 las autoridades tuvieron un incremento importante de recursos, y si bien para el caso del INE se justificó dadas las atribuciones y responsabilidades que se le añadieron derivadas de la Ley Electoral, por lo que corresponde al TEPJF no está muy clara su asignación. Tal parece que se tenía la expectativa de una carga de trabajo que requería entre otras cosas la contratación de personal de carácter temporal para cumplir en tiempo con el calendario electoral.

3.7 La problemática presupuestal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y del Tribunal Electoral del Estado de Morelos

El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) solicitó la cantidad de \$398,806,208 millones de pesos para el ejercicio de sus funciones en el año electoral. De este monto solamente les fue probado \$168,764,000 millones de pesos, de los cuales se debería de separar en lo que corresponde a los partidos políticos del estado y otras actividades, por lo que solamente \$55,000,000 millones, fueron autorizados para el gasto del proceso electoral, una reducción del 58%.

El Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM) pasó por la misma situación presupuesta, ya que de los \$41,562,060.21 millones de pesos solamente les fue autorizada la cantidad de \$18,000,000 millones, una reducción del 57%.

Presupuesto solicitado para ejercer en el 2018	Aprobado	Diferencia
IMPEPAC	398 806 208	168 764 000
TEEM	41 562 060.21	18 000 000
		23 562 060.21

Después de una serie de impugnaciones ante la Sala Regional y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se aprobaron aumentos a estos montos pero existieron omisiones por parte de la Secretaría de Hacienda, el

¹⁴ Pesos constantes de 2018.

Congreso del estado y el mismo gobernador para hacer efectiva e inmediata la ampliación presupuestal.

Otras complicaciones en el desarrollo de las tareas de las instituciones electorales fue el acoso que recibieron por parte de otros entes de gobierno. Por ejemplo el envío de una auditoría especial en pleno proceso electoral, lo que obligó al organismo electoral designar recursos humanos y materiales para responder en tiempo y forma a dar cuenta de la transparencia de recursos.

Los intentos por impedir la correcta organización de las elecciones en el estado de Morelos, fundamentalmente los relacionados con la falta de financiamiento a los órganos locales encargados de las mismas, reflejan una problemática generalizada el desencanto que amplios sectores sociales tiene con la vida democrática.

El estado de Morelos es un eslabón de nuestra gran cadena democrática y la actuación de sus autoridades son prueba de la debilidad en materia electoral a nivel estatal es por ello que vemos necesario impulsar un cambio en la estructura institucional del sistema de elecciones, si se quieren consolidar los avances democráticos que hemos logrado en más de un cuarto de siglo.

Al desarrollarse las discusiones de la reforma político-electoral de 2014, se planteó en el debate la posibilidad de que los institutos electorales locales formaran parte de la estructura del INE y los asuntos jurisdiccionales los atrajera el Tribunal Electoral.

Los argumentos principales de dicha propuesta:

- a) La injerencia que los gobernadores de las diversas entidades federativas tienen en diversos asuntos electorales;
- b) La existencia de una autoridad federal y treinta y dos locales generan un impacto presupuestario considerable, como opción se podría considerar incluirlos dentro de la estructura de las autoridades electorales federales existentes, y
- c) La disparidad de criterios entre las autoridades locales y las federales, no abona a la certeza en las determinaciones en la materia.

En consecuencia, desde la sociedad civil se debe exigir una necesaria reforma política-electoral y en donde se dé un papel preponderante a especialistas en la materia, se analicen a profundidad las fortalezas y debilidades del sistema y de ser necesario, pensar en una refundación del sistema electoral mexicano.

4 Conclusiones

Ciudadanización de los Órganos electorales, administrativos y jurisdiccionales

- Observamos que las y los Consejeros electorales del INE --- al ser designados por el Congreso de la Unión--- traen impuesta en la mayoría de los casos una carga de los partidos que los propusieron y los eligieron; así, casi todos los miembros de las autoridades investigadas contaban con vínculos con partidos políticos¹⁵.
- Se observa que en la selección de los funcionarios de los OPL prevalece la designación de personal de la estructura del INE.
- Por su parte, los Magistrados/as del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) son elegidos por el Senado de la República a propuesta de los Ministros de la Suprema Corte, y si bien la normatividad respectiva es más compleja y pasa por más filtros, no se puede decir que su elección esté exenta de consideraciones políticas.
- En la reciente elección de los Magistrados/as de la Sala Superior del TEPJF, el pleno del Senado de la República inmediatamente después de haber designado de acuerdo a la Ley a los magistrados y sus períodos de mandato, modificó a través de un Decreto la ampliación del ejercicio de su cargo a cuatro de sus miembros. Lo anterior cuestionó el proceder fuera de la Ley por parte del Senado y si bien la SCJN resolvió como válido dicho Decreto, la Magistratura actual inicia su gestión en el año 2016 debilitada, con una gran desconfianza sobre la transparencia e imparcialidad de su trabajo a desempeñar en las elecciones del año 2018.
- La ciudadanización aún no se logra y la autonomía sigue bajo el asedio de intereses particulares que buscan la forma de injerir en sus decisiones, ya sea mediante la interferencia directa o indirecta sobre la designación de quienes les conforman, a través de acuerdos políticos partidarios o del control de su financiamiento, por lo que las autoridades electorales quedan condicionadas y vulnerables dada la forma en la que son designados.

¹⁵ Para conocer más sobre las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales se pueden ver las fichas biográficas de cada uno/a en la página www.incidesocial.org.mx.

Cumplimiento de los principios constitucionales y de Bangalore en el ámbito administrativo y jurisdiccional electoral

- Por lo que respecta al tema de las candidaturas independientes, resalta el caso de Armando Ríos Piter “El Jaguar”¹⁶ y el de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón “El Bronco”¹⁷, a quienes el Instituto Nacional Electoral determinó negar el registro como candidatos independientes, estos acuerdos fueron impugnados y posteriormente revocados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con efectos distintos.
- Los casos analizados siendo similares, podrían constituir la afectación a los principios de **objetividad**, **imparcialidad** y **equidad**, pues tal parece que partiendo de apreciaciones subjetivas y ejercicios hipotéticos, se arribaron a conclusiones disímboles. Para el caso de “El Bronco” al considerar la cantidad de apoyos recabados se estimó que de habersele garantizado el derecho de audiencia hubiera alcanzado el umbral, mientras que en el caso de “El Jaguar” no se aplicó la misma consideración.
- Se estima una falta de **objetividad** así como contravención al principio de **corrección** por parte del TEPJF al momento de analizar y valorar las conductas contraventoras así como los bienes jurídicos afectados, pues las sanciones resultaban insignificantes y no alcanzaban el objetivo que toda sanción debe revestir en sí misma, que es desincentivar la comisión de ilícitos y ser proporcionales al grado de afectación ocasionado.
- En algunos casos, la progresividad y maximización de derechos parecen ser los ejes rectores, mientras que en otros el formalismo jurídico parece ser la constante, aun tratándose de los mismos derechos como puede ser el de voto pasivo respecto a las candidaturas independientes y las condiciones para su competición.
- Se debe armonizar la visión garantista y legalista, para que se tenga certeza y legalidad de las determinaciones.
- Los cuestionamientos anteriores sobre el proceder de las autoridades jurisdiccionales merecerían un análisis a profundidad a fin de que se deslinde si su actuación cae en el precepto de “descuido” o “notoria ineptitud”.

¹⁶Correspondiente al Acuerdo INE/CG269/2018, y la sentencia SUP-JDC-161/2018.

