

La presente publicación se realizó con recursos del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE) 2018. Dicho fondo se deriva de la suma de esfuerzos y recursos del Instituto Nacional Electoral (INE), del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales (FEPADE), y es administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo oficina México (PNUD). El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones de las autoridades electorales ni del PNUD México, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

Índice

1.	Introducción	3
2.	Instituto Nacional Electoral (INE)	
2.1	¿Qué es el INE?	5
2.2	¿Cuánto cuestan las elecciones?	5
2.3	Análisis de la estrategia de capacitación 2018	6
2.4	¿Qué es la casilla única?	14
2.5	Observación de la jornada electoral	18
2.6	Conclusiones respecto del INE	31
3.	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)	
3.1	¿Qué es la FEPADE?	35
3.2	Investigación y Prevención de Delitos Electorales.	36
3.2.1	Resultado de las denuncias presentadas por medio de FEPADETEL, FEPADENET y FEPADEMOVIL durante la jornada electoral 2017-2018	39
3.3	Blindaje Electoral	41
a.	Capacitación a Agentes del Ministerio Público de la Federación	42
3.4	Investigación y persecución de delitos electorales (delitos competencia de la FEPADE)	43
3.4.1	Investigación de delitos electorales previo al proceso electoral 2017-2018 (Datos estadísticos sobre rezago: actas circunstanciadas, averiguaciones previas, carpetas de investigación)	48
3.5	Conclusiones respecto de la FEPADE	54
4.	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	
4.1	¿Qué es el Tribunal Electoral?	57
4.2	Análisis de la capacitación del TEPJF	59

4.3	Análisis de estadística de asuntos del TEPJF	61
4.4	Visita al TEPJF y sus Salas Regionales	63
4.5	Resoluciones relevantes del TEPJF previo a la jornada electoral	71
4.6	Análisis de juicios de inconformidad	72
4.7	Conclusiones respecto del Tribunal Electoral	76
5.	Comunicación social	86
6.	Conclusiones	87
7.	Glosario	95

1. Introducción

"Una democracia constitucional supone no sólo la preminencia de la mayoría en el proceso de toma de las decisiones, sino también el control del poder y el respeto irrestricto de todos los derechos fundamentales."

-Lorenzo Córdova Vianello-

Afirmar que el andar democrático de México ha ido siempre en constante evolución no es una afirmación imprecisa, vaga o exagerada. Es más bien dar crédito a los constantes esfuerzos de mexicanos comprometidos con la nación y que han luchado contra múltiples factores con la finalidad de que día a día vivamos en un mejor México.

No todas las reformas, tanto a la Constitución como a las leyes y reglamentos que de ella emanar, han sido benéficas. Sin embargo, sí podemos afirmar que las mismas han nutrido poco a poco el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático con una tendencia clara: poder llegar eventualmente a lo dictado por los constituyentes en 1917.

Estas transformaciones a la Constitución y la normatividad que de ella deriva, atiende no solamente al esfuerzo legislativo, sino que, en concordancia con los artículos 39, 40 y 41 anteriormente citados, emanar del pueblo, sus organizaciones tanto sociales como académicas, sus partidos políticos y sus líderes sociales.

Es casi rutinario, de finales de los años 90 a la fecha, que constantemente se generen reformas en el campo electoral. Considero que no es coincidencia, pues es precisamente en estos años donde la voz del pueblo se ha manifestado con mayor frecuencia y en contra o a favor de diversas causas. El desarrollo tecnológico ha tenido mucho que ver, ya que el acceso a la información es mayor (no necesariamente mejor) y por ende las personas pueden tener diversos medios para hacerse de criterios y evaluar por sí mismos lo que sucede, lo que les afecta y lo que quieren.

Es en esta etapa donde tenemos la primera alternancia del partido político dominante, posteriormente una guerra al narcotráfico y el establecimiento de autodefensas; luego un retorno al antiguo sistema con la inconformidad del sector votante más joven (caso #yosoy132), así como una serie de reformas estructurales y precisamente ahora en estas elecciones, candidaturas independientes y un voto de castigo prefiriendo una nueva opción dado un sentimiento generalizado en el pueblo de repudio a las prácticas del actual gobierno.

Así como existieron estos movimientos sociales y políticos, los mismos impactaron a nivel legislativo y judicial, generando importantes cambios a nivel normativo, sustantivo y adjetivo, así como institucional y jurisdiccional. Es decir, pasamos de un sistema federal a un sistema centralizado o "nacional", se perfeccionaron los procesos de fiscalización, aumentaron los procedimientos administrativos ante el organismo autónomo, así como en los juicios recibidos por las instancias jurisdiccionales, se crearon nuevos procedimientos jurisdiccionales, Blindajes Electorales y hasta nuevas credenciales para votar atendiendo a temas de protección de datos personales.

Es así como damos inicio al análisis de una de estas modificaciones que atendieron a problemas clave en el proceso electoral de nuestro país: la Casilla Única.

¿Pero cuales fueron estos problemas? En opinión de la CMDH y con base en lo observado, a dos cuestiones fundamentales:

1. Optimización de recursos; y
2. Falta de participación ciudadana.

A reserva de profundizar en los capítulos correspondientes, solo recordaremos al lector que el INE insaculó a 12'071,447 ciudadanos para que fungieran como funcionarios de casilla. De dichos 12 millones, solo 2'759,001 ciudadanos aceptaron ser capacitados para ser funcionarios de casilla. En caso de que se hubiera tenido que capacitar con base en la norma anterior, es decir, casillas con 2 mesas directivas, el INE hubiera tenido que insacular a un número mucho mayor para poder obtener el apoyo de arriba de 5 millones de ciudadanos.

Por tanto, es claro que la reforma atendió a una optimización de recursos, pretendiendo una eficiencia y eficacia en el proceso.

El presente documento tiene como finalidad evaluar y examinar la eficiencia y eficacia de la Casilla Única para lo cual se observó con detenimiento el desarrollo aplicativo de la Casilla Única desde la capacitación de los funcionarios hasta su difusión, aplicación, impugnación en los tribunales y denuncias ante la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

2. Instituto Nacional Electoral

2.1 ¿Qué es el INE?

El INE es la autoridad encargada de organizar las elecciones federales, es decir, la elección del Presidente de la República y de, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión. Asimismo, el INE se encarga de organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas (OPLES), las elecciones locales.

La actuación del INE debe regirse por los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y máxima publicidad. Estos principios se encuentran previstos en los artículos 41 de la Constitución Federal y 29 de la Ley Electoral.

2.2 ¿Cuánto cuestan las elecciones?

Constantemente se cuestiona sobre el presupuesto que tienen tanto el INE como los Partidos Políticos (PP) año con año. Y es que no es poco el recurso destinado a nuestra democracia, este año por ejemplo, le fue asignado al INE la cantidad de \$17'426,427,970.00 M.N., de los cuales un poco más de la mitad se encuentran destinados a su presupuesto base y el remanente a proyectos del ejercicio en curso. Por otra parte, el presupuesto con el que contaron los PP para el 2018 fue de \$6'788,900,016.00 M.N. Es decir, un total de **\$24'215,327,986.00 M.N.**

A continuación los costos de las elecciones por los años 2012, 2015 (transformación IFE-INE y primera aplicación de la Casilla Única después de la reforma de 2014) y 2018:

Tabla 1

CONCEPTO	2012	2015	2018
Gasto de Operación	\$ 10,661,400,000.00	\$ 13,216,888,408.00	\$ 17,426,427,970.00
Presupuesto base	\$ 5,722,900,000.00	\$ 7,888,213,579.00	\$ 9,754,640,252.00
Proyectos	\$ 4,938,500,000.00	\$ 5,328,674,829.00	\$ 7,671,787,718.00
Financiamiento PP	\$ 5,292,500,000.00	\$ 5,355,522,828.00	\$ 6,788,900,016.00
TOTAL	<u>\$ 15,953,900,000.00</u>	<u>\$ 18,572,411,236.00</u>	<u>\$ 24,215,327,986.00</u>

Si hacemos un comparativo con los años previos, este año ha sido el que más caro le ha salido a México en su historia. Cerca de \$9'000,000,000.00 M.N. de diferencia entre el presupuesto total de 2012 y el 2018 (INE y PP).

2.3. Análisis de la estrategia de capacitación 2018

En el marco de sus atribuciones y funciones, el INE tiene a su cargo la capacitación electoral, la cual es la base para el desarrollo de las elecciones. En efecto, la capacitación electoral es una labor fundamental para la organización de una elección, pues nuestro sistema electoral en particular está construido sobre la base de la participación ciudadana. Esto, pues el voto es recibido y contado por ciudadanos, a fin de dotar de legitimidad a los comicios. En ese sentido, la capacitación que brinda la autoridad electoral, que es la experta en la organización de elecciones, es fundamental para que las elecciones se realicen exitosamente.

De acuerdo con el artículo 112 del Reglamento de Elecciones, los lineamientos a seguir en la estrategia de capacitación y asistencia electoral, al menos serán los siguientes:

1. Programa de integración de mesas directivas de casulla y capacitación electoral;
2. Manual de contratación de supervisores electorales y CAE;
3. Mecanismos de coordinación institucional;
4. Programa de asistencia electoral;
5. Articulación interinstitucional entre el Instituto y los OPLES, y
6. Modelos y criterios para la elaboración de materiales didácticos y de apoyo.

Como puede verse, la estrategia de capacitación y asistencia electoral debe contener el paso a paso a seguir para la organización de una elección, desde la contratación del personal

necesario (Supervisores Electorales y CAE), el reclutamiento de los ciudadanos que serán funcionarios de casilla (implica visitas y notificaciones), capacitación de funcionarios de casilla, difusión necesaria para estas actividades, la colaboración con otras instituciones, y elaboración de material didáctico para la capacitación dirigida a todos los sujetos que participarán en el proceso electoral.

Con base en estas reglas, el INE¹ diseña la estrategia de capacitación y asistencia electoral. En el proceso electoral 2018, el Consejo General del INE aprobó dicha estrategia mediante acuerdo INE/CG399/2017² de 5 de septiembre de 2017. Del referido acuerdo deben destacarse las siguientes determinaciones tomadas por el INE:³

1. Aprobó la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018 que está integrada por:
 - a. Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral;
 - b. Programa de Asistencia Electoral;
 - c. Manual de Contratación de las y los Supervisores electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales;
 - d. Programa de Capacitación Electoral (estructura curricular);
 - e. Mecanismos de Coordinación Institucional;
 - f. Articulación-Interinstitucional (INE-OPLES), y
 - g. Criterios para la elaboración de materiales didácticos y de apoyo.

2. En caso de que en el sorteo del mes que se realizará para la integración de mesas directivas de casilla del Proceso Electoral 2017-2018 resultara el mismo mes que el del Proceso Electoral 2014-2015, se deberá realizar un nuevo sorteo.⁴

¹ De acuerdo con el artículo 111 del Reglamento de Elecciones, los órganos encargados de diseñar la estrategia de capacitación y asistencia electoral son la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

² Acuerdo que fue confirmado por la Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-609/2017. Este acuerdo es consultable en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/eleccion-federal/>

³ Estos puntos son una síntesis de los puntos de acuerdo del INE/CG399/2017, consultable en <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/eleccion-federal/>

⁴ En el antecedente 35 del acuerdo en cita se especifica que esa determinación se toma para prever posibles rechazos a participar como funcionarios de casilla, por haber participado en anteriores procesos electorales.

3. Instruyó a las Direcciones de Capacitación y de Organización que realizaran lo necesario para implementar el Programa de Asistencia Electoral, en relación con la elaboración y distribución de materiales electorales a los presidentes de las mesas directivas de casilla, escrutinio y cómputo en casilla única, mecanismos de recolección y cómputos de las elecciones concurrentes (en 30 estados).
4. Asimismo, instruyó a las Direcciones de Organización, Capacitación y Registro Federal de Electores para que hicieran los estudios necesarios para la emisión del voto de personas hospitalizadas y del personal de hospitales, para evaluar la viabilidad de aplicar una prueba piloto en las elecciones de 2018.

Ahora bien, en el Documento Rector de la *Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral del Proceso Electoral 2017-2018*⁵ se establece que esta estrategia da respuesta a 2 objetivos estratégicos del *Plan Estratégico Institucional 2016-2026*, que son:⁶

1. Organizar procesos electorales con efectividad y eficiencia. Este objetivo atiende a uno de los principales fines del nuevo régimen electoral, que es homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales. En ese sentido, se busca estandarizar procedimientos.
2. Fortalecer la confianza y la participación ciudadana en la vida democrática y política del país. Para ello, esta estrategia establece las acciones para garantizar que el desarrollo de la jornada electoral recaiga en la ciudadanía (funcionarios de las mesas directivas de casilla), a través de un método de selección aleatorio y plenamente capacitada.

⁵ Documento Rector de la *Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018*, emitida por el INE. Consultable en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93601/CGex201709-05-ap-unico-a1.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

⁶ Esta información corresponde a lo planteado en el citado *Documento Rector de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018*, INE, México, 2017, p.6, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/93601/CGex201709-05-ap-unico-a1.pdf?sequence=2&isAllowed=y>, fecha de consulta: 7 de agosto de 2018.

Siguiendo esos objetivos, la Estrategia de Capacitación del Proceso Electoral 2018 se planteó para cumplir con la misión de integrar las mesas directivas de casilla, capacitar a los funcionarios de casilla y asistirlos para el adecuado cumplimiento de sus tareas previo, durante y después de la jornada electoral del 1 de julio de 2018.⁷

En razón de esos objetivos, la CMDH consideró de relevancia analizar la referida Estrategia de Capacitación contenida en su Documento Rector y demás material que elaboró el INE para capacitar a los Supervisores Electorales, los CAE y los funcionarios de casilla y hacer un balance de lo observado el día de la jornada electoral del 1 de julio.

En el citado Documento Rector se prevén las 6 líneas estratégicas a seguir en el proceso electoral 2017-2018, así como los documentos en los que se detallaron las líneas de acción a seguir para lograr los objetivos planteados. Todo ello encaminado a la integración de las mesas directivas de casilla en las que se recibiría y contaría la votación en las elecciones federales y locales, en su mayoría bajo el modelo de casilla única, pues, como sabemos, en este proceso electoral se llevaron a cabo 3 elecciones federales en concurrencia con elecciones locales en 30 estados de la República Mexicana.

Si bien nuestra observación es una mínima muestra del trabajo de capacitación electoral que realiza el INE, es un ejemplo de la ardua labor que realiza su personal para lograr la organización exitosa de elecciones, que en nuestro sistema son primordialmente de participación ciudadana, es decir, la ciudadanía se convierte en autoridad electoral el día de la elección.

Del taller en mención, puede destacarse que la capacitación a Supervisores Electorales y CAE es intensa pues estos talleres se realizan en pocos días y las actividades se realizan en jornadas completas de 8 horas aproximadamente. El Vocal Ejecutivo de la 13 Junta Distrital visitada comentó que los talleres se realizan en una semana (entre 3 y 5 días de actividades continuas) y se dividen en grupos para abarcar la totalidad de temas.

⁷ *Ídem*, p. 7.

Esta situación obedece a los plazos cortos que rigen la organización de las elecciones, mismos que están establecidos en ley y demás normativa de la materia (Reglamentos y Acuerdos). En efecto, las fechas en las que el INE debe contratar a los Supervisores Electorales y CAE debe atender a las fechas previstas para la selección de ciudadanos que serán funcionarios de casilla, pues para que serán los CAE quienes los visitaran, notificarán y sensibilizarán desde la primera etapa de capacitación. En ese sentido, los plazos y fechas deben planearse con esa visión.

De ahí que se justifique que el INE haya diseñado talleres y capacitaciones de jornadas intensas para preparar a su personal para las tareas que realizarán en campo, visitando, convenciendo y capacitando a los funcionarios de casilla. En ese sentido, los talleres impartidos se realizan en 3 o 5 días con jornadas de 8-10 horas por día de capacitación continua. Este tipo de cursos o talleres tan intensos se hacen muy pesados para los participantes, tanto para quienes los imparten como para quienes los toman. En otras palabras, ello atiende a la necesidad de hacer operativo el diseño legal.

A lo anterior se suma el universo de ciudadanos que los CAE deben visitar, notificar, sensibilizar, convencer y capacitar para que participen como funcionarios de casilla y realicen sus actividades de la mejor manera. Estas circunstancias acortan los tiempos con los que el personal del INE cuenta para lograr esta tarea.

Tomando en cuenta estas circunstancias, como ya se dijo, la efectividad y eficacia de la estrategia de capacitación formada con todos los documentos, manuales y programas que se detallaron al inicio de este apartado quizá no sea una debilidad del INE. Más bien, lo que debemos cuestionar es si toda esta planeación y documentación puede prever las dificultades fácticas que representan las elecciones en nuestro país. Para esto resulta interesante analizar algunos datos que se precisan a continuación.

- Del total de ciudadanos que integran la Lista Nominal se tomó el 13% de ciudadanos para una primera selección de ciudadanos que pudieran ser funcionarios de casilla:

Tabla 2

Ciudadanos en la Lista Nominal ⁸		13% de la Lista Nominal ⁹
89'123,355		12'071,447 Ciudadanos seleccionados Primera etapa de capacitación

- Se contrataron 6,277 Supervisores Electorales y 38,767 CAE, que da un total de 45,044 personas contratadas.¹⁰ Los CAE contratados se encargaron de visitar, notificar y capacitar a los ciudadanos seleccionados para ser funcionarios de casilla, bajo la vigilancia de los Supervisores Electorales. Esto, considerando que el país tiene un territorio de aproximadamente 2,000,000 km².
- En la primera etapa, esos 38,767 CAE visitaron a 12'070,898 ciudadanos del total de los que fueron seleccionados,¹¹ es decir, cada CAE debía visitar a aproximadamente 311 ciudadanos¹² en un periodo de 52 días (incluyendo fines de semana).¹³ Esto implica que cada CAE debía visitar un promedio de 5 o 6 ciudadanos por día, suponiendo que no descansaran ni un sólo día de la semana.
- También en esa primera etapa, esos 38,767 CAE capacitaron a 2'918,763 ciudadanos, es decir, 75 ciudadanos¹⁴ por cada CAE. De esos 2'918,763 ciudadanos, 2'759,001 resultaron aptos para ser funcionarios de casilla (el 94.5% del total de personas

⁸ Este dato se obtuvo de "Numeralia Proceso Electoral 2017-2018", INE, p. 9, consultable en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>, fecha de consulta: 6 de agosto de 2018.

⁹ Este dato se obtuvo de "Numeralia Proceso Electoral 2017-2018", INE, p. 12 (ver nota anterior). Cabe precisar que, en dicho documento, el INE reporta que se seleccionaron 12,071,447 ciudadanos, es decir, el 13% de la lista nominal más 489,973 ciudadanos tomados de esa lista, la cantidad total equivale al 13.54% de la lista nominal. En otras palabras, el INE seleccionó un 0.54% más de ciudadanos de la lista nominal.

Para efectos del presente informe, no se consideran las cifras correspondientes a la integración de las Mesas de Escrutinio y Cómputo para votos de mexicanos residentes en el extranjero. En el documento en cita, el INE señala esas cifras por separado.

¹⁰ Cifra obtenida de "Numeralia Proceso Electoral 2017-2018", INE, p. 18 (ver nota 29).

¹¹ Esa cifra representa el 99.9% de los 12'071,447 ciudadanos seleccionados de la lista nominal. Esta información se obtuvo de "Numeralia Proceso Electoral 2017-2018", INE, p. 12 (ver nota 29).

¹² La cifra exacta es de 311.37.

¹³ La primera etapa de capacitación se realizó del 7 de marzo al 27 de abril (Ver Tabla 5, Fechas de Actividades).

¹⁴ La cifra exacta es de 75.28.

capacitadas).¹⁵ Del total de ciudadanos que fueron capacitados en esta etapa, 159,762 no fueron aptos para ser funcionarios de casilla, pero de cualquier forma los CAE deben capacitarlos, como parte del procedimiento.

- Se designaron 1'398,693 funcionarios.¹⁶ En la segunda etapa de capacitación, los CAE realizaron la entrega de nombramientos a los funcionarios designados, impartieron capacitaciones específicas y realizaron simulacros de la jornada electoral. Al respecto, se destacan las siguientes cifras:

Tabla 3

Actividad realizada	Número de ciudadanos ¹⁷	Número de ciudadanos por cada CAE ¹⁸
Entrega de nombramientos a funcionarios de casilla	1'397,827	36.06
Capacitación específica	1'397,350	36.04

De la tabla anterior, se advierte que se capacitaron 1'397,350¹⁹ funcionarios de casilla en la segunda etapa de capacitación, lo que implicó aproximadamente 36 ciudadanos capacitados por cada CAE. De igual forma, el número de ciudadanos que cada CAE debía visitar para entregar su nombramiento, fue de aproximadamente 36 ciudadanos.

- Finalmente, esto se reflejó en 156,792 casillas instaladas de un total de 156,807. Únicamente 15 casillas no se instalaron, esto es, se instaló el 97.86% de las casillas aprobadas. En cuanto a su integración, 908,301 ciudadanos participaron como funcionarios de casilla, del total de 928,110²⁰ que se requerían. En otras palabras, las casillas instaladas se integraron por el 97.86% de los funcionarios necesarios.

¹⁵ Cifras obtenidas de "Numeralia Proceso Electoral 2017-2018", INE, p. 12 (ver nota 41).

¹⁶ Ídem, p.13.

¹⁷ Ídem, p.14.

¹⁸ El número de ciudadanos que cada CAE visitó para entregarle su nombramiento y de ciudadanos que capacitó varía por decimales. Si se consideran las cifras exactas, el resultado es exacto. Esas cifras son: 36.05713622 en el caso de entrega de nombramientos, y 36.04483194 para ciudadanos capacitados.

¹⁹ Ídem, p.14.

²⁰ Estas cifras varían con las cifras de funcionarios designados (1'398,693), pues la cifra de funcionarios requeridos el día de la jornada no incluye a los suplentes generales que fueron designados.

Ídem, pp. 20 y 74.

Estos números reflejan el enorme trabajo realizado por la autoridad electoral, que diseña en papel los procedimientos a seguir para lograr que todos los ciudadanos puedan emitir su voto el día de la jornada electoral y que su voto cuente. Estas son las cifras a las que se enfrentó en el proceso electoral 2018, que ha sido el más grande de la historia de México, por la magnitud (número de cargos a elegir, elecciones locales en casi todo el país y elección federal presidencial).

Por último, no debemos olvidar el problema que aquejó a las elecciones y hoy es un tema latente en el inicio de funciones de quienes resultaron electos y, en general, de todo el país: la violencia. Esta violencia alcanzó al proceso electoral, estuvo latente en cada momento. Durante el proceso electoral hubo más de 100 asesinatos de actores políticos, incluyendo candidatos y funcionarios partidistas.

Lamentablemente, el personal electoral no escapó a este problema y durante el proceso se dieron 2 incidentes de violencia en contra de Supervisores Electorales y CAE. Un Supervisor Electoral fue asesinado en Guerrero en mayo. El Consejero del INE, Marco Baños, presidente de la Comisión de Organización y Capacitación, se pronunció al respecto, de acuerdo con una entrevista que dio al diario Milenio,²¹ y reprobó el acto de violencia. Refirió que el otro incidente reportado fue un balazo a una CAE que no pasó a mayores.

Si bien la violencia no fue un tema generalizado por lo que hace a Supervisores Electorales y CAE, es una situación que no debemos dejar de hacer notar, pues en el momento en que la invisibilizamos comenzamos a verlo como normal. No debemos olvidar que la violencia va en aumento y debemos tenerlo presente para procesos electorales siguientes. La participación ciudadana puede verse notablemente afectada por este tema, en detrimento de la democracia de nuestro país. Es por esto que, a pesar de no ser el tema central de este proyecto, la CMDH no puede ignorar este tipo de sucesos que vulneran los derechos humanos.

Estas notas periodísticas son muestra de que el INE enfrenta un sinnúmero de dificultades para realizar de manera eficiente y efectiva su labor de organizar elecciones. Sin duda el INE

²¹ <http://www.milenio.com/policia/alerta-en-ine-por-asesinato-de-supervisor-en-guerrero>

realiza un enorme esfuerzo por acercarse a la ciudadanía e incentivar su participación en los procesos electorales. Como vimos en este apartado, cuenta con un número enorme de materiales didácticos y de difusión para lograr una adecuada capacitación electoral, pero no podemos negar que los niveles de escolaridad en el país son otro factor que entorpecen la labor del INE.

Como ejemplo de lo anterior, basta mencionar que el Manual de las y los Observadores Electorales tiene una extensión de 143 páginas a las que no todo ciudadano puede tener un fácil acceso o entendimiento, lo que puede desincentivar la participación. Otro caso es la gran extensión del material de apoyo de los CAE, cuyo manual tiene 2 tomos. Si bien contienen de manera didáctica lo indispensable para desarrollar su labor, el tiempo corto con el que cuentan para sus funciones aunado a un material tan extenso suma dificultades a esta labor.

Contamos con una democracia plagada de procedimientos detallados, que se han diseñado para combatir la desconfianza sobre la que se ha construido nuestro sistema democrático. Debemos reflexionar en este punto sobre los costos de nuestra democracia, como se mencionó en el apartado anterior, con todo lo narrado, no se cuestiona el uso diligente de los recursos que recibe el INE, pues los emplea para la organización eficiente de las elecciones, logrando sortear todas las barreras que se han detallado en este apartado. Sin embargo, el cuestionamiento es ¿debemos continuar con un sistema electoral como el que conocemos? ¿Debemos transitar a un sistema electoral con menos procedimientos y más eficiente y racional económicamente hablando? El reto siguiente es buscar la manera de equilibrar confianza y credibilidad, tendiendo a reducir costos y echando mano de la tecnología.

2.4 ¿Qué es la casilla única?

La Casilla Única es aquella que se instala cuando hay elecciones federales y locales en el mismo día (elecciones concurrentes). Por tanto y en términos coloquiales, la Casilla Única se puede explicar como la reunión de lo que antes sucedía en dos mesas separadas, en una sola y siendo el conteo de manera simultánea.

La inclusión de la Casilla Única a partir de 2015 en elecciones concurrentes, atiende a un ánimo de eficiencia y eficacia en las elecciones, maximizando cada recurso para hacer frente a retos crecientes en las elecciones como lo son: ciudadanía más participativa, consciente y exigente de sus derechos.

Si bien es cierto los ciudadanos encontrarían un beneficio inmediato al identificarse y votar en una sola mesa, otra de las bondades del sistema de casilla única es la reducción de funcionarios en elecciones concurrentes ya que las casillas, desde 2015 se encuentran integradas por 9 funcionarios y no por 14 como sucedía anteriormente. La integración de la Casilla Única a partir de la reforma es la siguiente:

- a) 1 presidente
- b) 2 Secretarios
- c) 3 Escrutadores
- d) 3 Suplentes generales

Otra de las innovaciones de la Casilla Única, es el cómputo simultáneo de los votos federales y locales en la Casilla Única se vuelve simultáneo de la siguiente manera:

1. Se cuentan los votos de Presidente con los de Jefe de Gobierno o Gobernador;
2. Se cuentan los votos de Senadores con los de Diputados Locales; y
3. Se cuentan los votos de Diputados Federales con los de Alcaldías o Ayuntamientos.

Es justo aquí donde se aprecia un problema técnico legal que puede presentar problemas operativos relevantes en escenarios sumamente competidos. Para explicar con mayor detalle, a continuación se transcribe el artículo 289 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

"Artículo 289.

1. *El escrutinio y cómputo se llevará a cabo en el orden siguiente:*
 - a) *De Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;*
 - b) *De senadores;*

- c) *De diputados, y*
- d) *De consulta popular*

2. *En el caso de que se hubiere instalado casilla única en elecciones concurrentes, en forma simultánea a los cómputos a que se refiere el párrafo anterior, se realizará el cómputo local en el orden siguiente:*

- a) *De Gobernador o Jefe de Gobierno;*
- b) *De diputados locales o diputados a la Asamblea Legislativa, y*
- c) *De ayuntamientos o de titulares de los órganos político administrativos del Distrito Federal."*

Como se puede observar, el conteo se realiza de forma simultánea, esto es, mientras se cuentan los votos federales, también se cuentan los votos locales. A simple vista, estamos frente a una modificación que genera ahorros por la eficiente distribución de atribuciones entre los funcionarios de casilla.

Ahora bien, si trasladamos ese conteo simultáneo al ambiente que pueden estar viviendo los funcionarios de casilla con su interacción con los representantes de partidos, la historia en cuanto a la eficiencia puede cambiar radicalmente.

Regresemos en el tiempo al escenario de elecciones concurrentes antes de la reforma de 201_ e imaginemos el conteo: En la mesa que corresponde a las elecciones de gobernador, el Presidente de dicha mesa supervisa el conteo mientras que el funcionario que preside la mesa de elecciones federales supervisa el conteo de las correspondientes a Presidente de la República. Imaginemos también que en cada una de las mesas, tenemos a representantes de partidos que vigilan el conteo y que pueden tener o no observaciones que llamen la atención del Presidente, de casilla local o federal que corresponda. Al estar las mesas separadas, en el momento en el que algún representante de partido inicie a ejercer cualquier tipo de presión sobre los escrutadores y hasta sobre el propio Presidente de mesa (por ejemplo de mesa local), la pausa que se genere en dicha mesa no afectará el conteo de la otra.

Ahora bien, hagamos el mismo ejercicio pero para el caso de la Casilla Única y reflexionemos sobre los siguientes supuestos:

1. En el momento en el que el representante de cualquier partido interrumpa el cómputo de las elecciones locales, de conformidad con el artículo 289 de la LGIPE anteriormente transcrito, resultaría necesario parar el cómputo de la elección federal y esperar a que se reanude el cómputo de las elecciones locales ya que el cómputo debe de ser simultáneo;
2. Dado que según el inciso e) del artículo 290 de la LGIPE dicta que los escrutadores clasificarán las boletas bajo la supervisión del Presidente, resulta fundamental que las mesas (en sentido literal), se encuentren posicionadas de forma tal que el Presidente pueda en efecto ejercer la inspección superior respecto del trabajo de ambos escrutadores;
3. La respuesta de los funcionarios de casilla, y en especial del Presidente, a la presión que puedan ejercer los representantes de casilla puede ser bastante fuerte. ¿Se encuentran los funcionarios de casilla capacitados para que en su primer día (y único) de trabajo se enfrenten al reto de una Casilla Única y sobre todo a la presión en caso de unos comicios sumamente competidos (diferencias porcentuales mínimas entre candidatos)?

Igualmente en dichas casillas, afortunadamente no se dieron diferencias importantes entre los propios funcionarios de casillas ni con los representantes de partido aún cuando se dieron importantes omisiones por olvido de la normatividad, tanto de los funcionarios de casilla como de los propios representantes de partido.

Es decir, la casilla única presenta beneficios pero amplias áreas de oportunidad al momento de iniciar el cómputo de votos. El propio Consejero Marco Antonio Baños, durante la presentación del libro "Monitor Democrático 2018. Para Legitimar la Elección Presidencial 2018: Cultura Cívica-Transparencia", en la sede del Instituto Nacional Electoral (INE), consideró que en el futuro inmediato tienen que hacerse un análisis sobre realizar una reforma electoral, particularmente respecto de la casilla única ya que es uno de los

elementos que “mayor revisión necesita”. En dicha ocasión, el consejero explicó que “si bien es cierto la casilla única permite a los ciudadanos ejercer su derecho al voto en comicios concurrentes (...), al final es complicado el conteo de sufragios”, pronunciándose adicionalmente a que la futura reforma electoral, incluya mecanismos electrónicos que apoyen definitivamente con la organización de las elecciones, pero de forma específica a la recepción de la votación.

Con la finalidad de hacer una adecuada observación del desarrollo operativo de la Casilla Única, la CMDH acreditó a diversos observadores electorales de conformidad con el procedimiento que se describe en el capítulo siguiente.

2.5 Observación de la jornada electoral

Acreditación de observadores electorales por conducto de la CMDH

Los observadores electorales son todas aquellas personas que estén interesados en el desarrollo de las elecciones. Su participación se encuentra regulada en el artículo 217 de la Ley Electoral.

Resultado de la convocatoria, la CMDH recibió la solicitud de 121 personas, de las cuáles únicamente 111 lograron acreditarse como observadores electorales, pues las 10 personas restantes no tomaron la capacitación necesaria o no contaban con su credencial para votar vigente

Cabe precisar que únicamente 102 personas de las 111 que se capacitaron obtuvieron su acreditación como observadores electorales, registradas ante el INE a través de la CMDH. Es importante señalar que las personas que no obtuvieron su acreditación porque tuvieron problemas con la vigencia de su credencial para votar o por razones personales.

Finalmente, es importante señalar que la CMDH, el 19 de julio de 2018 presentó a PNUD la lista de las 102 personas acreditadas como observadores electorales por su conducto. Lo anterior, para dar cumplimiento a lo establecido a los plazos establecidos en la convocatoria del FAOE 2018. Con ello, la CMDH cumplió la meta que se planteó en el proyecto “Casilla

Única: Avances y Retos en la Justicia Electoral 2018” presentado al PNUD, con el que resultó beneficiaria del FAOE, que eran 100 observadores electorales.²²

El 1 de julio de 2018, la CMDH realizó un despliegue de observadores electorales que acudieron a observar el trabajo de los funcionarios de las mesas directivas de casilla de diversas casillas únicas, haciendo énfasis en la instalación y apertura de casillas y en el cómputo de los votos.

La CMDH proporcionó a los observadores electorales que acudieron a las capacitaciones impartidas en sus oficinas, así como a monitores electorales, un cuestionario sobre la jornada electoral y cómputo de votos, para facilitar el reporte de la observación realizada.

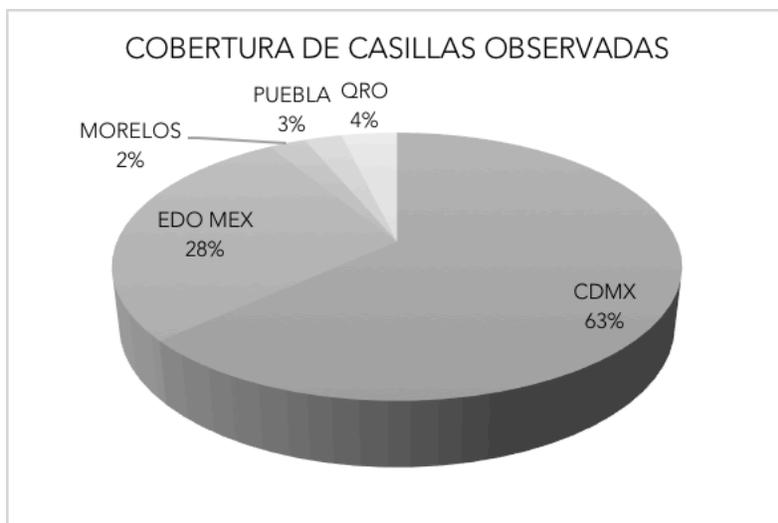
Durante los 15 días posteriores a la elección, la CMDH recibió los reportes de los observadores y monitores electorales²³ que decidieron colaborar con el presente proyecto de observación electoral. En esos días, se recabaron reportes correspondientes a 79 casillas únicas observadas, de los que se obtuvo la información que se detalla en este apartado.

Respecto a la cobertura que tuvo la observación realizada en la jornada electoral, como se mencionó en el apartado anterior, la CMDH contó con observadores en 5 estados de la República: Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Puebla y Querétaro (ver Gráfica 6). Cabe precisar que la mayoría de casillas observadas se ubicaron en Ciudad de México y Estado de México, ya que en los demás estados se observó un promedio de 2 o 3 casillas.

Gráfica 1

²² Como se dijo en párrafos precedentes, la CMDH logró acreditar por su conducto 102 observadores electorales.

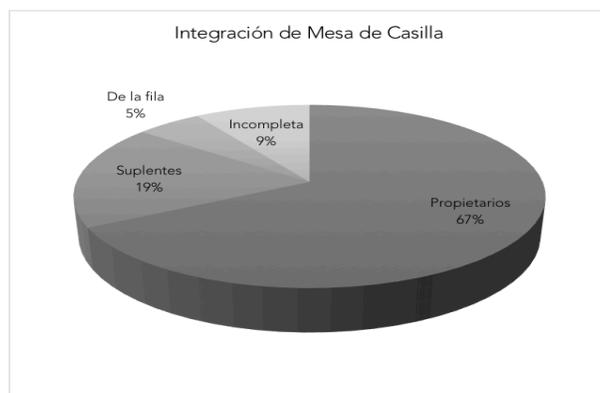
²³ Se recibieron algunos reportes de observadores que se acreditaron individualmente o de personas que no pudieron obtener su acreditación como observadores electorales pero colaboraron apoyando a algún observador electoral de la CMDH.



En cuanto a los momentos de la jornada electoral que se consideraron de mayor relevancia para el presente informe, los reportes recibidos reflejaron los siguientes datos:

⇒ Integración de Mesa Directiva de Casilla Única

Gráfica 2



Dentro de la muestra de casillas observadas, correspondiente a un número de 79 casillas,²⁴ se pudo observar que solamente un porcentaje del 9%, mismo que corresponde a 6 casillas, no se integraron en su totalidad y, por tanto, funcionaron de manera incompleta. Lo que corresponde al 91% restante de casillas, se integraron en su totalidad, ya sea por propietarios o suplentes generales, y en su defecto, por personas que fueron tomadas de la fila.

²⁴ Es importante precisar que se recibieron un total de 79 reportes correspondiente a igual número de casillas. Sin embargo, no en todas las casillas se observaron todas las etapas de la jornada electoral, por lo que en los datos que se presentan en las gráficas y tablas siguientes el número de casillas es variable.

⇒ Hora de inicio de la votación

Gráfica 3



Tabla 4

<i>Hora</i>	8:00 - 8:30	8:30 - 9:00	9:00 - 9:30	9:30 - 10:00	Total
<i># de casillas</i>	26	35	14	2	74 ²⁵
<i>porcentaje</i>	34%	45%	18%	3%	100%

Así, para la muestra observada, predomina el inicio de las votaciones en un rango de horas entre 8:30 y 9:00. Dentro de la observación realizada, se obtuvieron datos relevantes relacionados con la operatividad del proceso de apertura de las casillas, como es el hecho de que el inicio de la votación se retrasó en un alto porcentaje de las casillas observadas, aún y cuando su integración fue, en su mayoría, con funcionarios propietarios y suplentes.