¹⁷ Correspondiente al Acuerdo INE/CG295/2018, INE/CG269/2018, y la sentencia SUP-JDC-186/2018 y su acumulado SUP-JDC-201/2018

Los recursos asignados fueron utilizados bajos los principios de eficiencia, eficacia y transparencia

- Si bien reconocemos las nuevas responsabilidades, en la observación realizada en este proceso electoral se puede apreciar una distribución de los recursos desbalanceada ya que la mayor parte de los gastos de operación del INE son destinados a “servicios personales” que representan el 59.5% del presupuesto autorizado a este Instituto. Por lo que es importante analizar si todos los gastos destinados a este rubro se justifican, dado que no contamos con la información necesaria para señalar en qué actividades se tienen justificadas las tareas.
- Otro ejemplo es el caso del área de Capacitación Electoral que no tiene el peso necesario dentro del presupuesto. Su plantilla con 38 mil 766 capacitadores electorales tuvo un presupuesto de 469 millones 956 mil 260 pesos para el desarrollo de las tareas indispensables durante el proceso electoral, mientras que las remuneraciones de los 55 puestos de mayor jerarquía al interior del INE suman 182 millones 053 mil 461 pesos lo que equivale al 38.7% de lo asignado al área de capacitación electoral.
- Dadas las limitaciones en la información disponible no se puede emitir una opinión justificada sobre si se tiene un uso racional de los recursos.
- Para el caso de los órganos electorales del Estado de Morelos y de la Ciudad de México se puede decir que si bien no se logró tener la información suficiente, para el caso de Morelos el elemento principal fue la crisis presupuestal resultado de las presiones políticas de los poderes Ejecutivo y Legislativo locales, ya que carecieron de la entrega oportuna del presupuesto lo que dificultó su asignación y uso.

5 Recomendaciones

Candidaturas Independientes

- Fortalecer la figura y legitimidad de las candidaturas independientes mediante la implementación de candados que eviten que esta figura sea usada por miembros de partidos políticos.
- Generar condiciones de equidad para las candidaturas independientes en la obtención de prerrogativas económicas, así como el acceso a tiempos en los medios de comunicación nacional.
- Simplificar los requisitos y trámites para la obtención de registro para una candidatura independiente para las y los ciudadanos que así lo deseen.
- Establecer sanciones a las y los precandidatos independientes que no garanticen la veracidad de los apoyos ciudadanos recabados.

Para Equidad En La Contienda

- Que se reconozca al INE como autoridad para emitir los lineamientos que garanticen la equidad entre los participantes de la contienda electoral
- Que en la nueva Ley General de Comunicación Social se prohíba la compra de publicidad gubernamental.
- Capacitar a las y los funcionarios públicos sobre las responsabilidades de uso de los recursos públicos y sus riesgos penales en materia electoral.
- Asimismo, se deben redoblar esfuerzos en vigilancia y transparencia en la política social implementada en el país, y avanzar en materia de cultura de la legalidad, así como en la implementación de mecanismos de gobierno abierto que fomenten participación de la contraloría social.

Sustitución De Candidaturas

- Que los partidos políticos establezcan protocolos públicos sobre los procesos internos de sustitución de candidaturas que aseguren la paridad vertical y horizontal de sus candidaturas.
- Que se reglamente al interior de los partidos políticos la sustitución y/o registro de candidatas y candidatos que tengan en su momento encargos públicos, para asegurar la imparcialidad de la selección.

Legislación en Materia Electoral

- Promover la creación de una nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que se sustente en el conocimiento profundo de la realidad político electoral del país.

- Que los OPL cuenten con autonomía financiera para erradicar las interferencias de otros poderes.
- Revisión de la estructura burocrática de los organismos electorales con la finalidad de evitar duplicidad de actividades.
- Diseñar mecanismos que permitan la revisión en tiempo real del gasto y uso del presupuesto de las autoridades electorales.

Ciudadanización e Involucramiento Ciudadano.

- Establecer una comisión ciudadana de observación electoral que pueda intervenir en la selección de autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales.
- Promover la representatividad ciudadana en materia electoral.
- Impulsar la profesionalización y el interés y en la materia jurídica electoral. Fortalecer alianzas con universidades para implantar como especialización el derecho electoral y no sólo como materia optativa.
- Involucrar más a la sociedad en el derecho electoral.
- Mayor difusión de la materia dirigida a público en general.

ANEXO 1: COMUNICADOS COMITÉ CONCIUDADANO

A continuación, se presentan los Comunicados del Comité Conciudadano, un grupo independiente de observación electoral integrado por intelectuales, expertas y expertos, consejeras y consejeros electorales, personas en la academia, líderes de opinión y varias organizaciones sociales, como un espacio de observación electoral y elaboración de propuestas ante los hechos analizados para este proyecto.



Comunicado del Comité Conciudadano para la Observación Electoral 2018

17 de mayo de 2018

Las campañas en 2018 enfrentan un debilitamiento generalizado de las instituciones clave para el combate a la corrupción, para la vigilancia del uso de recursos públicos con fines electorales y para generar condiciones de certeza en la contienda.

- Hay una ausencia de designaciones en varias instituciones fundamentales para garantizar el combate a la corrupción
- Se registra una vulneración de las instituciones electorales al remover a titulares incómodos o bien al ser capturadas mediante la designación de titulares, consejeros y magistrados al servicio de agendas partidistas y de poderes de hecho
- La observación ciudadana de las elecciones tanto nacional como internacional tendrá su nivel más bajo desde que fue instituida por ley.
- Los avances en la protección del uso electoral de programas sociales han sido revocados por el TEPJF y se han designado operadores políticos en áreas clave del desarrollo social.
- Se percibe un ambiente generalizado de compra y coacción del voto por todos los partidos y coaliciones, sin una actuación contundente para frenarla por parte de las autoridades electorales.

El Comité Conciudadano para la Observación Electoral 2018, integrado por un colectivo de personas y organizaciones que hemos observado cuatro procesos electorales federales desde hace más de diez años y elaborado propuestas de modificación al sistema electoral, hemos decidido reunirnos de nuevo porque vemos con suma preocupación las condiciones bajo las cuales se está llevando a cabo el proceso electoral en curso. Se trata de una reedición de lo ocurrido anteriormente en particular durante las elecciones de los estados de México y Coahuila en 2017 cuando se vulneró la voluntad popular y se vivió un infierno electoral marcado por la despilfarradora compra de votos.

En materia de designaciones, a la fecha:

- No se cuenta con un Fiscal General de la República, por el contrario, se tiene a un encargado de despacho más preocupado por esconder procesos judiciales ligados al financiamiento ilícito de campañas como el de Odebrecht o por rescatar a Alejandro Gutiérrez, presunto responsable de desviación de recursos del presupuesto del Estado de Chihuahua, que en procurar justicia en el ámbito federal.
- Tampoco se ha nombrado al Fiscal Anticorrupción y, por tanto, no se han habilitado las atribuciones y facultades que establece la ley en la materia.
- No han sido designados los nuevos magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, por tanto, se ha limitado el alcance de las reformas promovidas para imponer sanciones derivadas de faltas graves (corrupción) cometidas por servidores públicos o particulares, así como para resarcir el daño o perjuicio que sufra el erario.



- Además, la Auditoría Superior de la Federación se quedó tres meses sin titular justo al inicio de las precampañas durante el primer trimestre de 2018.

Asimismo, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE) fue vulnerada al remover a Santiago Nieto Castillo como su titular en vísperas del arranque del proceso electoral. No escapa a la vista que ahora la persona designada como director general de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la FEPADE haya sido anteriormente Fiscal Central Jurídico del Estado de México en el contexto de las elecciones a gobernador de esa entidad federativa y que ante el cúmulo de irregularidades, éstas simplemente no se atendieron.

Los Órganos Internos de Control han sido capturados. El caso más escandaloso es el de SEDESOL cuya inoperancia ha sido puesta en evidencia por investigaciones periodísticas como la Estafa Maestra que dan cuenta del desvío millonario de recursos por parte de la dependencia hacia universidades públicas para evitar la obligación de licitar contratos y dichas universidades entregaron recursos a empresas fantasma sin que se activaran los mecanismos internos del control del gasto. Existe la sospecha sobre el uso de estos recursos para pagar operadores políticos en elecciones locales a favor del partido gobernante.

A ello se agrega que la anterior presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ahora es candidata a diputada plurinominal por el PRI poniendo en entredicho su presunta imparcialidad al tratar los asuntos de su dependencia. En esa lógica la opacidad del caso Odebrecht fue decretada por el INAI en tiempos de Ximena Puente, quien ahora es premiada con una candidatura.

A su vez, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido capturado por los partidos políticos teniendo como consecuencia la emisión de sentencias y criterios que no tutelan la democracia y, por el contrario, la menoscaban. Un episodio, no menor, fue el rechazo por parte del Tribunal hacia los criterios del Consejo General del INE del 5 de septiembre de 2017 (INE/CG398/2017) para garantizar el buen uso de los recursos públicos y la equidad en la contienda, normando el principio de imparcialidad, el uso de la propaganda gubernamental y la operación de los programas sociales. Sobre este último punto, el TEPJF revocó medidas que impidieran la entrega de tarjetas durante el proceso electoral que impliquen el ofrecimiento de un beneficio personal directo o la incorporación a un programa social en un futuro mediano o inmediato condicionado a un determinado resultado electoral.

También se revocaron medidas para exigir transparencia en el uso de programas sociales con la publicación en tiempo real de padrones de beneficiarios, calendarios de pago y gasto ejercido, así como sus reglas de operación y el impedimento de crear nuevos programas en época electoral.

Son muy cuestionables los fundamentos usados en la decisión del TEPJF para aceptar la inclusión de Jaime Rodríguez Calderón como candidato independiente a la presidencia de la República y para haber aumentado hasta en diez veces el límite de financiamiento



privado para los candidatos independientes, previamente definido por el Instituto Nacional Electoral.

Finalmente, no parece haber observación internacional de todas las etapas de Proceso Electoral sino sólo del día de la jornada. Además, el fondo para la observación electoral nacional, disminuyó en 81 por ciento en términos reales entre 2012 y 2018 para quedar en sólo 19 millones. y permitirá financiar solamente a 29 proyectos de organizaciones de la sociedad civil, lejos de las 190 financiadas en las elecciones presidenciales pasadas. En esta ocasión y por primera vez, el fondo fue constituido sin la participación de la Secretaría de Gobernación.

En este marco, el debilitamiento institucional se profundiza cuando ante las evidencias de compra y coacción del voto a través del uso electoral de programas sociales, lejos de establecer mecanismos para impedirlo, se nombran a operadores políticos para facilitarlos. Es el caso de SEDESOL donde su nuevo titular, Eviel Pérez Magaña, no cuenta con experiencia en política social sino en operación política. No es gratuito que entre sus primeras acciones estuvieran el nombrar a operadores políticos al frente de la subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, de la Coordinación de Delegaciones de la dependencia, al Abogado General, y al Oficial Mayor quien, antes de ocupar este puesto, laboró en la Secretaría de Administración y Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional del PRI. Esto aunado al hecho que se incrementaron considerablemente los fondos para programas sociales en las 9 entidades que tienen elección de Gobernador y que el gobierno federal gestionó préstamos por 300 millones de dólares del Banco Mundial para ampliar el programa Prospera en 2018.

Los ciudadanos nos oponemos a la actuación de autoridades y partidos en el margen de la ley con la intención de influir en las preferencias electorales de la población en situación vulnerable. Urgimos a autoridades y partidos a respetar la libertad del voto y a evitar cualquier tipo de violencia o coacción hacia los electores.

En suma, el proceso electoral de 2018 se encuentra vulnerado por acciones u omisiones tendientes a debilitar a las instituciones encargadas del combate a la corrupción, de la vigilancia del uso de recursos públicos con fines electorales, de su sanción y disuasión.

Desde la perspectiva del Comité Conciudadano para la Observación Electoral 2018 la certeza e imparcialidad en la contienda está en entredicho y ello es preocupante.

Jorge Alonso, Socorro Apreza, Alberto Aziz, Alberto Barranco, Julio Miguel Bazdresch, Angélica Carrasquedo, María Enriqueta Cepeda, Miguel Concha, Miguel Eraña, Aidé García, Vanessa González, Eduardo Huchim, Clara Jusidman, Santiago Nieto, Joaquín Osorio, Ivet Pérez, Carlos Pérez, Sergio Ramírez, Ana Saiz, Alberto Serdán, Mónica Tapia, Enrique Valencia, Marcela Velázquez.



Comunicado del Comité Conciudadano para la Observación Electoral 2018

23 de mayo de 2018.

Rechazo enérgico a la violencia desmedida durante este proceso electoral

- Los niveles de violencia alcanzados en el actual proceso electoral no tienen precedente y afectan las relaciones familiares, comunitarias, políticas y sociales.
- Según Ettelekt los ataques y agresiones en contra de actores políticos y familiares aumentaron 400% en relación con el proceso electoral anterior.¹
- Las mujeres han sido particularmente afectadas por la violencia política.
- La violencia afecta el entorno de libertad para participar en las elecciones.
- Llamamos a todos los contendientes a respetar la legalidad y a ejercer su libertad de expresión dentro de un discurso democrático y de respeto a los derechos humanos.
- Demandamos a las autoridades aplicar la ley de manera imparcial y sin reticencias.
- Solicitamos a las autoridades garantizar la paz y la libertad durante el proceso electoral.

El Comité Conciudadano, conformado por personas de la sociedad civil y de la academia, manifiesta su preocupación y su más enérgico rechazo ante la violencia que se ha desatado durante este proceso electoral. Hasta el 8 de mayo con tristeza contabilizamos 305 agresiones directas e indirectas, en contra de actores políticos y familiares durante estas elecciones. Se han asesinado a 93 políticos, de los cuáles 35 eran candidatos y precandidatos y 44 eran familiares de actores políticos.² La violencia en los discursos de los candidatos y partidos y especialmente las agresiones y los asesinatos por razones políticas, son un atentado a los derechos humanos y afectan la competencia y el entorno de libertad indispensable para participar.

Particular respuesta de las autoridades y atención de las organizaciones de la sociedad civil merece el alarmante crecimiento de la violencia política contra las mujeres ya que durante este proceso han sufrido personalmente o a través de sus familiares, amenazas, secuestros, asesinatos y violaciones únicamente por ejercitar sus derechos políticos y participar en las contiendas electorales. Según la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de 2016 a la fecha se han denunciado 200 casos de violencia política en contra de las mujeres.³

Exigimos que las autoridades investiguen, persigan y castiguen con toda oportunidad y diligencia y conforme a las leyes, a los responsables de los delitos contra candidatas, candidatos y otros actores políticos, comunicadores y activistas sociales. Asimismo que se desarrollen y pongan en práctica protocolos de actuación que protejan a quienes se han visto amenazados o sean particularmente vulnerables por el entorno en que actúan.

¹ <http://udgtv.com/featured/violencia-asesinatos-candidatos-elecciones-2018/>

² Datos de Ettelekt. Cuarto Informe de Violencia Política en México 2018. <http://www.ettelekt.com/reporte/cuarto-informe-de-violencia-politica-en-mexico.html#>. Según la misma consultora aumentaron en 400% con respecto al Proceso Electoral de 2015. EFE Noticias 14 de mayo de 2018.

³ <http://www.lja.mx/2018/04/encabeza-fepade-mesa-de-trabajo-sobre-violencia-politica-contra-mujeres/>



Hacemos un enérgico llamado al Instituto Nacional Electoral (INE), a los organismos electorales de los estados, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los tribunales electorales estatales y a la FEPADE a aplicar la ley de manera imparcial y sin reticencias por ser la única manera de abonar a la claridad y construir un clima de certeza y tranquilidad en las elecciones.