Al respecto, es importante señalar que la última hora de inicio de votación dentro de la muestra de casillas observadas, fue a las 9:38 horas. Asimismo, resulta relevante el hecho de que no se observó casilla alguna que abriera puntualmente, conforme a lo establecido en la LGIPE,²⁶ a las 8:00 horas. Conforme a los reportes de los observadores, se advirtió que una de las razones que retrasa el inicio de la votación es debido a que el proceso de armado del material para las casillas (urnas, mamparas, mesas, etc.) y de conformación de la mesa directiva, toma más tiempo del que se tiene previsto en ley.

²⁵ Únicamente en 74 reportes, de los 79 entregados, se especificó la hora de inicio de la votación.

²⁶ Artículos 273 y 274 de la LGIPE.

⇒ Cierre de la votación²⁷

Gráfica 4

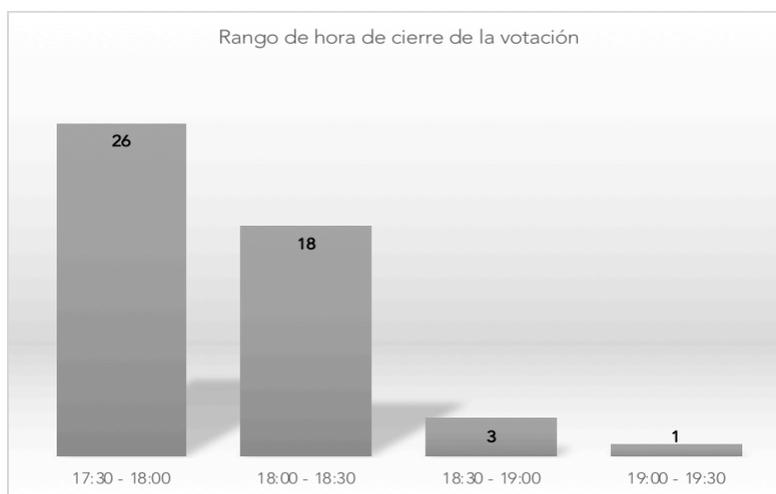


Tabla 5

<i>Hora</i>	17:30 - 18:00	18:00 - 18:30	18:30 - 19:00	19:00 - 19:30	Total
<i># de casillas</i>	26	16	3	1	46 ²⁸
<i>porcentaje</i>	56%	35%	7%	2%	100%

En cuanto al cierre de la votación, se encontró que en las casillas observadas cerraron a las 18:00 horas. En aproximadamente el 54% de esas casillas, las personas terminaron de votar entre las 17:30 y las 18:00 horas, mientras que en el resto de las casillas las personas terminaron de votar posterior a las 18:00 horas porque había gente formada al momento de cerrar la votación, con la precisión de que en todas se permitió a esos ciudadanos emitir su voto.

En las casillas observadas se detectaron algunos casos con diferencias de horarios radicales, puesto que hubo tanto casillas que a las 17:33 horas ya no tenían gente formada, como alguna casilla en la que a las 19:23 horas votó la última persona (ver Tabla 11, los datos se encuentran resaltados en la tabla -numerales 45 y 79-).

Tabla 6

²⁷ Cabe precisar que, durante el cierre de la votación, únicamente se observaron 48 casillas.

²⁸ Únicamente en 46 reportes, de los 79 entregados, se especificó la hora en que votó la última persona.

# de casilla	Cierre	Última votación
1. 92 B	18:00	18:34
2. 175 B	18:00	18:27
3. 176 B	18:00	17:55
4. 278 B	18:00	18:10
5. 403 B	18:00	-
6. 475 B	18:00	-
7. 475 C1	18:05	-
8. 528 B	18:00	17:58
9. 528 C1	18:00	-
10. 530 B	18:00	17:53
11. 568 B	18:00	17:53
12. 568 C1	18:00	17:50
13. 606 B	18:00	17:50
14. 606 C1	18:00	17:53
15. 627 C1	18:00	-
16. 694 B	18:00	18:01
17. 713 B	-	-
18. 717 B	18:00	17:59
19. 1094 B	17:55	17:55
20. 1097 B	17:55	17:50
21. 1097 C1	18:00	17:50
22. 1105 B	18:00	17:50
23. 1105 C1	-	-
24. 1266 B	18:00	17:45
25. 1287 B	18:00	17:55
26. 1298 B	18:00	-
27. 1380 B	18:00	17:53
28. 1380 C1	18:00	-
29. 1380 C2	18:00	-
30. 1390 B	18:00	-
31. 1429 B	18:00	18:30
32. 1456 B	18:00	18:33
33. 1456 C1	18:00	-
34. 1538 B	18:00	18:10
35. 1663 B	18:00	-
36. 1664 B	18:00	-
37. 1665 B	18:00	17:58
38. 1972 B	18:00	17:58
39. 1972 C1	18:00	-
40. 1973 B	18:00	-
41. 1974 B	-	-
42. 2007 B	18:00	17:45
43. 2025 B	18:00	-
44. 2476 B	18:00	-
45. 2556 B	18:00	17:33
46. 2557 B	18:08	18:08
47. 3051 B	18:10	-
48. 3450 B	18:00	17:55
49. 3459 B	18:00	18:05
50. 3465 B	18:00	18:08
51. 3511 B	18:00	17:53
52. 3941 C1	18:00	17:50
53. 4034 B	18:00	17:50

# de casilla	Cierre	Última votación
54. 4034 C1	18:00	-
55. 4321 C1	18:00	-
56. 4410 B	18:00	17:59
57. 4410 C1	18:00	18:06
58. 4455 B	18:00	18:13
59. 4455 C1	-	-
60. 4506 B	18:00	17:55
61. 4513 B	18:00	18:04
62. 5002 B	18:00	18:05
63. 5018 B	18:00	17:42
64. 5509	18:00	18:27
65. 5035 B	18:00	-
66. 5060 B	18:00	-
67. 5061 B	18:00	18:12
68. 5062 B	18:00	-
69. 5070 B	18:00	-
70. 5071 B	18:00	18:34
71. 5072 B	18:00	-
72. 5107 B	18:00	-
73. 5107 C1	18:00	-
74. 5107 C2	18:00	18:15
75. 5107 C3	18:00	-
76. 5107 C4	18:00	18:19
77. 5108 B	18:00	-
78. 5109 B	18:00	-
79. 6262 B ²⁹	18:00	19:23
Promedio	18:00	18:01:00

⇒ Gente formada al cierre de las casillas

Tabla 7

	Gente formada para votar	
	Si	No
# de casilla	13	61
porcentaje	17.57%	82.43%

Gráfica 5

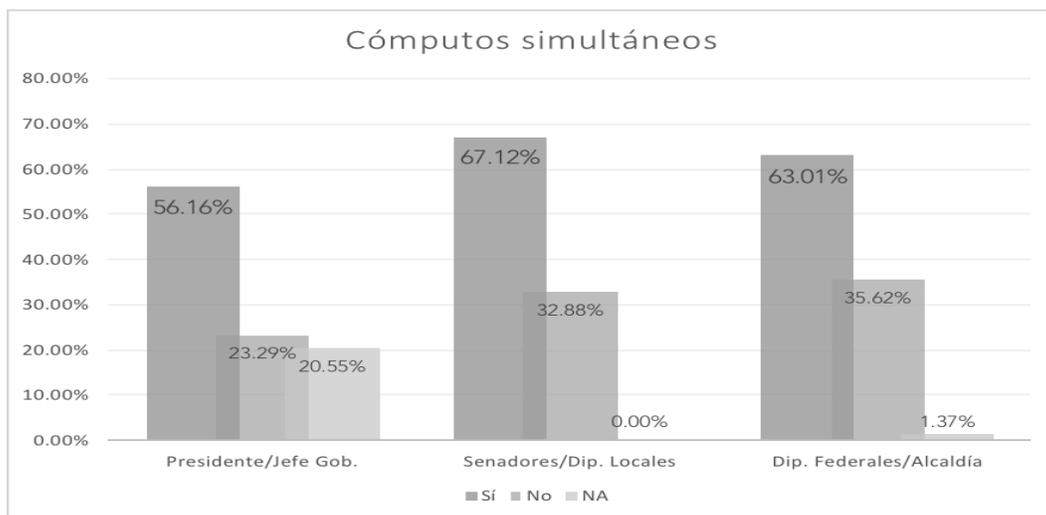
²⁹ En el reporte entregado por la observadora electoral que estuvo en esa casilla reportó que se dejó votar mucho tiempo después de las 18:00 horas, quizá porque las personas intimidaron a los funcionarios de la mesa directiva de casilla.



Como puede advertirse en aproximadamente el 82.43% de las casillas observadas, se constató que a la hora del cierre de la votación ya no se encontraba gente formada, mientras que en el 17.57% restante sí había gente en la fila, misma que, conforme a los reportes recibidos, pudieron ejercer su derecho de voto, aún después del cierre de casilla.

⇒ Cómputos simultáneos

Gráfica 6



En cuanto a los cómputos simultáneos, se observó lo siguiente:

Elección Presidencial:

- En un 56.16% de las casillas observadas se realizó el cómputo de esta elección al mismo tiempo que el de la elección de jefatura de gobierno o de gobernador, según el caso.
- En un 23.29% de las casillas observadas, el cómputo no se llevó a cabo simultáneamente. Las razones de ello, conforme a los reportes entregados, fue por

cuestiones de operatividad de la casilla, dificultades de espacio, condiciones climáticas o por desconocimiento del procedimiento.

- En algunos casos, los cómputos no fueron simultáneos porque en las entidades federativas correspondientes a ciertas casillas observadas no hubo elección de gobernador³⁰ (mostrado en la gráfica como "NA").

⇒ Operatividad en la casilla única

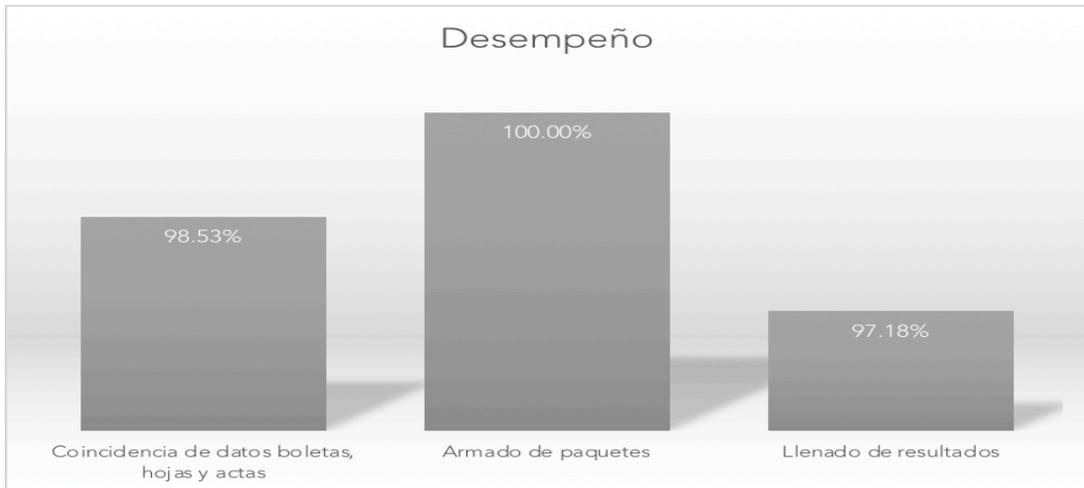
En cuanto a la operatividad en casillas, se observó que al final, en un alto porcentaje (98.53%, Gráfica 12) de las casillas observadas hubo coincidencia en los datos que se debían anotar en los cuadernillos de operaciones y las actas, y esto coincidía a su vez con el conteo de las boletas.

De igual forma, se observó que en las casillas observadas hubo efectividad en el armado de los paquetes electorales, pues las cintillas de identificación de los sobres en los que debían guardarse las boletas y demás documentación facilitaron el trabajo a los funcionarios de casilla. En este punto, es importante señalar que las confusiones para identificar los sobres o el material necesario en cada momento de la jornada, en varios casos ocurrió en la instalación de la casilla o al concluir el cómputo de cada elección, pero ya no al momento de armar los paquetes electorales. Aunado a ello, las confusiones se presentaban con la documentación que había que llenar como el acta de jornada, de resultados y cuadernillo de operaciones.

También, los reportes de las casillas observadas reflejaron que en la mayoría de las casillas los resultados se asentaron adecuadamente en los carteles o sábanas de resultados que se colocaron afuera de cada casilla (97.18%, ver Gráfica 7).

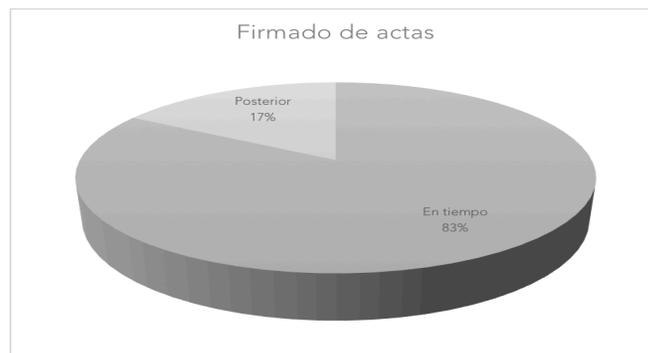
Gráfica 7

³⁰ Por ejemplo, en Querétaro y Estado de México.



⇒ Firma de actas de jornada electoral

Gráfica 8



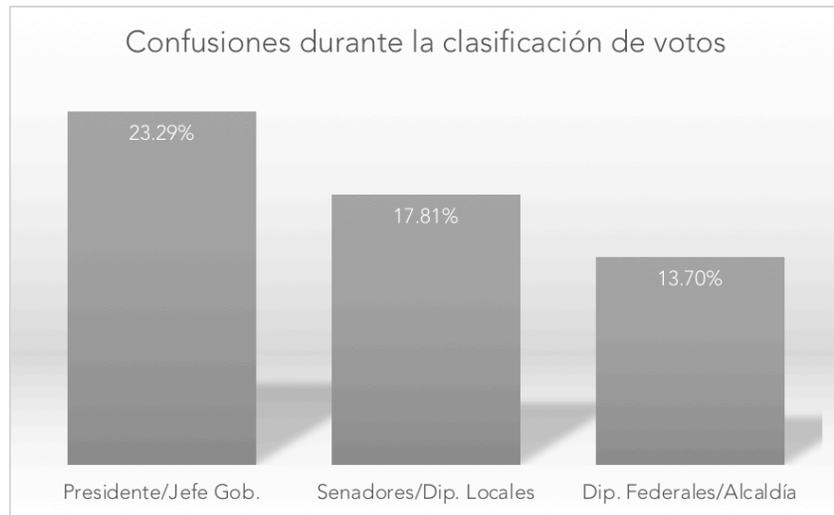
En contraste con lo anterior, de los reportes analizados, se advierte que en un 83% de las casillas observadas las actas se llenaron de manera tardía, es decir, el apartado de instalación de la casilla en un alto número de casillas no se llenó cuando se instaló y se inició la votación.

De la observación realizada, se puede concluir que dicha tardanza se debió, principalmente, a las dificultades que tuvieron los funcionarios de casilla para armar el material de la casilla, identificar la documentación electoral y organizarse para iniciar sus funciones, lo que retrasó la apertura de casillas e inicio de la votación, generando descontento con la ciudadanía. En

ese sentido, los funcionarios de casilla preferían iniciar la votación y llenar la documentación necesaria en un momento posterior, por ejemplo, cuando bajaba la afluencia de votantes (ver Grafica 8).

⇒ Confusión en clasificación de votos

Gráfica 9



Asimismo, se reportan confusiones en cuanto a la clasificación de votos (como se muestra en el Gráfica 9). Dichas confusiones se observaron en cuanto al uso del mantel de clasificación que proveyó el INE dentro del material electoral, a las modificaciones que se realizaron para el conteo de votos válidos (atendiendo a la intención de los votantes si se escribían apodos o nombres a lo largo de la boleta electoral) y las diversas combinaciones de voto válido por las coaliciones de partidos políticos que hubo. Sin embargo, el porcentaje de casillas en las que se reportaron confusiones no rebasó el 24%, aunado a que fue disminuyendo conforme avanzaba el conteo de votos, pues para el último cómputo de diputados federales simultáneo con alcaldías o ayuntamientos, las confusiones se observaron en un 13.70% de casillas, casi 10% menos que en la elección presidencial.

En este tema, cabe destacar que en algunos reportes, los observadores electorales precisaron que las actas, sobre todo de jornada electoral, se llenaban y firmaban de manera tardía, pues a los funcionarios de casilla no les da tiempo, con tantas cosas que deben hacer

sobre todo para la instalación y apertura de casillas, momento en que ya empieza la presión de los ciudadanos que quieren votar y llevan un tiempo formados.³¹

⇒ **Facilidad en el manejo de material electoral**

En cuanto a la facilidad del manejo del material, en los reportes de observación electoral se advierte que en un 97% de las casillas observadas se detectaron confusiones y dificultades. Esto se observó sobre todos en la instalación de las casillas y apertura de las mismas, pues se observó que a los funcionarios tardaron en organizarse con el manejo del material, sobre todo porque tenían que manejar material de 5 o 6 elecciones entre locales y federales,³² lo que implica material electoral de cada una de ellas.

Al inicio de la votación, también hubo dificultad para desprender las boletas electorales de los blocks, pues en diversas casillas se observó que requerían tijeras o reglas para desprenderlas o les dejaban la cintilla a algunas por no poderlas desprender adecuadamente.

De igual forma, se observó que había dificultad al manejar el material electoral, lo que ocasionó retrasos a lo largo del día, ya que si al inicio el manejo del material se complicó entonces se atrasó el llenado y firma de actas, esto se realizó hasta el final, al cierre de la casilla y antes de los cómputos.