Demandamos a todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno a que contribuyan desde la esfera de sus atribuciones a garantizar la paz y la libertad para que el proceso electoral llegue a su término de manera satisfactoria.

Exhortamos a las autoridades, partidos políticos y candidatos a no fomentar el clima de violencia con declaraciones, acciones u omisiones irresponsables o haciendo apología de la violencia y daño a la paz pública. No queremos vivir terrorismo electoral como se presentó en la elección del Estado de México que busca inhibir la participación libre de la ciudadanía. Las autoridades electorales deben sancionar a aquellos candidatos y candidatas, coaliciones o partidos que realicen propuestas claramente violatorias de los derechos humanos. El Comité Conciudadano reprueba la impunidad de la retórica de la violencia generada en la contienda electoral.

No debemos olvidar que los derechos políticos son interdependientes de otros derechos humanos como los relativos a la vida, a la integridad, la seguridad y a la libertad de expresión. Los derechos humanos no tienen jerarquía entre ellos. En democracia necesitamos que las instituciones del Estado garanticen por igual todos los derechos humanos.

Hacemos un llamado general al respeto de las ideas y las convicciones de cada persona, así como a respetar el voto de todas las personas sin importar el nivel socioeconómico, educativo o la pertenencia a cualquier minoría o grupo de la población.

Contribuyamos todos y todas informándonos y debatiendo con altura y en forma pacífica en las aulas, en los medios de comunicación, en las redes sociales, en los espacios públicos y en las mesas de cada casa. Evitemos las descalificaciones hacia las personas que tengan convicciones o ideas políticas distintas a las nuestras, respetemos el derecho de cada persona a pensar diferente. Llamamos a no abonar a la confusión y a la desinformación malintencionada. No podemos olvidar que la diversidad hace la democracia.

Inyectemos serenidad y cordura al proceso electoral, aportemos ideas al debate democrático y hagamos un esfuerzo por reducir el encono y la violencia.

Honremos y defendamos nuestro voto y nuestro derecho a vivir en paz y en un Estado de Derecho.

Hugo Almada, Jorge Alonso, Socorro Apreza, Ivabelle Arroyo, Abelardo Ávila, Alberto Aziz, Bernardo Barranco, Julio Miguel Bazdresch, Julio César Bonilla, Isabel Blanco, Joaquín Borrell, Angélica Carrasquedo, Héctor Castillo Berthier, Sergio Caloca, Ingrith Carreón, Alfonso Celestino, María Enriqueta Cepeda, Miguel Concha, Paola Contreras, Gabriel Corona,



*Comité Conciudadano para
la Observación Electoral*

Todos construimos democracia



Magdalena Cos, Carlos Cruz, Gabriela Delgado, Miguel Eraña, Esteban Garaiz, Aidé García, Vivette García, Brenda Gómez, Ernesto Isunza, Ana Vanessa González, Francisca Jiménez, Lucina Jiménez, Eduardo Huchim, Clara Jusidman, Flavio Lazos, Erika Llanos, María Isabel Martínez, Consuelo Morales, Jorge Eduardo Navarrete, Alberto Olvera, Joaquín Osorio, Herminia Pasantes, Ivet Pérez, Andrea Pérez, Carlos Pérez, Ana Saiz, Alberto Serdán, Maylí Sepúlveda, Mónica Tapia, Francisco Tortolero, Enrique Valencia, Marcela Velázquez, Karina Vaquera, Gustavo Vela, Elio Villaseñor, Flor Zamora, Carlos Zetina.

Centro por un Recurso Efectivo AC, Circo Volador, Cause Ciudadano, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, AC (CADHAC), Controla Tu Gobierno AC, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social AC (Incide Social), Iniciativa Ciudadana para el Diálogo para la Promoción de la Cultura del Diálogo AC, Red por la Participación Ciudadana, Spatium Libertas AC.

Contacto: Nelly García

Tel. 5590-8794

comiteconciudadano@gmail.com



Comunicado del Comité Conciudadano para la Observación Electoral 2018

31 de mayo de 2018.

Rechazamos el uso de programas y acciones sociales y la entrega de dádivas con recursos públicos y privados para la compra de votos.

Exhortamos a la ciudadanía a escoger a sus gobernantes ejerciendo su voto con libertad.

- Es inaceptable que se coaccione el voto de los mexicanos en situación de pobreza y vulnerabilidad.
- En los procesos electorales de 2017 y aún más en los de 2018 se observa una intensa competencia entre los partidos políticos y los candidatos en la compra de votos sin que las autoridades electorales intervengan para frenarla.
- Hay un incremento considerable de programas sociales sin la normatividad adecuada, sin padrones de beneficiarios, ni reglas de operación, lo que permite su uso discrecional.
- Tres secretarías elevaron su gasto presupuestal entre 53 y 548 por ciento en los programas sociales y direcciones operativas en el primer trimestre del año.
- PROSPERA pasó de 14 mil millones de pesos a 20 mil millones y el IMJUVE de 26 millones a 146 millones en tan sólo tres meses.
- Durante el actual proceso electoral se han destinado mayores recursos a los programas sociales para comprar y coaccionar el voto.
- El manejo de los programas sociales se encuentra en manos de operadores políticos.
- Lamentamos la decisión del TEPJF al haber cancelado los criterios emitidos por el INE para garantizar la imparcialidad en el uso de los recursos públicos. Fue una decisión inoportuna y significó un retroceso en lo poco que se había avanzado.

El Comité Conciudadano para la Observación Electoral considera que el uso de las condiciones de pobreza y de inseguridad económica de la población para inducir, coaccionar u obligarla a votar en favor de un candidato o partido constituye el mayor problema de los procesos electorales en curso y es el factor que más contribuye a la inequidad en las contiendas.

La compra y coacción del voto es también la más clara expresión de los niveles de desigualdad que existen en nuestro país y de la ausencia de un Estado que haga efectivos los derechos humanos de la población.



Con las decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de revocar resoluciones aprobadas por el INE, -entre otras: la de garantizar la equidad en el uso de recursos públicos en la contienda; la de suspender los programas sociales que no contaran con reglas de operación o padrón de beneficiarios, y la de suspender durante el proceso electoral la entrega de tarjetas que implicara el ofrecimiento de un beneficio personal directo o de una futura incorporación condicionados a un determinado resultado electoral- se produjo un gran retroceso en lo poco que se había avanzado.

Cuando las personas se encuentran en situaciones de vulnerabilidad económica son susceptibles de ser engañadas ante el temor de perder los beneficios de un programa social o el empleo o ante la promesa de recibir algún pago a cambio. Sin sustento legal alguno y con engaños, les son solicitadas copias de su credencial para votar o son tomados los datos de las mismas haciéndoles creer que ello las obliga a votar por un determinado candidato o candidata.

Desde hace más de tres décadas en México la política social se realiza con programas focalizados para superar la pobreza; sin embargo, se ha mantenido prácticamente igual el número de personas pobres (53.4 millones de personas). Se trata en realidad de programas para administrar la pobreza que permiten a los gobernantes en turno y a sus partidos utilizarlos de manera clientelar para obtener su voto. Así, en todos los órdenes de gobierno se desarrollan programas sociales porque les rinde frutos electorales a quienes los promueven.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) ha logrado detectar casi 6,500 programas incluyendo los federales, los estatales y los municipales. Los recursos destinados a nivel federal en los 154 programas sociales ascienden en 2018 a más de 910 mil 283 millones de pesos. El gobierno federal gestionó préstamos por 300 millones de dólares del Banco Mundial para ampliar el programa PROSPERA en 2018.