En los reportes de observadores pudieron detectarse dificultades con el material electoral como:

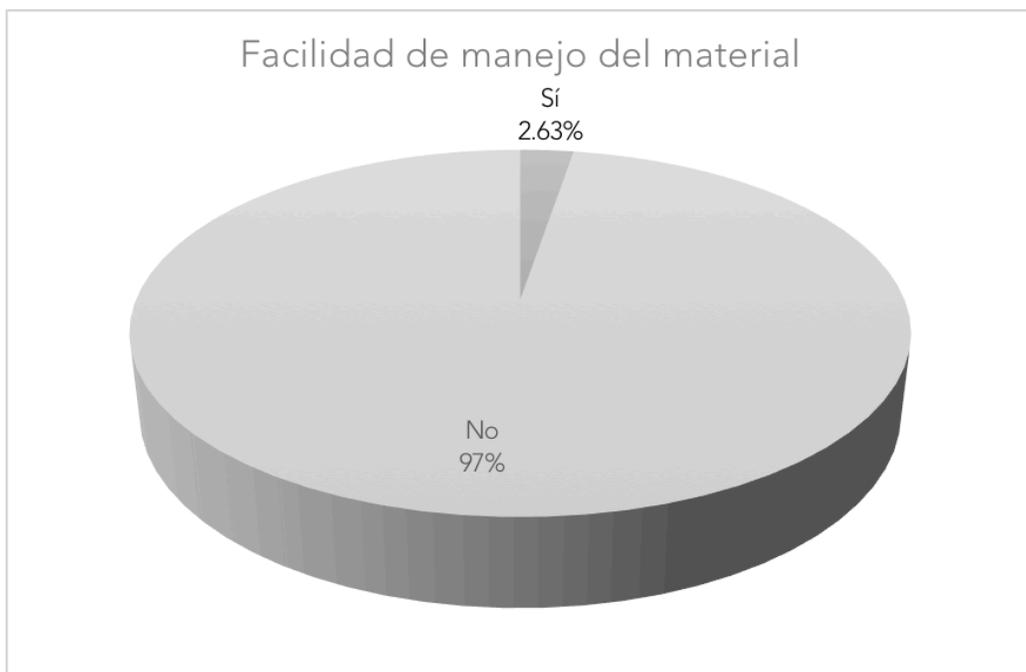
- Problemas para el armado de urnas y mamparas.
- Desprender las boletas electorales de los blocks, pues era difícil sin ayuda de una regla o tijeras. Incluso, en algunos casos se rompían las boletas al desprenderlas.³³
- Confusión entre la diversa documentación (actas, cuadernillo de operaciones).

³¹ Reportes de las casillas 474 básica en Querétaro, Querétaro, y 528 básica y contigua, y 627 contigua, de la Ciudad de México, en Coyoacán.

³² Recordemos que más de la mitad de casillas observadas fueron en Ciudad de México (50 de 79), en donde se eligió Jefe de Gobierno, Diputaciones locales y Alcaldías, además de las 3 elecciones federales (Presidencial, Diputaciones y Senadurías).

³³ Por ejemplo, en la casilla 568 Básica, en Coyoacán, Ciudad de México, se rompió una boleta por la mitad al desprenderla y se tuvo que cancelar.

Gráfica 9



Por último, se destacan las observaciones o incidencias reportadas en algunas casillas que, aunque no fueron incidentes reiterados en el universo de casillas observadas, es importante tener en cuenta pues son incidentes que pueden opacar el resultado de una votación. No debemos dejar de lado que el resultado tan contundente en la elección presidencial fue un factor que influyó en el desarrollo pacífico de las elecciones, pero no implica que haya áreas de oportunidad que deban considerarse para futuros procesos electorales en la implementación de la casilla única.

En resumen, de los reportes entregados a la CMDH se advierte que la implementación de casilla única en el proceso electoral 2018 no presentó el sinnúmero de problemas que se esperaban, tomando en consideración experiencias pasadas como la de Coahuila en el año 2017. Sin embargo, no debemos dejar de lado que el contexto particular de esta elección juega un papel importante en que no se hayan presentado ciertas circunstancias como excesiva presión de representantes de partidos políticos en los cómputos simultáneos, por ejemplo.

Otro factor que influyó fue la numerosa participación ciudadana que vimos el 1 de julio en las urnas y el entusiasmo generalizado, tanto de los votantes como de quienes participaron como funcionarios de casilla. Asimismo, hubo una gran participación de observadores electorales.

En ese sentido, debemos resaltar las debilidades detectadas y los focos de atención quizá no como una cuestión crítica de este proceso electoral, pero sí a futuro y prever escenarios que pudieran ser adversos para las autoridades electorales de nuestro país. Así, no podemos dejar de lado que en casi el 70% de las casillas observadas la votación inició tarde, sin que ese retraso se debiera necesariamente a la sustitución de funcionarios, sino a la desorganización y dificultades para armar el material electoral que presentaron los funcionarios de casilla.

Por otro lado, es de destacar que la previsión legal de cómputos simultáneos volvió a ser una complicación en este proceso electoral, aunque no se dio una afectación como ocurrió en Coahuila en 2017 en el cansancio y hartazgo de un gran número de funcionarios de casilla, ni repercutió en la entrega de paquetes electorales, sigue siendo un punto débil de la operatividad de la casilla única. Se presentan diversas circunstancias que hacen que los cómputos no se realicen de manera simultánea, como es falta de espacio en las casillas, presión de representantes de partido, la percepción de que de computarse elección por elección es más ágil y sin confusiones, etcétera.

El porcentaje de casillas, de las observadas, en las que no se realizó el cómputo simultáneo, fue alto, de aproximadamente 30%, lo que es un fuerte indicativo de que, de alguna forma, el diseño legal no está funcionando.

2.7 Conclusiones respecto del INE

Previo a concluir respecto de esta primera sección, hagamos un breve listado de las reformas relevantes de 1987 a la fecha en la vida de la entonces Comisión Federal de Elecciones:

1. Se modifica la constitución en 1987 para introducir el criterio de representación proporcional en la integración de la Comisión Federal de Elecciones;
2. En 1990 se reforma la constitución y se funda el Instituto Federal Electoral;
3. En 1993, a través de diversas reformas al COFIPE, se le otorgan al IFE las siguientes facultades:
 - a. Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores;
 - b. Expedir constancias de mayoría para los ganadores;
 - c. Establecer topes a los gastos de campaña.
4. En 1994 se instituye la figura de "Consejero Ciudadano" lo cual, en nuestro punto de vista, dio a la ciudadanía un primer llamado tangible y contundente de cambio democrático;
5. En el 96 se reformó la constitución (artículo 41) y es aquí cuando se le dota de autonomía e independencia al IFE desligándolo por completo del poder ejecutivo;
6. En el 2007, se crean la Contraloría General del IFE así como la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General; y
7. Finalmente en 2014 , mediante la reforma constitucional en materia política-electoral, se rediseñó el régimen electoral y transformó el IFE en INE con la finalidad de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales. Otro de los puntos importantes en la reforma fue la instauración del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) para asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal como local.

Igualmente, mediante esta reforma constitucional y la legislación secundaria, entre las funciones principales del INE se encuentran las siguientes:

- Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos a petición de estas organizaciones.

- Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas.
- Verificar que se cumpla el requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.
- Fiscalizar los recursos de los partidos políticos nivel federal y local en forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.
- Instauración del modelo de Casilla Única para procesos electorales concurrentes.

Este brevísimo listado de reformas relevantes, tiene como intención mostrar que desde la creación del IFE, se ha generado, poco a poco y a través de varias conquistas sociales, el marco normativo y presupuestal para poder llegar a tener el sistema democrático que el día de hoy tenemos. Y no solamente se han proporcionado los recursos y las normas, sino que las autoridades han estado a la altura de lo requerido toda vez que se han cumplido en su inmensa mayoría las metas previstas.

Tal es el caso del INE ya que, como lo vimos en los capítulos anteriores, ha tenido que hacer frente a retos inmensos como la insaculación de más de doce millones de mexicanos para solo contar con cerca de tres millones de funcionarios de casillas y capacitarlos.

Además el INE ha tenido que impartir constantes capacitaciones a su personal ya que en 28 años de existencia, le han aplicado más reformas procedimentales que a otras instituciones. No obstante, consideramos que estas reformas han atendido en su mayoría a dotar de mayor certeza, equidad, transparencia y legitimidad al Instituto. Es por eso que la instauración del SPEN y la constante capacitación y apertura a la sociedad son un buen ejemplo de que el INE ha cumplido con su tarea.

Ahora bien, es importante no perder de vista que estas constantes mejoras y cambios cuestan muchísimo dinero a la sociedad mexicana por lo que es pertinente iniciar una maximización de los recursos a través de la instauración de nuevas tecnologías.

El caso de la Casilla Única, en esta ocasión no fue un tema relevante ya que la contundencia con la que ganaron los candidatos, fue tal que los errores en el diseño legal en cuanto al cómputo de los votos no tuvo un alcance relevante. Ahora bien, de haberse presentado las condiciones de elecciones cerradas como la de las elecciones presidenciales del año 2006, otra historia se hubiera escrito.

Tomemos también en cuenta que el padrón electoral no se hace más chico, y no se reducirá hasta que se invierta la pirámide de crecimiento poblacional. Al incrementarse el padrón, se va haciendo necesaria la instalación de nuevas casillas. El resultado: mayor población a insacular y por ende mayores costos.

Además la curva de profesionalización y capacitación constante del personal del INE, se ve topada o frenada en el momento en el que ese *know-how* es trasladado (capacitación) a CAEs y SEs y estos a su vez a los funcionarios de casilla, los cuales no hay que olvidar, trabajan como funcionarios por un solo día.

¿Quién en su primer mes, semana o día de trabajo no tiene desaciertos, fallas, errores, dudas, etc.? Recordemos además que la capacitación dada a los funcionarios de casilla es sobre los procesos a seguir, no sobre manejo de la presión que los votantes, representantes de partidos, medios de comunicación, factores climáticos, y hasta factores naturales pudieran ejercer sobre ellos.

Mucho se habla de que no se puede confiar en los sistemas electrónicos para automatizar el voto y su cómputo ya que son vulnerables e inseguras, pero nosotros preguntamos: ¿De ser este argumento válido, porqué los bancos, las empresas y nosotros mismos utilizamos sistemas de pago y transferencias electrónicas desde hace tantos años? La razón es que son más eficientes y han estado siendo mejorados constantemente. Es justo este último detalle el más importante, las constantes mejoras han llevado a que a través de un dispositivo

electrónico conectado a internet, podamos enviar recursos a cuentas bancarias inclusive de otros bancos. Esto no era posible antes de 2004, es decir, hace 14 años, teníamos que expedir un cheque o acudir a la sucursal de nuestro banco para retirar dinero y posteriormente depositarlo en otro banco distinto. Por supuesto que hubo y siguen existiendo problemas con las nuevas tecnologías, pero cada vez son menos y ahora es impensable regresar a el sistema anterior.

Hemos visto que paulatinamente el INE ha estado avanzando por este camino a través de la implementación de software que ha hecho más eficientes diversos procesos (con todo y los problemas habituales que se generan por la instauración de nuevos procesos). Además de que es prácticamente imposible no utilizar las nuevas tecnologías a nuestro alcance, observamos que el INE ha llegado a un momento especial en su historia en el que existe un consenso entre los actores políticos y la sociedad en general, de que es una institución íntegra, imparcial, confiable y experta en la materia. Es por esta razón, que estamos en un excelente momento para iniciar la discusión sobre el contexto técnico del voto electrónico y abordar cada uno de los siguientes temas con miras a implementarlos en el corto plazo:

1. **Marco legal.**- garantía de secrecía, transparencia y procedimientos (tanto dentro de la elección como para la selección y fiscalización del proveedor);
2. **Fases.**- Implementación regional o focalizada en un primer momento en las ciudades, realización de múltiples pruebas piloto, sobre todo en escuelas con jóvenes que estén próximos a obtener su credencial de elector;
3. **Licitación.**- Mecanismos para prevenir corrupción, experiencia y sobre todo que no exista dependencia plena al proveedor;
4. **Discusión y difusión.**- Resulta fundamental generar mesas de diálogo entre expertos, las organizaciones civiles, los propios ciudadanos y los legisladores. Asimismo, la difusión a la sociedad con la finalidad de que se incremente la confianza en el voto electrónico.

5. **Nuevos Electores.-** Buscar que los nuevos electores, los cuales son los más acostumbrados a las tecnologías recientes, se involucren y se escuchen sus puntos de vista.

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

3.1 **¿Qué es la FEPADE?**

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es el organismo de la Procuraduría General de la República (PGR) responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los delitos electorales federales.

Es una de las autoridades, además del Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), encargadas de garantizar la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones federales y locales en los casos que resultan de su competencia.

La **FEPADE** tiene como principales atribuciones las siguientes:

- Investigar, prevenir y perseguir los delitos en materia electoral;
- Ejercer la facultad de atracción para la investigación y persecución de delitos del fuero común que tengan conexión con delitos federales materia de electoral;
- Proponer, políticas, estrategias y líneas de acción para combatir los delitos electorales; así como participar, en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de los programas de prevención;
- Fortalecer e implementar mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de la Ciudad de México, atendiendo a las normas aplicables y políticas institucionales, conforme a los lineamientos que emita el Procurador; y

Actualmente se encuentra a cargo de esta Fiscalía el Doctor en Derecho Héctor Marcos Díaz-Santana Castaños, quien tiene poco tiempo como Fiscal, toda vez que su antecesor, el Doctor Santiago Nieto Castillo, en medio de situaciones controversiales, fue destituido de su cargo el 20 de octubre de 2017, dejando vacante la titularidad de la Fiscalía cuando ya había iniciado el proceso electoral 2017-2018.

3.2 Investigación y Prevención de Delitos Electorales.

La **FEPADE** está facultada para integrar y resolver averiguaciones previas y/o carpetas de investigación en materia penal electoral federal. Su actuación no se encuentra sujeta a aprobación, revisión o corrección de ninguna otra instancia de la PGR, lo que garantiza la actuación independiente de esta Fiscalía.

Para desarrollar su labor, cuenta con una fuerza ministerial especializada y capacitada en materia de delitos electorales para combatir la comisión de ilícitos, ya sea de oficio o vía denuncia. Igualmente es posible iniciar averiguaciones previas y/o actas circunstancias en el sistema penal tradicional, así como carpetas de investigación de acuerdo al nuevo sistema penal acusatorio.

Asimismo, la **FEPADE** realiza diversas acciones tendientes a la prevención de delitos electorales y para ello cuenta con un equipo de profesionales que dan a conocer mediante cursos, pláticas informativas y conferencias, las consecuencias jurídicas en las que puede incurrir una servidora o servidor público, las militancias de un partido político, las candidatas y candidatos, cuadros y dirigencias de partidos políticos, así como cualquier persona que realice hechos constitutivos de delitos en materia electoral. Adicionalmente, elabora y difunde materiales impresos, como carteles, postales, guías, entre otros, y mediante plataformas tecnológicas y páginas web con contenidos que hagan que toda la ciudadanía tenga acceso a la información relativa a la materia.

La **FEPADE** cuenta con sistemas de atención ciudadana mediante los cuales la ciudadanía puede estar en contacto con ella y denunciar cualquier situación que consideren como la probable comisión de algún delito electoral.

El primero de estos sistemas es denominado "FEPADETEL" y consiste en un servicio telefónico gratuito, mediante el cual se orienta de manera inmediata, a la ciudadanía, respecto a consultas jurídicas, quejas, orientación y en su caso presentación de denuncias.

El segundo de estos sistemas es denominado "FEPADENET", en el cual, vía correo electrónico, se proporciona orientación en materia penal electoral a la ciudadanía, y por el que se otorga información, se pueden efectuar consultas jurídicas, quejas y denuncia de delitos electorales, así como en la página web del organismo.

En general, el trabajo de procuración de justicia de la **FEPADE** se concentra en 3 clases de delitos: (1) los que afectan al Registro Federal de Electores; (2) los relacionados con credenciales para votar falsas; o (3) el de cambio de domicilio denominado "turismo electoral", los cuales en conjuntos representan un 80% de los asuntos que atiende la institución.

Respecto a estos delitos, el Fiscal considera que por ley y de manera sistemática, se obtuvieron un 95% de sentencias condenatorias, las cuales fueron obtenidas por los delitos antes mencionados.

Sin embargo, debido a cambios de criterios por parte de los jueces de distrito, quienes han establecido que generalmente quien tiene dos credenciales para votar (una con datos falsos), no lo hacen con fines electorales (para votar dos veces), sino para cometer otra clase de delitos, por lo que ya no se considera esta conducta como un delito electoral y consecuentemente ha habido una baja en el porcentaje de sentencias condenatorias.

Respecto al delito de turismo electoral, los jueces han considerado que en su mayoría, las personas a las que se les imputa este delito son personas en condiciones de marginalidad o extrema pobreza, por lo que se abstienen de vincularlas a proceso, lo que ha llevado a que el índice de judicialización bajara a 40%.

En este sentido, el Fiscal puntualizó que la **FEPADE** no comparte los criterios de los jueces penales, ya que la ley es clara y en ella se establecen tipos penales, por lo que es oportuno aplicarla. En su opinión, lo que deberían hacer los jueces es imponer sanciones bajas u optar por suspensiones condicionales de proceso, pues desde su perspectiva quien comete un delito debe someterse a proceso y en su caso ser sancionado.

Por otra parte, el Fiscal señaló que, de las investigaciones consignadas o judicializadas en 2016, el 7% terminó en condena, porcentaje que, en opinión del Fiscal, es alto, puesto que en general en el ámbito de justicia penal, la media a nivel nacional es 3%.

Respecto a este tema de la aplicación de las sanciones la **CMDH** considera que la opinión del Fiscal es acertada, toda vez que no puedes dejar de imponer una sanción por cuestiones ajenas al hecho delictivo, ya que como él refiere la Ley es muy clara y se debe de cumplir, si no se puede caer en la impunidad, y esto provocaría que poco a poco la sociedad comenzara a cometer más delitos electorales y sepa probablemente no les sería aplicada una sanción proporcional al delito que cometieron.

Ahora bien, este proceso electoral también tuvo como reto poner a prueba el nuevo sistema de justicia penal, y al respecto a dicha transición de la **FEPADE** al sistema de justicia penal acusatorio, el cual implicó un cambio radical en la forma de operar, el Fiscal señaló que la institución no había concluido la referida transición, ya que cuando asumió el cargo aún no contaban con un área específica para atender el sistema tradicional, otra para atender el nuevo sistema y una sola área para atender los procesos en general, y para atender esta situación, se modificó ese modelo de gestión y actualmente todos los agentes del ministerio público operan el sistema de justicia penal acusatorio.

El Fiscal comentó que el 16 de mayo de 2018, inauguraron las denominadas unidades de atención temprana, con nuevas instalaciones, en donde la ciudadanía, en un tiempo máximo de 30 minutos, presenta su denuncia.

Además, dicha Unidad cuenta con un área de psicólogos, una de derechos humanos, una de atención a mujeres víctimas de violencia y una de policía que de inmediato recibe las evidencias y las resguarda para generar la cadena de custodia.

Toda la información de estadística que fue referida en este apartado, fue obtenida directamente de una junta que mantuvo el Fiscal con Organizaciones de la Sociedad Civil en mayo del 2018.

3.2.1 Resultado de las denuncias presentadas por medio de FEPADETEL, FEPADENET y FEPADEMOVIL durante la jornada electoral 2017-2018.