En las nueve entidades que tienen elecciones para gobernador se incrementaron considerablemente los fondos para programas sociales. En el primer trimestre de este año; las secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) elevaron su gasto presupuestal entre 53 y 548 por ciento en los programas sociales y direcciones operativas. PROSPERA pasó de 14 mil millones de pesos a 20 mil millones y el IMJUVE de 26 millones a 146 millones en sólo tres meses.¹

La mayoría de los programas sociales se llevan a cabo con un alto grado de discrecionalidad lo que permite usarlos con fines distintos al desarrollo social; no cuentan con la normativa necesaria para su implementación y control; no tienen padrones de beneficiarios o no están actualizados, ni tienen reglas de operación o éstas son complejas a fin de permitir espacios para su uso electoral.

¹¹ Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (ACFP), Resultados Preliminares, 22 de mayo de 2018, Democracia sin Pobreza.



Asimismo, como responsables de los programas sociales, los gobiernos designan a operadores políticos más que a especialistas en desarrollo social, como ocurre actualmente en la SEDESOL y en el Gobierno de la CDMX.

Desde hace varios procesos electorales diversas organizaciones han denunciado el uso electoral de programas sociales, sin que las autoridades hagan algo al respecto. En el Estado de México por ejemplo, para el proceso electoral de 2017 se mantuvo la promoción de prácticamente todos los programas sociales a pesar de que la Ley señala que sólo se podrán difundir los relativos a servicios educativos, salud y protección civil. Los recursos que se destinaron a los programas sociales se incrementaron y se ejercieron durante el primer semestre en su totalidad. En Veracruz se alteraron los padrones de beneficiarios para registrar a militantes de partidos políticos.

En el actual proceso electoral se ha denunciado el uso político electoral de los programas sociales en diversos estados de la República y en varias delegaciones de la Ciudad de México. Acción Ciudadana Frente a la Pobreza ha documentado en su portal democraciasinpobreza.mx, 151 reportes ciudadanos de situaciones de coacción del voto de prácticamente todos los partidos: Estos intercambios no son solo a cambio del voto en sí, sino a cambio de la credencial para votar o su fotocopia.²

En razón de lo anterior exhortamos al INE y a sus consejos estatales y distritales, a los OPLES y a la FEPADE a frenar y castigar dentro de sus atribuciones la compra y coacción del voto, así como al INAI por el mal uso de la información personal de la credencial para votar. Todos los organismos deberían desarrollar mecanismos confiables para captar las denuncias de la población.

Asimismo, sugerimos al INE y a los OPLES realizar una intensa campaña para que la población no sea intimidada y ejerza con libertad su voto, destacando la secrecía del mismo.

Exigimos que los patrones dejen de presionar a sus trabajadores sobre la orientación de su voto y no sancionen a aquéllos que expresan sus preferencias electorales. El voto libre y secreto es un derecho humano y cada persona debe ejercerlo de acuerdo a sus propias convicciones y sin presión.

Exijamos al próximo Congreso de la República legislar en materia del uso de recursos públicos en periodos electorales para evitar los daños que la ausencia de legislación está provocando en la equidad de las contiendas, y a los gobiernos también exigimos una reformulación de las políticas sociales para que estén orientadas a garantizar derechos y no a formar clientelas que solo perpetúan la pobreza.

Nos manifestamos en contra de que los partidos políticos y gobiernos lucren con la pobreza y vulnerabilidad de los mexicanos. Tampoco es aceptable que algunos dueños o directores de empresas generen miedo entre sus empleados. Nadie puede pretender determinar el

²*Íbid.*



sentido del voto de otro ciudadano con base en la amenaza y el miedo. Todos debemos generar las condiciones para que las y los mexicanos votemos en libertad.

Elisa Alanís, Hugo Almada, Jorge Alonso, Socorro Apreza, Ivabelle Arroyo, Abelardo Ávila, Elena Azaola, Alberto Aziz, Bernardo Barranco, Julio Miguel Bazdresch, Isabel Blanco, Julio César Bonilla, Joaquín Borrell, Sergio Caloca, Angélica Carrasquedo, Ingrith Carreón, Héctor Castillo Berthier, Isabel Castro, Alfonso Celestino, María Enriqueta Cepeda, Miguel Concha, Paola Contreras, Gabriel Corona, Magdalena Cos, José Antonio Crespo, Carlos Cruz, Gabriela Delgado, Fernanda Díaz de León, Miguel Eraña, Esteban Garaiz, Aidé García, Vivette García, Brenda Gómez, Ana Vanessa González, Ramón Gutiérrez, Katya Hinke, Eduardo Huchim, Ernesto Isunza, Francisca Jiménez, Lucina Jiménez, Clara Jusidman, Flavio Lazos, Erika Llanos, Norma Loeza, Osiris Marín, María Isabel Martínez, Consuelo Morales, Oscar Morales, Jorge Eduardo Navarrete, Marisol Noriega, Alberto Olvera, Joaquín Osorio, Ursula Oswald, Herminia Pasantes, Andrea Pérez, Carlos Pérez, Ivet Pérez, Donancy Resendiz, Ana Saiz, Maylí Sepúlveda, Alberto Serdán, Mónica Tapia, Francisco Tortolero, Enrique Valencia, Karina Vaquera, Gustavo Vela, Marcela Velázquez, Elio Villaseñor, Flor Zamora, Carlos Zetina.

Centro por un Recurso Efectivo AC, Circo Volador, Cause Ciudadano, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, AC (CADHAC), Controla Tu Gobierno AC, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social AC (Incide Social), Iniciativa Ciudadana para el Diálogo para la Promoción de la Cultura del Diálogo AC, Red por la Participación Ciudadana, Spatium Libertas AC.

Contacto: Nelly García

Tel. 5590-8794

comiteconciudadano@gmail.com



Convocamos a toda la ciudadanía y a sus organizaciones a vigilar la actuación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- Su desempeño ha generado una desconfianza profunda en la sociedad por la inconsistencia de sus fallos y por el exceso y frivolidad en el uso de sus presupuestos.
- La integración actual de la Sala Superior genera recelo a partir de la extensión indebida del mandato de cinco de sus siete integrantes, guiada por acuerdos políticos indeseables.
- En el 2017 la Sala Superior del TEPJF avaló todas las irregularidades cometidas y denunciadas en las elecciones de Coahuila y el Estado de México.
- En lo que va de proceso electoral 2017-2018, el Tribunal ha echado abajo medidas tomadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) dirigidas a inhibir la compra y coacción del voto; se ha otorgado facultades discrecionales para anular elecciones; ha restringido la defensa de los derechos humanos; ha permitido que un candidato con visiones ilegales, anticonstitucionales y antidemocráticas compita por la Presidencia de la República y ha avanzado la cultura de la simulación constitucional.

El Comité Conciudadano para la Observación Electoral hace un llamado a toda la población, a los organismos internacionales, asociaciones de abogados, organizaciones de la sociedad civil, observadores electorales y expertos en derecho electoral a vigilar estrictamente el desempeño de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como a denunciar cualquier acto o decisión que aleje a ese Tribunal de la recta conducta que todo órgano de justicia debe tener.

La Sala Superior del TEPJF es una institución que se encuentra históricamente en deuda con el desarrollo del estado de derecho democrático del país, pues no ha contribuido a generar confianza ni hacia su trabajo ni hacia el proceso electoral.

Desde su puesta en marcha para arbitrar las elecciones de 1997, la Sala Superior no ha cumplido con su obligación principal: evitar la falta de certeza y garantizar la absoluta libertad de sufragio. Hoy existe una fuerte desconfianza entre la población con relación a la libertad electoral, así como a la pulcritud y corrección con la que se llevan a cabo las elecciones en el país.

Existen algunas señales ominosas sobre la actuación de la Sala Superior del TEPJF en funciones que ponen en tela de duda su imparcialidad e independencia:

1. Poco después de haber sido designados y mediante un acuerdo político poco transparente y de dudosa legitimidad constitucional, el nombramiento de algunos integrantes de la Sala Superior del TEPJF se amplió de tres a siete y de seis a ocho años, pasando por alto las reglas constitucionales que fundaron el procedimiento por el que fueron convocados a participar en el proceso de selección



Esta maniobra legislativa sirvió de marco para que la Sala Superior resolviera que las elecciones celebradas en los estados de México y Coahuila en el año 2017 fueron impecables, pasando por alto todas las evidencias de compra y coacción del voto que se acumularon a lo largo de esos procesos. La nueva Sala Superior del TEPJF se inauguró así, avalando las peores prácticas de nuestra tradición electoral y que significaron un retroceso de por lo menos 30 años.

2. La Sala Superior echó para atrás las medidas aprobadas por el Consejo General de INE, conocidas como Piso Parejo, que no tenían otro objetivo que el buscar una mayor equidad en la contienda, desincentivando y obstaculizando la compra y coacción del voto, lo que genera serias dudas sobre la voluntad o el propósito de su actuación. (Sentencias del TEPJF: SUP-RAP-232 y SUP-RAP-607).
3. La Sala Superior del TEPJF prohibió que cualquier otra autoridad electoral del país, incluido el Instituto Nacional Electoral, maximice la protección de los derechos humanos (jurisprudencia 14/2018). Para la Sala Superior, el acceso a la protección de los derechos humanos debe restringirse y no ampliarse, lo que significa una violación a la obligación que la Constitución les impone.
4. La Sala Superior se otorgó facultades inmensas para anular las elecciones en el país, al ordenar que, en el caso de que la diferencia entre el primero y el segundo lugar en una elección sea menor de 5% de los votos y alguien alegue la causal de nulidad por rebase de más del 5% de los gastos de campaña autorizados, corresponde a quien va a la delantera probar que no ha rebasado los topes de campaña (jurisprudencia 2/2018). Resulta preocupante que la Sala Superior renuncie a sus obligaciones de ordenar las investigaciones más exhaustivas y completas en materia de fiscalización.

Esto no sólo viola el principio de presunción de inocencia sino que aparece como una intención de anular las elecciones, para lo que se amplía sus facultades mediante un procedimiento muy cuestionable.

5. La Sala Superior avaló la candidatura independiente del señor Jaime Rodríguez a la Presidencia de la República, a pesar de la gran cantidad de irregularidades que el Instituto Nacional Electoral detectó en la recolección de firmas. Esto permitió que un discurso de odio, enarbolado por un personaje que ha demostrado una y otra vez su desprecio a la ley, esté presente en la contienda electoral. Mediante una resolución jurídicamente frágil la máxima autoridad electoral permitió que participe en la campaña presidencial un candidato que expone en forma impune posturas, puntos de vista y criterios abiertamente contrarios al régimen constitucional de derechos que caracteriza a México y que la propia Constitución prohíbe.

En manos de la Sala Superior del TEPJF se encuentra todavía la posibilidad de enmendar la historia de sospecha que ha rodeado al órgano desde su creación, por lo que hacemos un llamado enérgico para que haga uso de las facultades que ostenta, cumpliendo con las obligaciones de independencia, imparcialidad, integridad, corrección, equidad, competencia



y diligencia de fuente nacional e internacional a las que se vincula en virtud de su carácter como órgano jurisdiccional con rango constitucional.

Elisa Alanís, Hugo Almada, Jorge Alonso, Socorro Apreza, Ivabelle Arroyo, Abelardo Ávila, Elena Azaola, Alberto Aziz, Bernardo Barranco, Julio Miguel Bazdresch, Isabel Blanco, Julio César Bonilla, Joaquín Borrell, Sergio Caloca, Angélica Carrasquedo, Ingrith Carreón, Héctor Castillo Berthier, Isabel Castro, Alfonso Celestino, María Enriqueta Cepeda, Hugo Concha Cantú, Miguel Concha, Paola Contreras, Gabriel Corona, Magdalena Cos, José Antonio Crespo, Carlos Cruz, Gabriela Delgado, Fernanda Díaz de León, Miguel Eraña, Esteban Garaiz, Aidé García, Vivette García, Brenda Gómez, Ana Vanessa González, Ramón Gutiérrez, Katya Hinke, Eduardo Huchim, Ernesto Isunza, Francisca Jiménez, Lucina Jiménez, Clara Jusidman, Flavio Lazos, Erika Llanos, Norma Loeza, Osiris Marín, María Isabel Martínez, Consuelo Morales, Oscar Morales, Jorge Eduardo Navarrete, Marisol Noriega, Alberto Olvera, Joaquín Osorio, Ursula Oswald, Herminia Pasantes, Andrea Pérez, Carlos Pérez, Ivet Pérez, Donancy Resendiz, Ana Saiz, Maylí Sepúlveda, Alberto Serdán, Mónica Tapia, Enrique Valencia, Karina Vaquera, Gustavo Vela, Marcela Velázquez, Elio Villaseñor, Flor Zamora, Carlos Zetina

Centro por un Recurso Efectivo AC, Circo Volador, Cause Ciudadano, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, AC (CADHAC), Controla Tu Gobierno AC, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social AC (Incide Social), Iniciativa Ciudadana para el Diálogo y la Promoción de la Cultura del Diálogo AC, Red por la Participación Ciudadana, Spatium Libertas AC.



SE REPITIÓ LA PRÁCTICA DE COMPRA Y COACCIÓN DEL VOTO; PREOCUPA LA CAPTURA DE CONSEJOS ELECTORALES CIUDADANOS POR LOS PARTIDOS POLITICOS

- Como en anteriores elecciones, una vez más se observa una práctica extendida e impune de compra y coacción del voto
- La actuación de la Sala Superior del TEPJF, con sus decisiones recientes, ha abonado a generar desconfianza y confusión
- Nos preocupa la descomposición intencionada y la captura por parte de los partidos políticos del pilar ciudadano de las autoridades electorales
- A cinco días de la elección, falta conformar el 10% de las mesas de funcionarios de casilla
- Observamos un porcentaje alto, casi de 34%, de sustituciones de funcionarios de mesas de casilla en comparación con otros procesos electorales, así como la duplicación del número de observadores electorales en Chiapas y el Estado de México
- Hay riesgo de que se anule la elección por la falta de información sobre gastos de campaña de manera oportuna
- Exigimos a todos los actores de la contienda electoral, el respeto y reconocimiento de los resultados electorales

1. Como Comité Conciudadano para la Observación Electoral lamentamos profundamente la incapacidad del Estado mexicano para frenar la violencia política y detectamos un alto grado de desconfianza a las instituciones electorales, los partidos, las coaliciones, las y los candidatos, a las instituciones federales y los gobiernos locales y al proceso electoral, en general. Ello derivado de la falta de contundencia en la actuación de las autoridades electorales para frenar el lamentable desempeño y ausencia de apego a la ley de los partidos políticos, las coaliciones y las y los candidatos, así como de la intervención ilegal del gobierno federal, los gobiernos locales y de actores no estatales como empresarios, sindicatos y sus organizaciones y medios de comunicación.

2. Las campañas y los debates han estado plagados de mentiras, engaños, infundios, agresiones directas, verdades a medias y frases fuera de contexto, sin consecuencia alguna para quienes los emiten y difunden. Desgraciadamente, para el avance de nuestra democracia, se ha privilegiado la denostación sobre las propuestas y la construcción de un voto informado. Lamentamos el impulso y la difusión de campañas negras de parte de los medios de comunicación y las redes sociales.