Tabla 8

FEPADETEL³⁴

Entidad	Clasificación				Total
	Consulta jurídica	Denuncia	Orientación	Queja	
Aguascalientes	0	9	32	0	41
Baja California	0	12	56	0	68
Baja California Sur	0	4	34	0	38
Campeche	0	5	14	0	19
Chiapas	0	93	188	0	281
Chihuahua	0	9	61	0	70
Ciudad de México	0	461	1,366	1	1,828
Coahuila	0	21	90	0	111
Colima	0	5	25	0	30
Durango	0	1	20	0	21
Estado de México	0	210	715	0	925
Guanajuato	0	26	92	0	118
Guerrero	0	26	57	0	83
Hidalgo	0	25	80	0	105
Jalisco	0	33	209	0	242
Michoacán	0	34	95	0	129
Morelos	0	24	78	0	102
Nayarit	0	9	22	0	31
Nuevo León	0	22	101	0	123
Oaxaca	0	29	69	0	98
Puebla	0	148	314	0	462
Querétaro	0	20	78	0	98
Quintana Roo	1	14	80	0	95
San Luis Potosí	0	20	37	0	57
Sinaloa	0	29	68	0	97
Sonora	0	19	58	0	77
Tabasco	0	27	61	0	88
Tamaulipas	0	16	69	0	85
Tlaxcala	0	9	14	0	23
Veracruz	0	44	142	0	186
Yucatán	0	35	75	0	110
Zacatecas	0	9	27	0	36
Extranjero	0	0	6	0	6
No identificadas	0	1	2	0	3
Total	1	1,449	4,435	1	5,886

³⁴ Las llamadas recibidas pueden variar de estatus debido a la reclasificación que realizan los Agentes del Ministerio Público de la Federación (AMPF), asimismo, las atenciones telefónicas clasificadas como denuncia, proceden a una investigación por parte de los AMPF para que, en el marco de la Ley, puedan ser elevadas a carpetas de investigación.

Entidad	Clasificación				Total
	Consulta jurídica	Denuncia	Orientación	Queja	
Nota: Se recibió el 1 de julio de 2018 en el sistema FEPADETEL, 5,906 llamadas, siendo 5,886 atenciones telefónicas únicas y 20 repetidas.					

Tabla 9

FEPADENET³⁵

Entidad	Clasificación				Total
	Consulta jurídica	Denuncia	Orientación	Queja	
Aguascalientes	0	2	11	0	13
Baja California	0	5	30	2	37
Baja California Sur	0	6	67	0	73
Campeche	0	5	11	0	16
Chiapas	2	57	94	1	154
Chihuahua	0	7	39	1	47
Ciudad de México	0	250	766	3	1,019
Coahuila	0	11	24	1	36
Colima	0	2	5	0	7
Durango	0	1	18	0	19
Estado de México	0	98	346	1	445
Guanajuato	0	17	49	0	66
Guerrero	0	20	29	0	49
Hidalgo	0	15	24	0	39
Jalisco	0	34	112	1	147
Michoacán	0	17	40	0	57
Morelos	0	11	39	0	50
Nayarit	0	3	6	0	9
Nuevo León	0	10	72	2	84
Oaxaca	0	22	26	0	48
Puebla	1	112	118	1	232
Querétaro	0	10	31	2	43
Quintana Roo	0	1	18	0	19
San Luis Potosí	0	6	19	0	25
Sinaloa	0	10	23	0	33
Sonora	0	13	34	0	47
Tabasco	0	5	25	0	30
Tamaulipas	0	4	18	1	23
Tlaxcala	0	3	7	0	10
Veracruz	0	27	83	0	110
Yucatán	0	6	37	1	44
Zacatecas	0	4	10	0	14

³⁵ Los planteamientos recibidos pueden variar de estatus debido a la reclasificación que realizan los Agentes del Ministerio Público de la Federación (AMPF), asimismo, las atenciones electrónicas clasificadas como denuncia, proceden a una investigación por parte de los AMPF para que, en el marco de la Ley, puedan ser elevadas a carpetas de investigación.

Entidad	Clasificación				Total
	Consulta jurídica	Denuncia	Orientación	Queja	
Extranjero	0	0	2	0	2
Total	3	794	2,233	17	3,047

Nota: Se recibió el 1 de julio de 2018 en el sistema FEPADENET, 3,062 planteamientos, siendo 3,047 atenciones únicas y 15 repetidas.

Tabla 10

FEPADÉMÓVIL

Fecha	Clasificación		Total
	Orientación	Denuncias	
01/07/2018	467	4	471

Nota: Se recibió el 1 de julio de 2018 en el sistema FEPADÉMÓVIL, 891 planteamientos, siendo 471 atenciones únicas y 420 repetidas.

Como se puede apreciar en estas tres tablas el número de orientaciones es mucho mayor, esto debido a que la gente considera que puede denunciar a la **FEPADE** cualquier hecho que ellos consideran podría ser delito, sin embargo pocas de estas denuncias en efecto terminan siendo una denuncia de un delito electoral; es por este factor que la **FEPADE** ha buscado nuevas formas de innovar la manera en la que se puede difundir el verdadero actuar de la **FEPADE**, para que la sociedad poco a poco sepa que hechos pueden constituir un delito electoral.³⁶

3.3 Blindaje Electoral

La **FEPADE** instrumentó en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, la Estrategia Nacional de Blindaje Electoral (**ENBE**), la cual consistió en una

³⁶ Esta información correspondiente a los sistemas de FEPADETEL, FEPADENET y FEPADÉ MÓVIL, fue obtenida de un informe proporcionado a la CMDH por la Mtra. Silvia Alonso Félix, Directora General de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales de la FEPADÉ, relacionado con la jornada electoral del 01 de julio del 2018.

serie de acciones preventivas, que tuvieron como objetivo dar a conocer a los servidores públicos sus derechos y obligaciones relacionados con las elecciones, así como inhibir la comisión de delitos electorales.

Las acciones diseñadas por la **FEPADE**, que contemplaba la **ENBE**, consistieron en manera esencial en:

- **Difusión:** A través de materiales impresos y electrónicos, leyendas en talones de pago, correos electrónicos y papel tapiz para computadoras, se dieron a conocer los lineamientos básicos en la materia para los servidores públicos.
- **Compromiso por el Blindaje Electoral:** Es una Carta Compromiso firmada por los Gobernadores de Entidades Federativas, las y los Secretarios de Estado de la Administración Pública Federal, así como por la Conferencia Nacional de Municipios de México, mediante la que manifestaron su voluntad de cumplir con la normatividad electoral e implementar las acciones preventivas necesarias para que los recursos públicos no sean desviados con fines políticos.
- **Prevención:** Durante el fin de semana de la jornada electoral, se resguardaron los inmuebles y vehículos de las dependencias públicas, para garantizar que no fueron utilizados para fines proselitistas.

Para el cumplimiento de estas acciones, se firmó la Guía de Gobierno Abierto 2018 y, mediante el Capítulo 4° denominado "Acciones de Blindaje Electoral", se estableció: "Promover en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la realización de acciones orientadas a la difusión de materiales en materia de Blindaje Electoral, denuncia de irregularidades y prevención de conductas irregulares y comisión de delitos electorales tanto para servidores públicos como a los ciudadanos a fin de que se dé a conocer información valiosa del tema".

a. Capacitación a Agentes del Ministerio Público de la Federación

Como ya se refirió en párrafos anteriores, uno de los puntos importantes del Blindaje Electoral es la capacitación que se realiza a personal de la **FEPADE**, por lo que se

instrumentaron cursos de capacitación presenciales, en línea y a distancia a Agentes del Ministerio Público, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos, electorales y partidistas, beneficiarios de programas sociales, jóvenes y policías, relativos a los delitos electorales con el objetivo de otorgar información respecto a la prevención de los mismos.

Así mismo se dio a conocer los canales institucionales para la atención de quejas y denuncias, en virtud de que en la medida en que los servidores públicos, partidos políticos y la ciudadanía en general estén informados sobre los actos y omisiones que puedan constituir delitos electorales o faltas administrativas, éstas podrán inhibirse y se fortalecerá la transparencia y legalidad en la gestión pública, acciones con las que se contribuye a la consolidación del Estado Constitucional de Derecho.

A continuación, se muestra una tabla referente al número de cursos presenciales, en línea y a distancia que realizó la **FEPADE**, así como el número de personas que fueron capacitadas:

Tabla 11

Cursos de capacitación																						
Tipo de curso	Periodo																				Total	
	2017								2018													
	septiembre		octubre		noviembre		diciembre		enero		febrero		marzo		abril		mayo		junio			
CC	PC	CC	PC	CC	PC	CC	PC	CC	PC	CC	PC	CC	PC	CC	PC	CC	PC	CC	PC	CC	PC	
Presencial	37	1,958	24	1,658	17	1,572	22	911	22	2,526	55	8,490	96	13,541	74	5,956	138	10,860	52	2,963	537	50,435
En línea	1	76	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	15,501	19	101,501	24	112,347	45	229,425
A distancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1,339	2	1,900	5	3,239	
Total	38	2,034	24	1,658	17	1,572	22	911	22	2,526	55	8,490	96	13,541	75	21,457	160	113,700	78	117,210	587	283,099

Simbología:
 CC: Cursos de capacitación
 PC: Personas capacitadas

En esta tabla podemos observar que en el periodo de septiembre del 2017 a junio del 2018 se capacitaron a 283,099 personas, y que el mayor número de personas capacitadas fue a través del sistema en línea. Sin embargo, esto fue en los meses de abril, mayo y junio del 2018, lo cual nos hace pensar que en los últimos meses de la jornada electoral fue cuando la **FEPADE**, puso mayor atención al tema de la capacitación y se dio cuenta que, para poder

sobrellevar el día de las elecciones, debía de tener mucho más personal capacitado e implementó una cantidad considerable de cursos de capacitación.³⁷

3.4 Investigación y persecución de delitos electorales (delitos competencia de la FEPADE)

En nuestro país, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la **CPEUM**, el monopolio de la investigación y la persecución de los delitos, ya sean del fuero federal o del fuero común, corresponde única y exclusivamente a la Institución del Ministerio Público, salvo los casos en que los particulares de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales, puedan ejercer la acción penal es decir acudir ante el juzgador a efecto de dar inicio al proceso penal.

La función ministerial en el sistema inquisitivo³⁸, se divide en dos etapas, la primera una etapa pre-procesal, que en si misma constituye un procedimiento previo al juicio, la cual se denomina averiguación previa y que consiste en la investigación del hecho delictivo, en la cual se deben acreditar los elementos objetivos, normativos y subjetivos del tipo penal, así como la probable responsabilidad del imputado en la comisión del hecho delictivo con la finalidad de consignar dicha averiguación ante el órgano jurisdiccional.

La segunda etapa denominada proceso penal, es aquella que tiene inicio después de que el Juez ante el que se consignó la averiguación previa, decide que es procedente el Ejercicio de la Acción Penal y decide librar la respectiva orden de aprehensión (en los casos en que los delitos ameritan pena privativa de la libertad) u orden de presentación (en los casos en que los delitos merecen pena alternativa a la prisión, por ejemplo multa), y ha recabado la declaración preparatoria del inculpado, determinando posteriormente a este acto, mediante una resolución la sujeción a proceso.

³⁷ Esta información correspondiente a la *Estrategia Nacional del Blindaje Electoral* fue obtenida de un informe proporcionado a la CMDH por la Mtra. Silvia Alonso Félix, Directora General de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales de la FEPADE.

³⁸ Este sistema fue abrogado y perdió aplicación gradualmente tanto a nivel local como federal derivado de la reforma constitucional de junio de 2008 en la que se establece como nuevo modelo de impartición de justicia el sistema acusatorio penal, el cual desde junio del año 2016 tiene aplicación para todos los asuntos penales iniciados a partir de esa fecha. Sin embargo, todos los procedimientos y procesos iniciados con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del nuevo sistema se instauran de acuerdo a las normas procesales vigentes en el momento en que fue iniciada la investigación, por lo que es común hoy en día, encontrar en cualquier Fiscalía, que se continúan integrando averiguaciones previas, y que se llevan aún juicios bajo el esquema de justicia tradicional o inquisitivo.

Una vez que se ha sujetado a proceso a una persona, el **AMP** en su calidad de Representante de la Sociedad, tiene como función desahogar ante el Juez las pruebas necesarias para acreditar plenamente los elementos del delito y la responsabilidad penal del inculpado, así como promover los recursos pertinentes para que en su caso el Juez dicte una sentencia condenatoria, o en caso de no acreditarse lo anterior el Juez dicte en favor del encausado una sentencia absolutoria.

Por su parte, en el nuevo sistema penal acusatorio, el **AMP** continua teniendo el monopolio de la investigación y persecución de los delitos; sin embargo, las etapas del procedimiento, las funciones que realiza y los alcances de los datos de prueba que obtiene dentro de la etapa de investigación desformalizada o también denominada investigación inicial son menores, ya que para que cualquier información, documento o testimonio que posea se constituya en prueba, debe desahogarse ante el juzgador en la etapa de juicio.

A manera de resumen el nuevo proceso penal se desarrolla de la siguiente forma:

Con la denuncia o querrela se da inicio a la etapa de investigación inicial, la cual es desarrollada por el **AMP** en sede ministerial, posteriormente se desarrolla audiencia inicial ante la autoridad jurisdiccional, la cual se celebra a solicitud del **AMP** como regla general (siendo la excepción los casos de ejercicio de acción penal por los particulares). En dicha audiencia se formula imputación, es decir se hace del conocimiento del imputado ante el juez de Control, que está siendo investigado por su probable participación en la comisión de un hecho que la ley señala como delito, y posteriormente se solicita la vinculación a proceso del imputado con base en los datos de prueba que obran en la carpeta de investigación.

No obstante lo anterior, cuando el asunto se ha realizado previa detención del imputado, en la misma audiencia se lleva a cabo, al inicio de la misma, la calificación de legalidad de la detención. Una vez que el Juez determina que existen datos de prueba suficiente para vincular a proceso al imputado, se solicitan medidas cautelares para asegurar la comparecencia del imputado dentro del proceso, así como para la protección de la víctima u ofendido y los testigos, sin embargo, a diferencia del sistema inquisitivo si bien existe la

prisión preventiva oficiosa para ciertos delitos, la regla general es que la prisión preventiva en los demás casos, es el último recurso a aplicar.

Una vez que el imputado es vinculado a proceso, se solicita un plazo para desarrollar la investigación complementaria, para posteriormente en su caso, la autoridad ministerial formule acusación agotada la investigación, con lo que da inicio la etapa intermedia del proceso, dentro de la cual se delimita la litis del asunto, así como los medios de prueba que serán desahogados en juicio. Derivado de lo anterior la autoridad jurisdiccional, dictara un auto de apertura a juicio en el que se plasman todos estos elementos y se procede a realizar el juicio, en el que los medios de prueba se desahogan ante la autoridad jurisdiccional con lo que se constituye la prueba. Una vez finalizado el desahogo de las mismas, el juzgador dicta la sentencia respectiva.

Por otra parte, es preciso señalar que dentro del sistema acusatorio existen los mecanismos alternativos de solución de controversias, mismos que pueden dar fin al proceso, encontrándose contemplados por la ley adjetiva de la materia los acuerdos reparatorios, la suspensión condicional de proceso y el procedimiento abreviado

Independientemente de las diferencias que existen entre el sistema inquisitivo y acusatorio, lo consagrado en el artículo 21 de la Constitución Federal, en relación al monopolio de la investigación que corresponde al **AMP**, quien tiene bajo su mando y conducción a los cuerpos policiacos para llevar a cabo esta labor, es ni más ni menos que una garantía de seguridad jurídica que mediante la Constitución Federal se otorga a los gobernados, lo cual dota de certeza jurídica a nuestro sistema penal.

Los **AMP** conocen de delitos de su competencia, ya sean del fuero federal o local, por cuestión de territorio o por especialidad, lo cual es acertado, pues la integración de las averiguaciones previas o carpetas de investigación requiere de una atención oportuna por parte de las autoridades, la cual es posible brindar con mayor eficacia cuando la conducta delictiva es investigada en la entidad federativa en que se comete, y por otra parte existen algunas conductas delictivas que deben ser investigadas por personal especializado en el

área de que se trate, el cual debe estar capacitado para dar la atención necesaria en delitos específicos.

Las facultades y obligaciones de los **MPF**, para desempeñar adecuadamente sus funciones, se encuentran establecidas en el artículo 4° de la **LOPGR**, las que entre otras incluyen las de investigar y perseguir los delitos del orden federal y en su caso ejercer la acción penal; solicitar las medidas cautelares que procedan, aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios, así como para la fijación del monto de su reparación; impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales. En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

Las obligaciones de la Institución del **MPF** son bastantes, y para cumplir a cabalidad con las mismas, la **PGR** se encuentra organizada en diversas áreas, tanto sustantivas como administrativas para brindar una adecuada atención a la ciudadanía. Esto es necesario pues de lo contrario no existirían las condiciones de operatividad necesaria, ya que solo con una distribución idónea de funciones y de recursos tanto materiales como humanos, se puede materializar la función ministerial.

En consonancia con lo anterior, por razones de competencia territorial y por cuestiones de especialidad, la **PGR** cuenta con Delegaciones Estatales que investigan y persiguen los delitos federales en un estado de la república determinado, así como con Subprocuradurías y Fiscalías especializadas en cierto tipo de delitos que se encargan de delitos federales específicos, ejemplo de estas son la **SEIDO** que investiga a través de sus Unidades Especializadas los delitos de Delincuencia Organizada tales como el secuestro, trata de personas etc.; la **DGDCSPI** que se encarga de investigar y perseguir los delitos cometidos por servidores públicos de la **PGR** en ejercicio de sus funciones, entre otras áreas especializadas.

En este orden de ideas, por lo que respecta a los delitos electorales como la **PGR** cuenta con una Fiscalía Especializada en la atención de los mismos (**FEPADE**), dentro de la cual concentra a personal que cuenta con los conocimientos necesarios para esta labor, y los dota tanto de las herramientas técnicas como operativas para investigar y perseguir estos ilícitos.

Los delitos electorales federales, los cuales son de competencia exclusiva de la **FEPADE** se encuentran contemplados tanto en el **CPF** como en la **LGMDE**, y para cumplir adecuadamente con su función, esta Fiscalía debe investigar y perseguir estos delitos, observando todo lo preceptuado en el artículo 4º de la **LOPGR**.

Los delitos electorales federales que son competencia de la **FEPADE**, se encuentran contemplados en la **LGMDE** y en el **CPF**, de conformidad con lo establecido en el artículo 22 del **RLOPGR**. El **CPF** solo se aplica cuando la pena es menor y hay identidad jurídica en la conducta descrita, esto de conformidad con el principio in dubio pro reo, el cual en síntesis establece que debe aplicarse al procesado la pena más favorable.

De manera general podemos señalar que un delito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7º del **CPF** es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, y en consecuencia que los delitos electorales federales, serán todas aquellas acciones u omisiones para las que el **CPF** o la **LGMDE**, establecen una sanción (pena privativa de la libertad, multa, etc.). Estas acciones u omisiones son sancionadas por que en caso de actualizarse vulneran los derechos fundamentales e inalienables del ciudadano, a votar y ser votado, y de elegir a sus representantes mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En otras palabras, estas acciones atentan contra el fundamento del estado democrático poniéndolo en riesgo, pues impiden el adecuado desarrollo de la función pública electoral, y estos delitos son cometidos generalmente durante el proceso y la jornada electorales, aunque también pueden presentarse fuera de estos tiempos.

Si bien es cierto, tanto los representantes de elección popular, a nivel federal como local, son elegidos a través de un proceso y en una jornada electoral, y en ambos casos las

conductas delictivas que atentan contra los bienes jurídicos tutelados por las normas penales electorales pueden ser vulnerados, hay delitos electorales competencia de la federación y otros competencia de las Fiscalías Especializadas de cada estado.