3. Una vez más, observamos una práctica extendida e impune de compra y coacción del voto por el gobierno federal, los gobiernos locales, los partidos, los empresarios y los sindicatos, y tememos que se haya repetido la transferencia indebida de recursos por parte de la Secretaría de Hacienda a los gobiernos estatales, para apoyar al PRI, mediante empresas fantasma, como ocurrió en Chihuahua. Por ello denunciamos la incapacidad o desidia de las autoridades electorales para frenar y castigar la avalancha de irregularidades. No podemos aceptar esta normalización antidemocrática.

4. En ese sentido preocupa el elevado número de observadores electorales aprobados hasta ahora en Chiapas (4,038) y en el Estado de México (6,184) y que el mismo se haya duplicado respecto del proceso electoral de 2012. Los observadores podrían estar siendo usados para reforzar la compra y coacción del voto desde el interior de las casillas en dos estados con elevados niveles de pobreza.



5. Con suma preocupación advertimos la “validación” por parte de la Sala Superior del TEPJF del uso de las tarjetas de dinero como medio de propaganda con las que los candidatos prometen la realización de depósitos en efectivo una vez que resulten electos. Esto es un doble atentado contra la democracia: primero porque implica solicitar el voto con una promesa de dinero y en segundo lugar, porque compromete los recursos económicos del Estado en favor de una minoría.¹

6. Llamamos la atención sobre la falta de certeza que genera la Sala Superior del TEPJF al resolver sólo días antes de la jornada electoral que los votos de la Candidata independiente Margarita Zavala deberán considerarse como votos nulos y agregar de manera confusa y cuestionable que, de marcarse la boleta en ese recuadro, más otro recuadro, el voto contará para esa otra opción. Con ello la Sala Superior agrega una presión desmedida sobre la capacitación electoral y abre la posibilidad de confusión durante los cómputos en casilla.²

7. La intensa confrontación que ha caracterizado a las campañas políticas no ha hecho más que abundar en la extensión del conflicto a nivel de familias, comunidades y sectores sociales y económicos; con la polarización se abona a la extendida violencia que prevalece en la mayor parte del territorio nacional y se dificulta la reconciliación y la construcción de la paz que necesitan darse a partir del día después de las elecciones.

8. Nos preocupa la incapacidad (real o intencionada) de los partidos y coaliciones, así como de las y los candidatos, de proporcionar de manera oportuna la información sobre los gastos de campaña con fines de fiscalización. Esta conducta pone en altísimo riesgo de nulidad la elección, abriendo la posibilidad de que la Sala Superior del TEPJF aplique el cuestionado criterio, aprobado en febrero pasado, que obliga al ganador a comprobar o refutar las acusaciones de que pudiera ser objeto.³

9. Asimismo, nos preocupa que el carácter ciudadano del Instituto Nacional Electoral, así como de los institutos locales se ha desdibujado. El pilar ciudadano de las autoridades electorales -fincado en los consejeros generales, locales y distritales- ha sido capturado por las burocracias electorales y sus familiares, así como por miembros activos de los partidos políticos. Muchos de los nombrados como consejeros no asisten a las sesiones de consejo ni realizan las tareas de organización y vigilancia de los procesos electorales que les corresponden en el territorio, reciben prebendas por su docilidad, además de acosar y agredir a los pocos consejeros ciudadanos independientes.

10. En esta elección la captura y descomposición de los consejos ciudadanos ha alcanzado incluso a capacitadores, observadores y funcionarios de casilla, posiciones que están siendo ocupadas por miembros activos de los partidos y de sus organizaciones afines, particularmente del PRI, que no ha dejado de tener gran influencia en las instituciones y estructuras electorales.

11. También resulta de observarse que al 25 de junio el INE reporta un porcentaje de 33.97% de sustituciones de funcionarios de mesas directivas de casilla designados, lo cual es alto respecto a otros procesos electorales. Preocupan de manera particular cinco entidades con los porcentajes más elevados: Jalisco 40.26%; Nayarit 44.34%; Tlaxcala 45.31%; Quintana Roo 49.03% y Chihuahua 51.44%. Esto nos alerta pues un alto número de sustituciones implica que el proceso de capacitación y designación de funcionarios de casilla presentó fallas.

¹ Sentencia de la Sala Superior del TEPJF identificada como SUP-RAP-623/2017 de fecha 27 de diciembre de 2017.

² SUP-RAP-151/2018 de fecha 18 de junio de 2018.

³ Jurisprudencia 2/2018, Nulidad de Elección por Rebase de tope de Gastos de Campaña. Elementos para su Configuración de 7 de febrero de 2018.



Si bien el INE reporta un porcentaje de 88.35% de casillas a nivel nacional que ya cuentan con 9 funcionarios designados, es preocupante que a menos de una semana de la elección exista un alto porcentaje de casillas que no cuentan con la totalidad de funcionarios designados.

Por lo anterior, exigimos:

- A todas las autoridades a cumplir de manera exhaustiva sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias en materia de coordinación, análisis, prevención, investigación y sanción de conductas antidemocráticas y a garantizar a las y los ciudadanos el ejercicio libre y en paz de su sufragio.
- Que se investiguen y sancionen las conductas ilegales que generan polarización social, haciendo apología de la guerra sucia en materia electoral y de la violencia política, como es el caso de la masiva e intensa campaña telefónica o las acusaciones de actos corrupción -sin evidencias comprobadas- en contra de candidatos a la Presidencia de la Republica.
- Que el INE difunda un informe detallado sobre el alto nivel de sustituciones de funcionarios de casilla y el elevado número de observadores en varios estados.
- Que en vista de que los resultados del PREP (Programa de Resultados Preliminares) no fluirán con la rapidez de los procesos electorales anteriores, resulta indispensable que éste programa y los conteos rápidos funcionen de manera adecuada y eficiente, para evitar poner en vilo la certeza de los resultados de la votación y la credibilidad de las autoridades electorales, específicamente la del INE. Estas herramientas son indispensables para que los ciudadanos conozcamos de manera oportuna los resultados de la elección.
- Que el mecanismo utilizado en los centros de recolección, traslado y resguardo de paquetes electorales esté blindado de cualquier intervención, manejo indebido o alteración de las boletas o actas electorales.
- A todos los actores de la contienda electoral, el respeto y reconocimiento de los resultados electorales contribuyendo así, al fortalecimiento de nuestro diseño constitucionalmente democrático y, al mismo tiempo, iniciar de inmediato el proceso de reconciliación de nuestro país y el compromiso por la recomposición del tejido social.

Hacemos un llamado a las y los observadores electorales nacionales e internacionales para que ejerzan su función de manera activa con el objeto de inhibir situaciones de violencia política, la compra y coacción del voto, los actos de temor o intimidación al electorado, el uso indebido de programas sociales y, que, en su caso, denuncien las acciones que constituyan conductas ilegales y contrarias a los principios constitucionales en materia político-electoral. Así también para vigilar de manera especial la actuación conforme a derecho de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Llamamos a todas y todos los ciudadanos a salir a votar con libertad y sin temor.

El voto es libre y secreto.

Es nuestro medio para convocar a la paz, a la reconciliación y a la construcción de un proyecto de país democrático, con la participación de toda la ciudadanía.