3.4.1 Investigación de delitos electorales previo al proceso electoral 2017-2018 (Datos estadísticos sobre rezago: actas circunstanciadas, averiguaciones previas y carpetas de investigación)

El Consejo General del INE, de conformidad con lo establecido en las leyes sobre materia electoral, determinó que el proceso electoral 2017-2018 daría inicio el día 08 de septiembre de 2017 y concluiría el día 01 de julio con la jornada electoral.

Ahora bien, para poder evaluar el desempeño de la **FEPADE** durante este periodo (siendo la finalidad de este informe), es preciso conocer datos estadísticos sobre la investigación de los delitos electorales, previo a este periodo de tiempo.

En el registro de inicios de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la **FEPADE**, se cuenta con la siguiente información³⁹:

Por lo que respecta a los inicios de averiguaciones previas por delitos electorales del fuero federal, competencia de la **FEPADE**, desde el año de 1994 hasta junio de 2018 se iniciaron un total de 23,072 dentro de todo el territorio nacional, de conformidad con lo establecido en la siguiente tabla y gráfica:

Tabla 12

AÑO	INICIOS	AÑO	INICIOS
1994	550	2007	954
1995	38	2008	637
1996	36	2009	1,359
1997	392	2010	1,094
1998	286	2011	2,631
1999	486	2012	2,451
2000	848	2013	1,800
2001	423	2014	1,942
2002	414	2015	1,465

³⁹ FEPADE, "Informe a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión", junio 2015, pp. 113-156.

2003	1,155	2016	1,136
2004	614	2017	628
2005	477	2018	77
2006	1,179	TOTAL	23,072

Gráfica 10

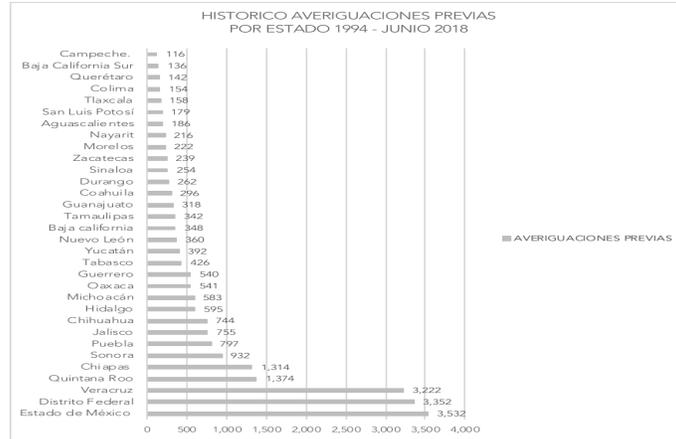


Como se puede apreciar en la gráfica y la tabla precedentes, los años con mayor número de inicio de averiguaciones han sido los años 2011 con 2,361, 2012 con 2,451, y 2014 con 1,942 expedientes iniciados. Por lo que respecta al número de averiguaciones previas iniciadas en los años 2011 y 2012, es importante notar que en estos años tuvo lugar el proceso electoral 2011-2012, en el que se llevaron a cabo elecciones tanto locales como federales, encontrándose dentro de los cargos de elección popular que se disputaron, el de Presidente de la República, resultando lógico este comportamiento de los datos.

Del total de averiguaciones previas iniciadas en la **FEPADE** dentro del periodo señalado, 3,532 se iniciaron en el Estado de México, 3,352 en el Distrito Federal, 3,222 en el estado de Veracruz, 1,374 en Quintana Roo, 1,314 en Chiapas, 932 en Sonora, 797 en Puebla, 755 en Jalisco, 744 en Chihuahua, 595 en Hidalgo, 583 en Michoacán, 541 en Oaxaca, 540 en Guerrero, 426 en Tabasco, 392 en Yucatán, 360 en Nuevo León, 348 en Baja California, 342 en Tamaulipas, 318 en Guanajuato, 296 en Coahuila, 262 en Durango, 254 en Sinaloa, 239 en Zacatecas, 222 en Morelos, 216 en Nayarit, 186 en Aguascalientes, 179 en San Luis Potosí,

158 en Tlaxcala, 154 en Colima, 142 en Querétaro, 136 en Baja California Sur, y 116 en Campeche.⁴⁰

Gráfica 11



En la gráfica podemos observar que los 5 estados con mayor número de averiguaciones previas iniciadas por delitos en materia electoral federal son el Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Quintana Roo y Chiapas, concentrándose en los mismos más del 50% de las averiguaciones iniciadas por este tipo de delitos, situación que se debe a la densidad poblacional en los casos del Estado de México, Distrito Federal, Veracruz y Puebla, y a cuestiones de conflictos político-sociales en los estados de Quintana Roo y Chiapas.

Por lo que respecta a actas circunstanciadas, los datos oficiales arrojan que del año 1997 a junio de 2016 se dio inicio a 10,896 actas circunstanciadas, como a continuación se señala:

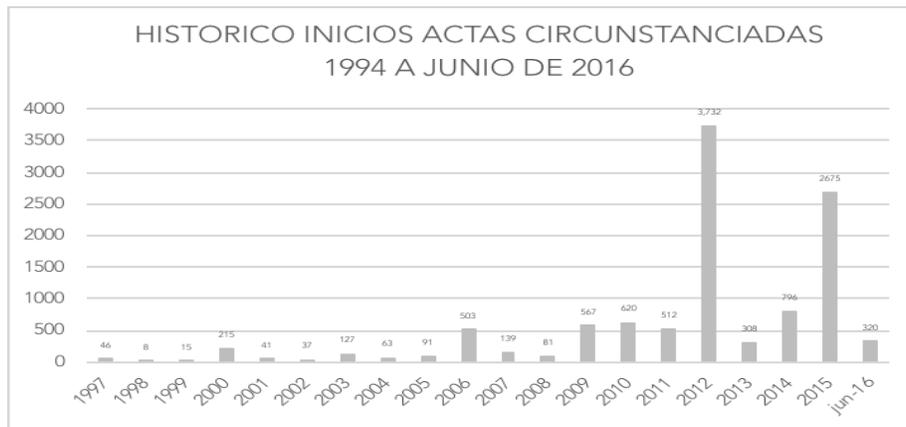
Tabla 13

AÑO	INICIOS	AÑO	INICIOS
1997	46	2008	81
1998	8	2009	567
1999	15	2010	620
2000	215	2011	512
2001	41	2012	3,732
2002	37	2013	308
2003	127	2014	796
2004	63	2015	2675

⁴⁰ Del cruce de información proporcionada por la FEPADE en mayo de 2015, así como del análisis de la información pública que obra en los informes mensuales de dicha Fiscalía, correspondientes a los meses de junio de 2015 a junio de 2018, no fue posible determinar el Estado en que se dieron los hechos materia de investigación en 45 expedientes.

AÑO	INICIOS	AÑO	INICIOS
2005	91	Jun 2016	320
2006	503	TOTAL	10,896
2007	139		

Gráfica 12



Los años con mayor número de inicios de actas circunstanciadas son el 2012 con 2,732, 2015 con 2,675, 2014 con 796, 2010 con 620 y 2009 con 567 actas circunstanciadas iniciadas, siendo que los dos años con mayor número de inicio de actas circunstanciadas corresponden a años de mucha actividad electoral, en el primer caso se llevó a cabo la elección de entre otros cargos, el del actual Presidente de la República.

Gráfica 13



De igual forma, es posible observar que los 5 estados con mayor número de actas circunstanciadas iniciadas por hechos presumiblemente delictivos, en materia electoral, son el Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Puebla y Chiapas, concentrándose en estos estados el 55.5% de las actas circunstanciadas iniciadas durante el periodo señalado, lo cual se debe al igual que en el caso de inicios de averiguaciones previas a la densidad poblacional de los estados y en algunos casos a conflictos político-sociales propios de cada entidad federativa.

Respecto a las actas circunstanciadas, cabe precisar que dicha figura dejó de utilizarse debido a la entrada en vigor del Nuevo Sistema Acusatorio de Justicia Penal el 18 de junio de 2016 en toda la República Mexicana pues todos los hechos que deban investigarse por constituir posiblemente alguna conducta delictiva deben tramitarse como carpeta de investigación. A finales de diciembre de 2016, se encontraban en trámite como rezago, un total de 1,645 actas circunstanciadas las cuales fueron resueltas en su totalidad durante el transcurso del año 2017, siendo que en el mes de septiembre se resolvieron las últimas 86 que quedaban en trámite.

Respecto a las carpetas de investigación, si bien el Nuevo Sistema Acusatorio de Justicia Penal entro en vigor plenamente en junio de 2016, algunos estados de la República iniciaron a operarlo previo a dicha fechas, y por lo que respecta a la PGR, esta, en algunas delegaciones estatales optó por aplicar el mismo, lo cual fue realizándose gradualmente hasta que la totalidad de Delegaciones estatales de la PGR comenzaron a operar bajo el nuevo sistema en junio de 2016.

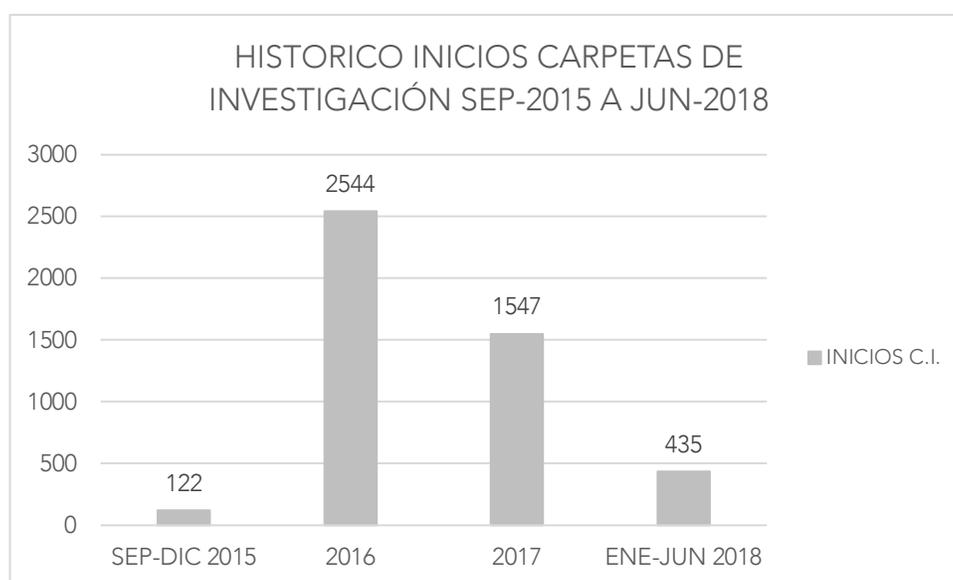
En este orden de ideas, resulta evidente que no todas las investigaciones realizadas por la **FEPADE** respecto a delitos cometidos en diversos estados hasta junio de 2016 fueron iniciadas en forma de averiguación previa, teniéndose registro que a partir de septiembre de 2015 se comenzaron a investigar algunos delitos mediante carpeta de investigación y conforme a las reglas procesales del **CNPP**.

De septiembre de 2015 a junio de 2018 se han iniciado un total de 4,648 carpetas de investigación, información que se desglosa a continuación:

Tabla 14

AÑO	INICIOS C.I.
SEP-DIC 2015	122
2016	2,544
2017	1,547
ENE-JUN 2018	435
TOTAL	4,648

Gráfica 14



Como se desprende de la tabla anterior, el año con mayor número de carpetas de investigación iniciadas fue el 2017, aunque pudiera ser que el año actual supere dichas cifras debido a que en este año se llevaron a cabo elecciones concurrentes en gran parte del país.

Del total de carpetas de investigación iniciadas de septiembre de 2015 a junio de 2018, por hechos ocurridos en el Distrito Federal se iniciaron 1195, en el Estado de México 839, en Puebla 646, en Veracruz 234, en Oaxaca 192, en Quintana Roo 159, en Chiapas 134, en Tlaxcala 122, en Hidalgo 111, en Coahuila 110, en Zacatecas 91, en Chihuahua 90, en Tabasco 84, en Durango 81, en Yucatán 67, en Jalisco 45, en Sinaloa 45, en Aguascalientes 44, en

Nuevo León 42, en Nayarit 41, en Baja California 38, en Guanajuato 38, en Querétaro 36, en Sonora 35, en Tamaulipas 27, en Michoacán 24, en Morelos 23, en Guerrero 19, en San Luis Potosí 13, en Baja California Sur 12, en Campeche 7, en Colima 2 y en el extranjero 2.

3.5 Conclusiones respecto de la FEPADE

En el periodo de septiembre de 2017 a junio de 2018, la **FEPADE** resolvió un total de 1,693 averiguaciones previas de las cuales se consignaron un total de 486 expedientes, se consultó el **NEAP** en 966, se determinó la incompetencia en 72 asuntos, fueron acumuladas 8 averiguaciones previas y se planteó la reserva en 161 expedientes.

Los meses de mayor productividad fueron marzo de 2018 con 241 averiguaciones previas determinadas, seguido de los meses de octubre y septiembre de 2017 en los que se resolvieron 211 y 187 averiguaciones previas respectivamente.

Respecto a las actas circunstanciadas en el mes de septiembre de 2017 se resolvieron en su totalidad las 86 actas circunstanciadas que se encontraban pendientes, con lo que se abatió la totalidad del rezago existente, concluyéndose así el total de actas circunstanciadas iniciadas desde el año 1997 hasta junio de 2016.

En el periodo de septiembre de 2017 a junio de 2018, la **FEPADE**, resolvió un total de 1,378 carpetas de investigación, de las cuales se judicializaron un total de 180 expedientes, se consultó el **NEAP** en 161, se determinó la incompetencia en 222 asuntos, fueron acumuladas 95 carpetas de investigación, se planteó el archivo temporal en 16 expedientes y se determinó la abstención de investigar en 704.

Los meses de mayor productividad fueron septiembre, octubre y noviembre de 2017 con 186, 177 y 165 carpetas de investigación determinadas respectivamente.

Al finalizar el mes de junio de 2015, quedaron en trámite un total de 4,522 averiguaciones previas, dentro de las cuales está en trámite una averiguación previa que fue iniciada en el año 2010 (más de 8 años en trámite, situación que debería ser analizada por el Fiscal para resolver a la brevedad los asuntos que ya llevan en trámite un tiempo considerable, y

determinar los motivos por los que no se ha llegado a una resolución en los mismos. De lo contrario se continuaría retardando la debida procuración de justicia.

Durante este proceso electoral teniendo en consideración que la **FEPADE** sufrió un cambio de administración, el cual se dio de manera formal en el mes de enero de 2018, se considera que la labor de ambas administraciones ha sido buena, y respecto a la administración del actual Fiscal se considera importante destacar que en unos cuantos meses se implementaron las estrategias necesarias para que la **FEPADE** cumpliera con su función el día de la jornada electoral a través del pre despliegue y el despliegue ministerial, además de que el mes con mayor número de resoluciones de averiguaciones previas se obtuvo dentro de la actual administración, sin embargo los demás meses de la administración el número de resoluciones fue menor a los meses correspondientes a la administración anterior.

Por lo que respecta a carpetas de investigación, la administración anterior tuvo mayores números de resolución, por lo que es preciso que el actual Fiscal y su equipo de trabajo aumenten los esfuerzos en el área encargada de determinar estos expedientes.

A consideración de esta **CMDH**, el rezago en averiguaciones previas se debe a la falta de personal ministerial y recursos presupuestarios por parte de la **FEPADE** para llevar a cabo la labor de investigación y persecución de delitos, el cual es un problema que ha sufrido a través de lo largo de su existencia.

Es importante destacar que en la presente administración se logró un aumento del presupuesto para este ejercicio, el cual pasó de 11 millones a 35 millones, lo cual da mejores condiciones a la **FEPADE** para desarrollar su labor, y la obliga a redoblar esfuerzos para abatir el rezago de averiguaciones previas y aumentar su productividad en la resolución de carpetas de investigación.

Esto podría realizarse si se destinan mayores recursos al área ministerial, siempre y cuando la **PGR** continúe proporcionando mayores recursos a la **FEPADE**, o en caso de no ser así reduciendo los gastos hechos en el área de blindaje electoral.

Inclusive una opción viable y que ayudaría a la Fiscalía a realizar una mejor labor en el combate a los delitos electorales federales sería que contara con autonomía presupuestaria y de ser posible, se le asignara una cantidad de dinero por parte del Congreso de la Unión para que se desconcentraran las funciones teniendo en cada uno de los estados de la República personal especializada adscrito a esta Fiscalía, pues hoy en día todo el personal se encuentra concentrado en las instalaciones de la Ciudad de México lo cual retrasa en las otras entidades la procuración de justicia.

Por otra parte, la **FEPADE** en este proceso electoral realizó un despliegue ministerial abarcando todas las entidades federativas, el cual se llevó a cabo del día 28 de junio al 2 de julio de 2018, en el que la **FEPADE** contó con el apoyo de elementos de la Subprocuraduría de Control Regional Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA), así como de PGR, Policía Federal, Policía Ministerial, entre otras instancias federales, implementando el despliegue ministerial en las 32 entidades federativas del país. Se desplegaron más de 14 mil 644 elementos para atender las incidencias electorales.

Derivado de lo anterior se logró la detención de 97 personas, por lo que la **CMDH** considera que el despliegue ministerial que realiza la **FEPADE** es útil y en consecuencia debe ser permanente, y para ello se considera de utilidad la creación de Fiscalías Regionales de la **FEPADE** que única y exclusivamente se dediquen a la investigación y persecución de delitos electorales, lo cual generaría una mayor eficacia y eficiencia en el trabajo que realiza la **FEPADE**.

Finalmente, para contar con una **FEPADE** que este a la altura de las exigencias de la sociedad, se requiere que esta cuente con un área de inteligencia e investigación especializada para combatir los delitos electorales, pues diversos delitos en materia electoral no son percibidos por la sociedad, por lo cual requiere de un organismo que pueda informar sobre las actividades ilícitas en las en las que se pueden encontrar involucradas las instituciones de gobierno, los partidos políticos, personas físicas, personas morales, y que inciden ilícitamente en el proceso electoral.

Lo anterior, con la finalidad de investigar y erradicar a las mafias de los partidos políticos o a los individuos que actúan desde dentro de las mismas estructuras gubernamentales, que se dedican a organizar y financiar todas estas conductas delictivas, para así poder perseguir y castigar penalmente a los autores intelectuales de los delitos electorales que atentan contra los fundamentos del estado democrático.

De igual forma es necesaria una reforma a la **LGMDE**, toda vez que la misma no contempla delitos electorales en materia de violencia de género, ni delitos electorales para candidatos independientes, por lo que diversas conductas resultan impunes.

4. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

4.1 ¿Qué es el Tribunal Electoral?

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la autoridad electoral federal encargada de resolver las controversias o conflictos judiciales que se presentan por razones político electorales.

Este Tribunal Electoral funciona de forma permanente mediante una Sala Superior, 5 Salas Regionales y una Sala Especializada.⁴¹ Los magistrados que integren estas Salas serán elegidos por la Cámara de Senadores,⁴² previa propuesta de la Suprema Corte. Su elección será de manera escalonada.

La Sala Superior está integrada por 7 magistrados, mientras que las Salas Regionales se integran por 3 magistrados cada una, y durarán en el cargo 9 años improrrogables, con la especificación de que aquellos que integren las Salas Regionales podrán ocupar un cargo superior (magistrados de Sala Superior por otros 9 años, en su caso).

⁴¹ Si bien en el artículo 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se prevé que el Tribunal Electoral funcionará con 7 Salas Regionales, actualmente sólo existen 5 que corresponden a las 5 circunscripciones plurinominales en las que está dividido el territorio nacional. Esto atiende a una razón presupuestal que está prevista en el transitorio SEGUNDO del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, por el que se reformaron el artículo 185; los párrafos primero y segundo del artículo 192; el encabezado del primer párrafo del artículo 195, y se ADICIONAN un inciso h) a la fracción III del artículo 186; un tercer párrafo al artículo 195; una fracción II y una fracción XXXI, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁴² Se elegirán por una votación de las dos terceras partes de los senadores presentes.

Sin embargo, el plazo por el que ocuparían el cargo de acuerdo al transitorio referido fue modificado mediante decreto publicado, como se describe en la tabla siguiente:

Tabla 15

	Magistrado o Magistrada	Periodo por el que se designó⁴³	Periodo que ocupará el cargo (modificación del plazo)⁴⁴
1	Janine Madeline Otálora Malassis	9 años (2016-2025)	Queda en los mismos términos 9 años (2016-2025)
2	Felipe Alfredo Fuentes Barrera	6 años (2016-2022)	8 años (2016 -2024)
3	Indalfer Infante Gonzáles	3 años (2016-2019)	7 años (2016-2023)
4	Felipe de la Mata Pizaña	9 años (2016-2025)	Queda en los mismos términos 9 años (2016-2025)
5	Reyes Rodríguez Mondragón	6 años (2016-2022)	8 años (2016-2024)
6	Mónica Aralí Soto Fregoso	9 años (2016- 2025)	Queda en los mismos términos 9 años (2016-2025)
7	José Luis Vargas Valdez	3 años (2016-2019)	7 años (2016- 2023)

Esta determinación, en su momento, generó diversas opiniones entre expertos en materia electoral, académicos y en general la opinión pública. Las notas en los periódicos pasaban desde dar un relato sucinto de cómo fue aprobada la modificación hasta entrevistas a reconocidos juristas que dieron su opinión al respecto.

La opinión de la ciudadanía cobró gran relevancia, pues, incluso surgió una petición en la plataforma change.org en la que se solicitaba a los legisladores no aprobar el cambio a los

⁴³ Todos iniciarían su cargo el 4 de noviembre de 2016 y durarían 3, 6 o 9 años en el cargo. Dos de los Magistrados concluirían el 31 de octubre de 2019; otros dos, concluirían el 31 de octubre de 2022, y los tres restantes, concluirían su cargo el 31 de octubre de 2025.

Versión de la sesión ordinaria de 20 de octubre de 2016, consultada en el sitio de internet del Senado de la República: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/31887-version-de-la-sesion-ordinaria-del-20-de-octubre-de-2016.html>, fecha de consulta: 17 de agosto de 2018.

⁴⁴ Los Magistrados cuyo periodo se amplió fueron los que inicialmente se habían designado para un periodo de 3 y de 6 años, a un periodo de 7 y 8 años, respectivamente. Así, sus plazos concluirían el 31 de octubre de 2023 o de 2024, según el caso.

“Decreto por el que se reforma el artículo Cuarto de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del ‘Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral’, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de julio de 2008”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 2016, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459803&fecha=03/11/2016, fecha de consulta: 17 de agosto de 2018.

plazos previstos para los cargos de los Magistrados electorales, y que tuvo un gran impacto, alcanzando un gran número de firmas.⁴⁵

De lo anterior, se advierte que la designación de la actual integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral estuvo envuelta en polémicas, pues el periodo por el que inicialmente ocuparían el cargo 4 de sus 7 integrantes se prorrogó una vez que éstos ya habían sido nombrados, aunque no habían entrado en funciones. Éste es un elemento que, como lo señalaron diversas voces, de alguna manera, pone en riesgo o en duda la independencia judicial de la cual deben gozar. Si bien, en este proceso electoral, dado el resultado que se dio en la elección presidencial, no es un tema que haya permeado en la opinión pública ni que haya incidido en el desempeño del Tribunal Electoral como órgano garante de la legalidad y constitucionalidad de las elecciones.

4.2 Análisis de la capacitación del TEPJF

En el informe completo se exponen todos los esfuerzos en materia de capacitación que ha hecho el TEPJF, en este resumen ejecutivo solo mencionaremos, el relacionado con el periodo de 2016 - 2017 de la Sala Superior; el cual dicta que se han impartido 38 cursos de capacitación administrativa, con los cuales se ha beneficiado a 1,604 servidoras y servidores públicos que colaboran en el Tribunal. Asimismo, en busca del equilibrio entre la profesionalización y el adecuado desempeño de la función, se ha apostado por la capacitación en línea, ya que esta modalidad ofrece las facilidades de acceso a los cursos y logra equilibrar las múltiples tareas derivadas de las obligaciones laborales y personales que tienen los participantes.

Asimismo, las y los funcionarios jurisdiccionales participaron en 20 cursos de alta especialidad, organizados para fortalecer sus conocimientos en derechos humanos, control de constitucionalidad y convencionalidad, igualdad de derechos y paridad de género, entre

⁴⁵ Al 26 de octubre de 2016, se habían juntado más de 12,000 firmas y se esperaba alcanzar 50,000, tal y como lo afirmó Jenaro Villamil en una nota periodística.

VILLAMIL, Jenaro, "Lanzan petición #SinCuotasNiCuates en el TEPJF, a través de change.org", Proceso.com.mx, 26 de octubre de 2016, Proceso, <https://www.proceso.com.mx/460181/lanzan-peticion-sincuotasnicuates-en-tepjf-a-traves-change-org>, fecha de consulta: 8 de agosto de 2018.

otros. Del total de 221 servidores y servidoras que pertenecen al sistema de Carrera Judicial del Tribunal Electoral, 56% ha participado, por lo menos, en un curso de capacitación.

Igualmente se ha implementado un extenso programa de especialización académica en materia electoral, con perspectiva profesionalizante, que incluye diplomados, cursos, conferencias y mesas de trabajo, tanto en formato presencial como a distancia. Con la finalidad de cumplir con este objetivo, se ha fortalecido el área académica del Tribunal Electoral para constituirse así en una institución de educación especializada, facultada para impartir, entre otros, los planes y programas académicos correspondientes a diplomados, especialidades, maestrías y doctorados.

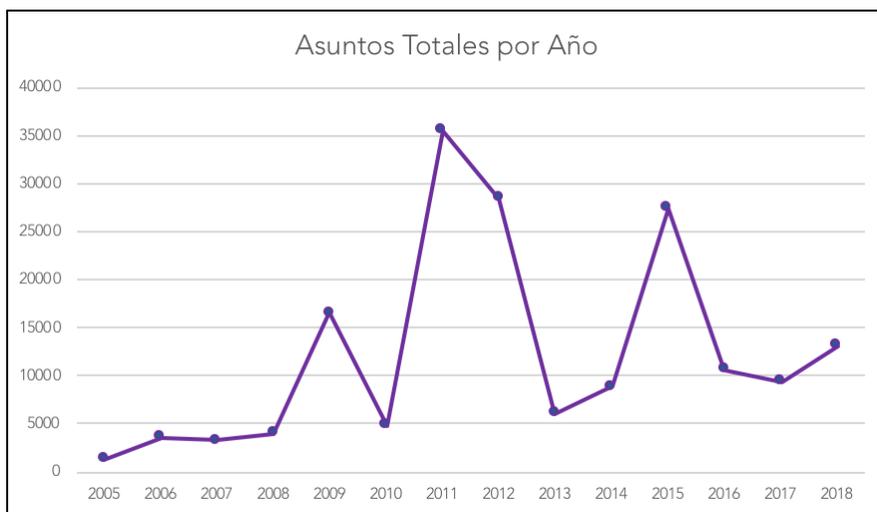
Durante el periodo se han desarrollado 212 actividades, en las que participaron 35,110 personas que forman parte del funcionariado electoral y de partidos políticos, de universidades, así como público en general. Los 180 cursos presenciales beneficiaron a 8,405 personas (24% de la población beneficiada). En cambio, las 32 actividades en modalidad virtual llegaron a 26,705 personas (76% del total).

Entre los esfuerzos académicos emprendidos en 2017 destaca la concreción de dos programas de la Maestría Profesionalizante en Derecho Electoral: uno presencial y otro virtual. Los dos programas cuentan con validez oficial de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y tienen como objetivo dotar a las y los funcionarios electorales de conocimientos altamente especializados en la materia y, al mismo tiempo, de bases teóricas sólidas y estudios comparados. En el mismo año, 41 funcionarios del TEPJF y 90 de otras instituciones electorales se han beneficiado con la impartición de las maestrías.

4.3 Análisis de estadística de asuntos del TEPJF

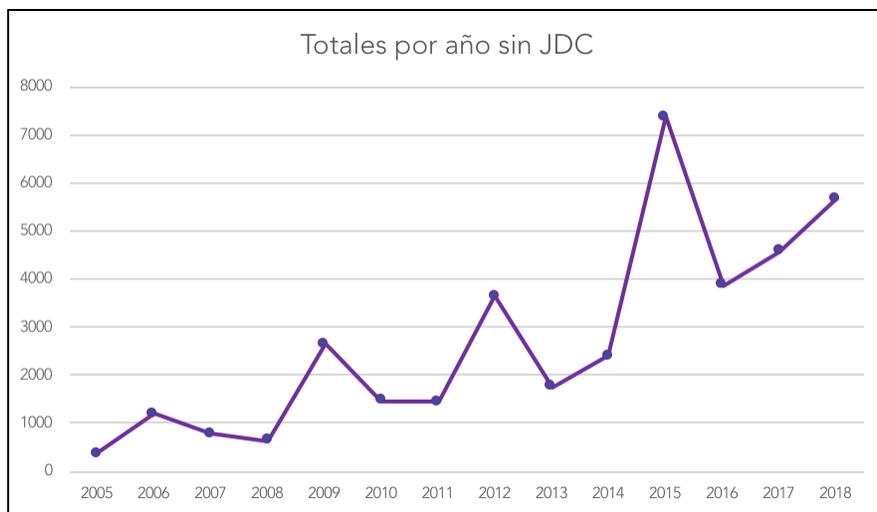
Resulta un tanto sorprendente que del año 2011 a la fecha los asuntos totales que arriban por año al TEPJF sean cada vez menos (Gráfica 15). Uno esperaría justo lo contrario toda vez que la materia electoral se encuentra en crecimiento, o al menos eso parecería de la difusión en medios que se le da en general a la materia electoral.

Gráfica 15



No obstante lo anterior, vale la pena mirar con mayor detenimiento los datos y hacer un el siguiente ejercicio: al quitar los datos correspondientes a los JDCs (Juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano) de la gráfica anterior, podemos observar que todos los demás asuntos que arriban al TEPJF tienen una franca alza sostenida (salvo por 2018):

Gráfica 16

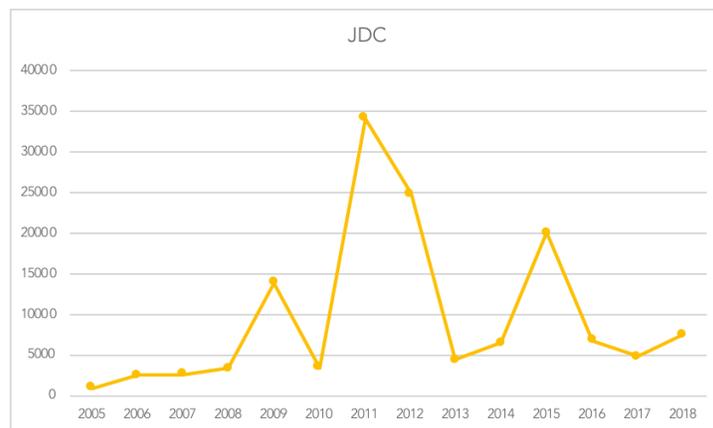


Ahora bien, ¿a qué se debe la disminución de los JDCs y el alza de los otros tipos de asuntos que ingresan al TEPJF? La respuesta no es única ya que en nuestra opinión existen una multiplicidad de factores que tienen que ver con este fenómeno. A continuación mencionamos algunas de forma enunciativa más no limitativa:

1. La entrada del Procedimiento Especial Sancionador (PSC, PSD Y PSL) así como su Recurso de Revisión correspondiente;
2. La entrada en vigor del Juicio Electoral (JE);
3. El aumento sostenido de los Recursos de Apelación (RAP);
4. El aumento extraordinario en 2018 de los Juicios de Inconformidad (JIN);
5. El mejoramiento de los procesos y normativa del INE; y
6. La unificación paulatina de los criterios del TEPJF.

Como podemos observar en la gráfica siguiente, el pico más importante de JDCs se dio en 2011 y es a partir de allí cuando inicia una disminución sostenida de asuntos hasta el día de hoy que está en los niveles más bajos de años donde acontecen elecciones federales.

Gráfica 17



Ahora bien, ¿podemos decir que el nivel de asuntos en el TEPJF seguirá bajando? Todo depende de los movimientos normativos y político sociales que pudieran surgir con base en los resultados de esta elección. Por el momento, lo que se tiene claro es que por un lado han bajado los procedimientos más socorridos en el TEPJF (JDC), pero que de forma exponencial han incrementado los demás tipos de procedimientos que el TEPJF atiende. Esto también habla de una especialización por parte de los litigantes respecto de la materia electoral lo cual es fundamental para el crecimiento de asuntos.

No olvidemos que el aumento de los asuntos que vengan de litigantes especializados en la materia electoral, fomentarán en los juzgadores electorales mejores criterios y precedentes.

Como se puede apreciar en el apéndice de estadísticas y gráficas contenido al final de esta sección dedicada al TEPJF, las Salas Regionales siguen los mismos patrones estadísticos de los asuntos recibidos por el TEPJF salvo por pequeñas variaciones derivadas de condiciones específicas de cada Sala Regional y los procesos allí revisados.

Probablemente ahora que los asuntos han bajado de forma importante, valdría la pena que el TEPJF replantee estrategias para que se fomenten, a fin de cumplir con los plazos y términos, pero sobre todo con el mandato constitucional que dicta que en año electoral todos los días y horas son hábiles, la implementación de turnos y guardias que puedan mejorar la calidad de vida de sus trabajadores sin perder la eficiencia, eficacia y profesionalismo que los distingue.

Finalmente, es fundamental destacar que la capacitación extensa y constante que tanto el INE como el TEPJF proveen a sus trabajadores, tiene un fuerte impacto en los acuerdos y sentencias que emiten respectivamente. Igualmente tanto el trabajo en conjunto, las incompatibilidades, las convergencias, el respeto institucional y la misión clara de preservar el voto, han mostrado, más allá de números, una construcción institucional-democrática lo suficientemente robusta para soportar los retos que estén por venir.

4.4 Visita al TEPJF y sus Salas Regionales

Es importante mencionar que, como parte de las actividades de observación electoral, la CMDH tuvo reuniones con personal de la Escuela Judicial Electoral, de la Presidencia del Tribunal Electoral, visitó 3 Salas Regionales (Guadalajara, Toluca y Ciudad de México) y acudió con su personal y algunos observadores electorales a una visita guiada a la Sala Superior. A continuación, se detallan estas actividades, lo que será de utilidad para el análisis planteado.

⇒ Reunión con los Maestros Athos D. Cuevas Campillo (asesor) y Miguel Ángel Sánchez Vieyra (Director de Capacitación Externa) de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF⁴⁶

⁴⁶ El 8 de junio de 2018 la Licenciada Cesarina Mendoza Elvira, Coordinadora General del Proyecto de Observación Electoral de la CMDH, se reunió con los Maestros Athos David Cuevas Campillo, Asesor, y Miguel Ángel Sánchez Vieyra, Director de Capacitación Externa, ambos de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF.

El objetivo principal de esa reunión fue exponer el trabajo de observación electoral que la CMDH estaba realizando en el proceso electoral 2018 y enfatizar el interés del proyecto respecto de la capacitación que el Tribunal Electoral imparte a su personal.

En esta reunión, el Maestro Miguel Ángel Sánchez Vieyra habló del reciente cambio que tuvo el Centro de Capacitación Electoral del Tribunal a Escuela Judicial y sus implicaciones. El cambio derivó de la reforma realizada a diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aprobada por la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2018.⁴⁷

La relevancia de este cambio consiste en que ahora el Tribunal Electoral cuenta con una institución de educación especializada que tendrá a su cargo establecer las directrices y los objetivos generales para el desarrollo de tareas de investigación, formación, divulgación, capacitación y actualización en materia electoral.⁴⁸

⇒ Reunión con la Magistrada Presidenta de la Sala Guadalajara, Gabriela E. Del Valle Pérez, y la Maestra Kenya S. Martínez Ponce, Secretaria Ejecutiva de dicha Sala⁴⁹

En el mes de mayo, realizamos una visita a la Sala Guadalajara para reunirnos con su Magistrada Presidenta, Gabriela E. Del Valle Pérez y exponerle el proyecto de observación electoral 2018 de la CMDH.

En esa reunión, la Magistrada destacó la importancia de establecer lazos de comunicación con las organizaciones de la sociedad civil, no sólo para cuestiones de observación electoral sino para todo tipo de proyectos. Al respecto, mencionó que han tenido acercamiento con comunidades indígenas de la circunscripción a través de organizaciones de la sociedad civil, con el fin de acercar a esas comunidades a temas democráticos.

⁴⁷ Consultable en <http://cronica.diputados.gob.mx/>

La reforma referida fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2018, consultable en www.dof.org.mx.

⁴⁸ Publicación en la cuenta de Facebook de la Escuela Judicial Electoral, 19 de junio de 2018, consultable en https://www.facebook.com/Escuela-Judicial-Electoral-828387324029276/?fb_dtsg_ag=Adxnvelt-vj9L4rJ4LnMNBk4CPnB7BZ-59BulDAhBz5VA%3AAAdylWrKLVu44AEaDs28d0hNP3XYo5sgEES8qdn7sM65DeQ y <https://www.facebook.com/828387324029276/photos/a.830429703825038/892805630920778/?type=3&theater>, fecha de consulta: 9 de agosto de 2018.

⁴⁹ El 23 de mayo de 2018 la Licenciada Cesarina Mendoza Elvira, Coordinadora General del Proyecto de Observación Electoral de la CMDH, se reunió con la Magistrada Presidenta de la Sala Guadalajara, Gabriela E. Del Valle Pérez, y la Secretaria Ejecutiva de la Sala Guadalajara, Maestra Kenya S. Martínez Ponce.

La Magistrada Del Valle también mencionó que la Sala Guadalajara tiene una estrecha relación con las autoridades electorales locales de los estados que forman parte de la primera circunscripción, que son Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Con ello, en opinión de la Magistrada, se ha logrado una constante colaboración que facilita el trabajo, sobre todo cuando las cargas laborales aumentan. Esta constante comunicación también ha tenido impacto en cuanto a la capacitación que imparte el Tribunal Electoral a su personal y al exterior.