Elisa Alanís, Hugo Almada, Jorge Alonso, Socorro Apreza, Ivabelle Arroyo, Abelardo Ávila, Elena Azaola, Alberto Aziz, Bernardo Barranco, Julio Miguel Bazdresch, Isabel Blanco, Julio César Bonilla, Joaquín Borrell, Sergio Caloca, Angélica Carrasquedo, Ingrith Carreón, Héctor Castillo Berthier, Isabel Castro, Alfonso Celestino, María Enriqueta Cepeda, Miguel Concha, Paola Contreras, Gabriel Corona, Magdalena Cos, José Antonio Crespo, Carlos Cruz, Gabriela Delgado, Fernanda Díaz de León, Miguel Eraña, Esteban Garaiz, Aidé García, Vivette García, Brenda Gómez, Ana Vanessa González, Ramón Gutiérrez, Katya Hinke, Eduardo



Huchim, Ernesto Isunza, Francisca Jiménez, Lucina Jiménez, Clara Jusidman, Flavio Lazos, Erika Llanos, Norma Loeza, Osiris Marín, María Isabel Martínez, Consuelo Morales, Oscar Morales, Jorge Eduardo Navarrete, Marisol Noriega, Alberto Olvera, Joaquín Osorio, Ursula Oswald, Herminia Pasantes, Andrea Pérez, Carlos Pérez, Ivet Pérez, Donancy Resendiz, Ana Saiz, Maylí Sepúlveda, Alberto Serdán, Mónica Tapia, Enrique Valencia, Karina Vaquera, Gustavo Vela, Marcela Velázquez, Elio Villaseñor, Flor Zamora, Carlos Zetina.

Centro por un Recurso Efectivo AC, Circo Volador, Cause Ciudadano, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, AC (CADHAC), Controla Tu Gobierno AC, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social AC (Incidencia Social), Iniciativa Ciudadana para el Diálogo y la Promoción de la Cultura del Diálogo AC, Red por la Participación Ciudadana, Spatium Libertas AC.

REFERENCIAS

- Asociación de Internet .MX (2018) 14° Estudio sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México. Disponible en: <https://goo.gl/SgSqJd>
- Castellanos, Francisco. “Cherán ratifica al INE su negativa a instalar casillas electorales” en Proceso, 24 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/531352/cheran-ratifica-al-ine-su-negativa-a-instalar-casillas-electorales>
- Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2017) *Ley Modelo Interamericana Sobre Violencia Política Contra Las Mujeres la Violencia*. Disponible en: <https://goo.gl/ST4Ro1>
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2003) Resolución E/CN.4/2003/65 “Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del poder judicial, la administración de justicia, la impunidad”. Disponible en: <https://goo.gl/VfYD74>
- Dávila, Patricia “La FEPADE reporta 200 denuncias por violencia política de género”. Proceso, 25 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/531543/la-fepade-reporta-200-denuncias-por-violencia-politica-de-genero>
- Freidenberg, Flavia (2017) *La representación política de las mujeres en México*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Nacional Electoral Disponible en: <https://goo.gl/Tn7fdt>
- García, Anayeli “Senado tipifica, por fin, la violencia política de género”. Cimac Noticias, 10 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.cimacnoticias.com.mx/noticia/senado-tipifica-por-fin-la-violencia-politica-de-g-nero>
- Gutiérrez, Oscar. “Destituyen a alcaldesa de Oxchuc, Chiapas”. El Universal, 18 de febrero de 2018, sección: Estados. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/destituyen-alcaldesa-de-oxchuc-chiapas>
- Instituto Nacional de las Mujeres. *Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México*. Disponible en: <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/>
- Instituto Nacional Electoral Estado del ejercicio presupuestal al mes de junio 2018. Disponible en: <https://goo.gl/nWTMdi>
- _____ *Datos estadísticos del Consejo General 2014 - 2018*. Disponible en: <https://goo.gl/sEVKDY>

- _____ *Númeralia Proceso Electoral 2017-2018*. Publicado el 08 de julio de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/YXLQcu>
- _____ *Sistema de Consulta Estadística de las Elecciones Federales del INE*. Disponible en: <https://goo.gl/LUaEUs>
- López Norberto “El terror en la elección mexiquense 2017” en Barranco, Bernardo (2017) *El Infierno Electoral*, Grijalbo, México.
- López, Roberto. “Liberan a alcaldesa de Chenalhó tras acuerdos con grupo inconforme”. *El Sol de México*, 13 de abril de 2018, sección República. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/liberan-a-alcaldesa-de-chenalho-tras-acuerdos-con-grupo-inconforme-1610630.html>
- Marván, María. “Violencia política y narcoviencia” en *Excélsior*, publicado el 08 de marzo de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/bj9c18>
- Moreno, Dalía. “Habitantes de Cherán y Paracho piden casillas para votar”. *Quadratin*, 19 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.quadratin.com.mx/politica/habitantes-de-cheran-y-paracho-piden-casillas-para-votar-ine/>
- Naciones Unidas (2005) Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones Disponible en: <https://goo.gl/GzWZXr>
- Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013) *Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial*. Disponible en: <https://goo.gl/J2gZem>
- Olivares Alonso, Emir. “Pide la CNDH medidas cautelares para los desplazadas de Chenalhó y Chalchihuitán”. *La Jornada*, 29 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/11/29/estados/030n3est>
- Páez, Samantha (2018) “Puebla, uno de los cinco estados con más violencia política contra mujeres” en *Lado B*, publicado el 25 de febrero de 2018, retomado de *Cimac Noticias*. Disponible en: <https://goo.gl/9spPkp>
- Redacción “70 agresiones contra aspirantes y candidatas”. *SemMéxico*, 19 de mayo de 2018, sección: Elecciones 2018. Disponible en: <http://semmexico.com/gallery-post.php?id=4860>

- Redacción “Con 152 homicidios cierra cifra de asesinatos de políticos en campañas” Radio fórmula, 11 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=739533&idFC=2018>
- Redacción “Senado solicita información sobre violencia política de género”. Cimac Noticias, 15 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/noticia/senado-solicita-informacion-sobre-violencia-politica-de-genero>
- Redacción. “Asesinan a Jorge Nájera, capacitador del INE en Guerrero”. Animal Político, 21 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/05/asesinan-capacitador-ine-guerrero/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012*. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2012/html/ife.html
- Senado de la República. (2017) Acciones en el Senado para combatir la violencia política contra las mujeres. Disponible en: <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/articulo/viewFile/400/386>
- SUN. “Renuncian candidatos por inseguridad en Coyuca de Catalán, Guerrero”. Informador, 10 de mayo de 2018. Disponible en : <https://www.informador.mx/mexico/Renuncian-candidatos-por-inseguridad-en-Coyuca-de-Catalan-Guerrero-20180510-0166.html>

Leyes y marco Normativo:

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Disponible en: <https://goo.gl/Zd3sqX>
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. Disponible en: <https://goo.gl/PrbN8K>
- Código Electoral de la Ciudad de México. Disponible en: <https://goo.gl/fZgj65>
- Código Penal Federal. Disponible en: <https://goo.gl/aN8CQJ>
- Constitución Política de la Ciudad de México Disponible en: <https://goo.gl/KLnVpP>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://goo.gl/2VHLwF>

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Disponible en : <https://goo.gl/VtdBmg>
- Ley de Amparo. Disponible en: <https://goo.gl/DvaGyz>
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Disponible en: <https://goo.gl/GDMpTZ>
- Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/HMTQnj>
- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. Disponible en: <https://goo.gl/FpG8up>
- Ley General de Comunicación Social Disponible en: <https://goo.gl/mjWXeo>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en: <https://goo.gl/LketjB>
- Ley General de Partidos Políticos. Disponible en: <https://goo.gl/gFpz8A>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. Disponible en: <https://goo.gl/9HH3Wq>
- Ley General en Materia de Delitos Electorales. Disponible en: <https://goo.gl/SzNDR3>
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://goo.gl/duxsoi>
- Ley Procesal Electoral para la Ciudad de México. Disponible en: <https://goo.gl/RoHEQk>
- Organización de los Estados Americanos (1969) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Disponible en :<https://goo.gl/U5bk5M>
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://goo.gl/ygeiCo>
- Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral Disponible en: <https://goo.gl/HkYGn6>
- Reglamento de Fiscalización del INE. Disponible en: <https://goo.gl/jbVFXe>
- Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral Disponible en: <https://goo.gl/jUk6LM>
- Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://goo.gl/Hm32sp>
- Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral Disponible en: <https://goo.gl/1XtvHe>