- Reunión con el Magistrado Regional Alejandro D. Avante Juárez, y el Licenciado Eduardo Zubyllaga, Secretario Ejecutivo de la Sala Regional Toluca⁵⁰

A finales del mes de mayo, personal de la CMDH visitó las instalaciones de la Sala Toluca, en donde se llevó a cabo una reunión con el Magistrado Alejandro D. Avante Juárez y el Secretario Ejecutivo de esa Sala, el Licenciado Eduardo Zubillaga. El objetivo de la reunión fue dar a conocer en Sala Toluca el trabajo de observación electoral de la Comisión.

El Magistrado Avante Juárez mostró un gran interés en el tema del proyecto de observación electoral de la CMDH, esto es, la casilla única. Al respecto, precisó que el personal de la Sala Toluca, a esa fecha, no había recibido curso alguno relativo a ese tema, pero que sí se tenía contemplado la realización de uno en colaboración con el INE.

El Licenciado Zubillaga entregó a la CMDH una copia del programa de dicho curso. En el programa se precisó que el objetivo del curso era dotar al personal jurídico de las ponencias de los conocimientos específicos sobre derecho electoral, atendiendo a sus necesidades y condiciones.⁵¹

⁵⁰ El 30 de mayo de 2018 la Licenciada Cesarina Mendoza Elvira, Coordinadora General del Proyecto de Observación Electoral de la CMDH, se reunió con el Magistrado de Sala Toluca, Alejandro David Avante Juárez, y el Secretario Ejecutivo de la Sala Toluca, Licenciado Eduardo Zubillaga Ortiz.

⁵¹ De conformidad con el programa del curso.

Respecto de los temas que se impartieron en dicho curso, es importante destacar aquellos relacionados con el tema de **casilla única**, aunque sea de manera general, como es el módulo relativo al régimen jurídico del proceso electoral en el que se vieron las etapas del proceso electoral.⁵²

⇒ Curso de actualización sobre el Modelo de Casilla Única, Jornada Electoral, así como Resultados y Declaración de Validez de las Elecciones

Derivado de la reunión que la CMDH tuvo con personal de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, es que se pudo asistir al “Curso de actualización sobre el Modelo de Casilla Única, Jornada Electoral, así como Resultados y Declaración de Validez de las Elecciones”, organizado por el Tribunal Electoral en colaboración con el INE, el cual estuvo dirigido a Magistrados Electorales de las Salas del TEPJF y de los Tribunales Electorales locales. Este curso se llevó a cabo el 8 de junio de 2018, en la Sala Ciudad de México.

Previo al inicio del referido curso, se llevó a cabo la firma de un convenio de colaboración entre el Tribunal Electoral y la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana, A.C. (ATERM) para formar la Red de Escuelas Judiciales Electorales, con el fin de realizar actividades de capacitación a nivel nacional en las que el Tribunal Electoral colabore con los Tribunales Electorales locales y demás autoridades electorales, como el INE.

Al respecto, la Magistrada Presidenta del TEPJF, Janine M. Otálora Malassis mencionó que lo que se busca es que la judicatura electoral estuviera unida para hacer frente a los retos legales de las elecciones de 2018. De igual forma, se busca mejorar la calidad de la justicia electoral en México mediante la homogeneización de conocimientos, la profesionalización, capacitación y actualización del personal de los distintos tribunales electorales, así como la certificación nacional de la carrera judicial.

El Doctor Carlos Soriano Cienfuegos, Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF enfatizó la importancia de este tipo de convenios para posicionar a la judicatura

⁵² Conforme al programa del curso.

electoral nacional y a sus escuelas como referentes internacionales.⁵³ En el mismo sentido, el Magistrado César Lorenzo Wong Meraz, presidente de la ATERM, señaló que la capacitación en materia electoral es fundamental para la construcción de instituciones sólidas, confiables y especializadas.⁵⁴

⇒ Visita guiada al TEPJF⁵⁵

El Tribunal Electoral, como parte de su difusión y contacto con la ciudadanía, realiza visitas guiadas a las instalaciones de la Sala Superior, previa solicitud por parte del grupo interesado. Así, el 25 de julio de 2018, personal de la CMDH y algunos observadores electorales asistieron a una visita guiada a la Sala Superior, cuyo objetivo principal fue conocer más el trabajo que realiza el TEPJF.

Esta visita se conformó de varias etapas en las que se visitan diversos lugares que se encuentran en las instalaciones de la Sala Superior y tuvimos oportunidad de conocer las actividades que realiza el Tribunal Electoral y servicios que presta a la ciudadanía. Estas etapas se sintetizan a continuación:

a) Labor jurisdiccional o impartición de justicia

1. Auditorio José Luis de la Peza. El primer punto de la visita a la Sala Superior es en el Auditorio José Luis de la Peza, en el que personal del TEPJF nos explicó de manera clara y breve la tarea que realizan como autoridad electoral encargada de resolver los juicios que se presenten con motivo de conflictos electorales a nivel federal. Este Auditorio es el lugar en el que se llevan a cabo seminarios y eventos relacionados con la materia electoral.

⁵³ "La democracia es el único sistema que permite renovació pacífica de los órganos de poder: Otálora Malassis", Boletín de prensa de Sala Superior del TEPJF, 8 de junio de 2018, <http://portal.te.gob.mx/front/bulletins/detail/3295/0>, fecha de consulta: 9 de agosto de 2018.

⁵⁴ "Firma del Convenio – Red de Escuelas Judiciales Electorales entre ATERM y TEPJF", Nota de ATERM, 8 de junio de 2018, <http://atserm.com/2018/06/08/firma-del-convenio-red-de-escuelas-judiciales-electorales-entre-aterm-y-tepjf/>, fecha de consulta: 9 de agosto de 2018.

⁵⁵ La información que se explica en este apartado corresponde a las explicaciones que el personal del TEPJF proporcionó al personal de la CMDH que asistió a la visita guiada.

2. **Águila de la Justicia.** El Águila de la Justicia es una estatua que se encuentra en la explanada de la Sala Superior, en la que se guardó una cápsula del tiempo que crearon diversos funcionarios del Tribunal y que se abrirá en el año de 2087, año en que la justicia electoral mexicana cumplirá 100 años.
3. **Secretaría General de Acuerdos.** Posteriormente, visitamos la Oficialía de Partes, área de la Secretaría General de Acuerdos del TEPJF que se encarga de la recepción de todo documento, demanda o escrito que llega al Tribunal Electoral.
4. **Salón de Pleno.** Finalmente, acudimos al Salón de Pleno, lugar en el que se llevan a cabo las sesiones públicas de la Sala Superior, es decir, en donde se resuelven los juicios de los que conoce dicha Sala.

b) Centro de documentación

En 1991, ante la necesidad de los magistrados para dotar al personal jurídico de material teórico para la elaboración de sus sentencias, el Tribunal Electoral creó un Centro de Documentación, con un acervo bibliográfico que se ha ido enriqueciendo a través de los años. Actualmente, el Centro de Documentación también presta servicio al público en general.

Su acervo documental consta de aproximadamente 36,000 documentos de consulta, únicamente en la sede de la Sala Superior, además del acervo que tienen en cada Sala Regional.

c) MIC: Museo Interactivo de la Constitución

El TEPJF también cuenta en sus instalaciones con un museo de la Constitución Federal, que fue creado durante la integración anterior de Magistrados, bajo la Presidencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, con motivo de los 100 años de la Constitución Federal.

Este museo está abierto al público en general y es de carácter interactivo. Cuenta con ejemplares históricos de diversas Constituciones de México. También tiene juegos de conocimientos históricos relacionados con las diversas Constituciones, una línea del tiempo con sucesos relevantes a la par de las elecciones en nuestro país.

d) Foro de televisión

Dentro de las instalaciones del TEPJF (Sala Superior), hay un foro de televisión en el que se graban los programas que el Tribunal Electoral transmite en el canal judicial. Estos son los mecanismos por los que el TEPJF cuenta para explicar y dar a conocer a la ciudadanía las sentencias que emite y, en general, el trabajo jurisdiccional que realiza.

⇒ Reunión con la Maestra Cecilia A. Hernández Cruz, Asesora de la Magistrada Presidenta del TEPJF⁵⁶

A inicios del mes de agosto de 2018, se llevó a cabo una reunión con la Maestra Cecilia A. Hernández Cruz, asesora de la Magistrada Presidenta del TEPJF, a fin de exponer el trabajo de observación electoral que la CMDH se encontraba realizando, haciendo énfasis en la etapa de resultados en relación con el tema de casilla única.

En esta reunión, la Maestra Hernández comentó que para la Presidencia del Tribunal Electoral es de suma importancia la relación con las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo aquellas interesadas en el trabajo que realiza el TEPJF, pues con el diálogo con ellas pueden percatarse de debilidades y áreas de oportunidad.

Al respecto, comentó que la plataforma de la página de internet del Tribunal Electoral y el portal del informe de labores de la Sala Superior acababa de ser modificada con el fin de hacerla más accesible. En este tema, han solicitado apoyo del público para evaluar sus portales de internet, mediante la realización de un cuestionario de calidad, el cual nos proporcionarían para esos efectos.

⁵⁶ El 3 de agosto de 2018, la Licenciada Cesarina Mendoza Elvira, Coordinadora General del Proyecto de Observación Electoral de la CMDH, se reunió con la Maestra Cecilia Aída Hernández Cruz, Asesora de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, Presidenta del TEPJF.

Sin embargo, este sitio sólo contiene el informe de labores de la Sala Superior 2016-2017 y, aunque se encuentra información comparativa con otros años del trabajo de dicha Sala, no se especifican cuestiones relativas a los procesos electorales, como estadística de asuntos recibidos y resueltos haciendo comparaciones de diferentes procesos electorales. Tampoco contiene información de años anteriores.

En cuanto al nuevo sitio de internet del TEPJF, lamentablemente no hay encuesta de calidad alguna que permita comparar el sitio anterior y el actual. La información que el Tribunal Electoral tiene que dar a conocer al público es sumamente numerosa y, en ese sentido, el portal anterior se veía ya demasiado saturado. El actual portal de internet logró sistematizar de manera más amigable la información.

En conclusión, el sitio de internet del Tribunal Electoral presenta diversos problemas que hacen difícil el acceso al trabajo que realizan, sobre todo, las sentencias que emiten. Esta información no puede consultarse en el portal del informe de labores, que sí se sometió a evaluación del público. El portal de internet de una autoridad debe ser una herramienta que la acerque a la ciudadanía y no que la alegue como puede ocurrir con un portal de difícil acceso a la información más importante que generan.

⇒ Reunión con el Magistrado Presidente de la Sala Ciudad de México, Armando I. Maitret Hernández⁵⁷

En el mes de agosto, realizamos una visita a la Sala Ciudad de México para reunirnos con su Magistrado Presidente, Armando I. Maitret Hernández y exponerle el proyecto de observación electoral 2018 de la CMDH.

En esa reunión, el Magistrado Maitret mostró apertura e interés en el tema central del proyecto, la casilla única. Al respecto, comentó que, contrario a lo esperado antes de que fuera la elección, el número de juicios recibidos fue menor e incluso muchos asuntos en los

⁵⁷ El 3 de agosto de 2018, la Licenciada Cesarina Mendoza Elvira, Coordinadora General del Proyecto de Observación Electoral de la CMDH, se reunió con el Magistrado Presidente de la Sala Ciudad de México, Armando I. Maitret Hernández.

que los promoventes no tuvieron éxito. El tema de casilla única tuvo su impacto en cuanto a impugnaciones por indebida integración, pero en la mayoría de los casos sin tener impacto en los resultados.

El Magistrado Presidente comentó que dados los resultados de la elección presidencial en la que hubo un ganador que contó con el reconocimiento inmediato de sus contendientes, el trabajo más relevante que se esperaba en la Sala Superior, se trasladó a las Salas Regionales al no haberse impugnado la elección presidencial. Así, destacó la importancia del trabajo de las Salas Regionales.

4.5. Resoluciones relevantes del TEPJF previo a la jornada electoral

Si bien el tema central de la observación realizada por la CMDH fue la implementación de la casilla única en el proceso electoral 2018, y estas cuestiones se verían reflejadas en la etapa de resultados y en los juicios que se presentaran en contra de estos. Sin embargo, en la etapa de preparación de la elección se detectaron algunos casos que llegaron a la instancia judicial y que se consideró tendrían un impacto en el desempeño de los funcionarios de casilla, por lo que su análisis resulta pertinente.

Los juicios o recursos cuyas sentencias serán analizadas en este apartado, trataron sobre los siguientes temas:

- a. Acuerdo relativo a la Estrategia de Capacitación del INE
- b. Modificaciones al Reglamento de Elecciones
- c. Revisión de firmas de apoyo para ser candidatos independientes (el Bronco y Ríos Pítter)
- d. Acuerdo relativo a la intención del voto (apodos de candidatos en la boleta electoral)

En el informe completo se describen brevemente de qué trató cada caso, lo resuelto por la Sala Superior y el impacto que pudo tener o tuvo la determinación del TEPJF.

5.6 Análisis de juicios de inconformidad

Sala Superior

El resultado en la elección presidencial de este proceso electoral dio un ganador contundente y esto fue aceptado por todos los contendientes el mismo día de la elección. Sin embargo, los resultados de la elección presidencial fueron combatidos particularmente por el PES, pues el resultado general de las elecciones no le favoreció para conservar su registro como partido político. En razón de ello es que la Sala Superior recibió 296 juicios de inconformidad relacionados con los resultados de las elecciones: 290 juicios relacionados con la elección presidencial y 6 relacionados con las elecciones de senadores y diputados.

De esos 296 juicios de inconformidad que recibió la Sala Superior relacionados con el proceso electoral 2017-2018, únicamente fueron procedentes 3, por lo que en el resto se determinó desechar las demandas respectivas.

Gráfica 18



Ahora bien, de los 3 juicios de inconformidad cuyas demandas resultaron procedentes se advierte que, en ninguno de ellos se hicieron valer las causales de nulidad de la votación recibida en casilla relacionadas, sino que versaron sobre nulidad de toda la elección por irregularidades graves o por rebase de tope de gastos de campaña.

Uno de esos 3 juicios trató sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo de miles de casillas de los 300 distritos, por considerar que los votos emitidos a favor del candidato independiente a la elección presidencial, el "Bronco", debieron computarse como nulos.

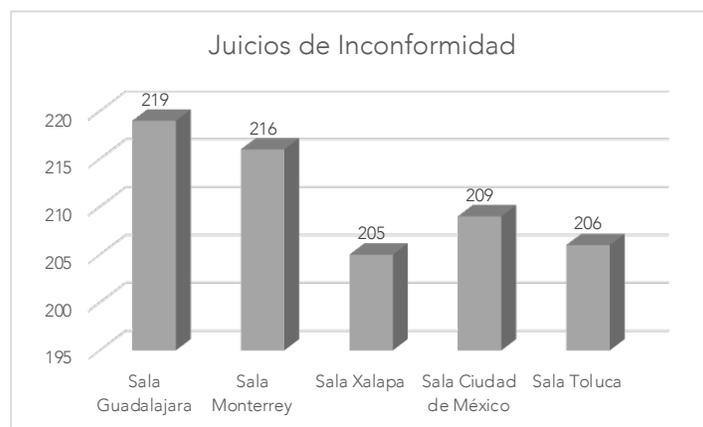
En ninguno de esos juicios se les dio la razón a los partidos políticos actores, por lo que las elecciones impugnadas y sus resultados se confirmaron. Cabe precisar que de esos juicios, 2 se refirieron a la elección presidencial, mientras que el restante se refirió a la entrega de constancia de asignación de la senaduría de primera minoría del Estado de Tlaxcala.

Por tanto, podemos concluir que el tema de casilla única no fue tocado en los juicios de inconformidad resueltos por la Sala Superior.

Salas Regionales

Por lo que hace a las 5 Salas Regionales que conforman el Tribunal Electoral, recibieron un promedio de 210 juicios de inconformidad cada una, relacionados con las elecciones de diputados y senadores.

Gráfica 19



En cuanto al estudio del presente informe, es decir, la implementación de la Casilla Única, es importante resaltar que los juicios de inconformidad que se presentaron en este proceso electoral, si bien fueron numerosos, no implicaron sentencias complejas ni con un alto impacto en cuanto a este tema. Esto, pues en las 5 Salas Regionales hubo un alto número de asuntos que no presentaron un estudio de fondo, pues resultaron improcedentes.

Gráfico 20 Sala Guadalajara

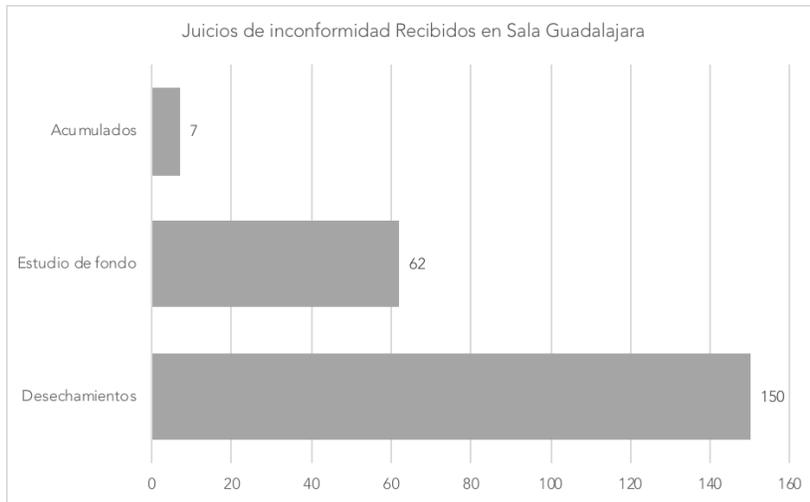


Gráfico 21 Sala Monterrey

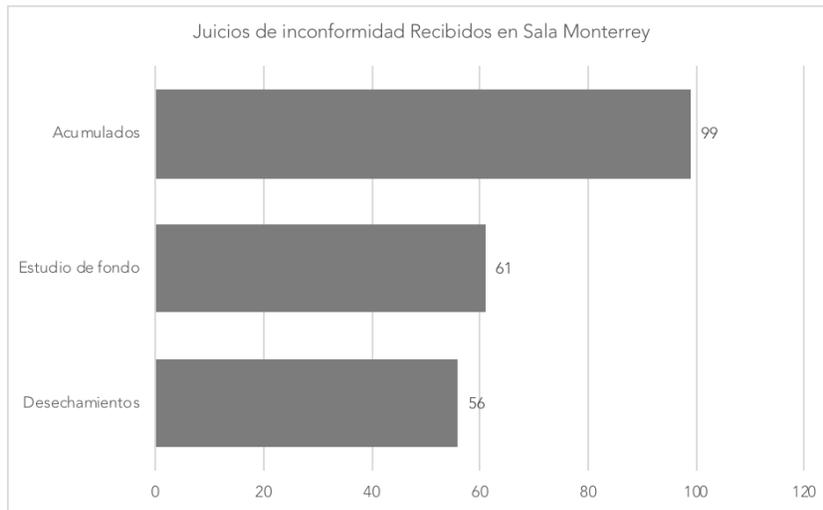


Gráfico 22 Sala Xalapa

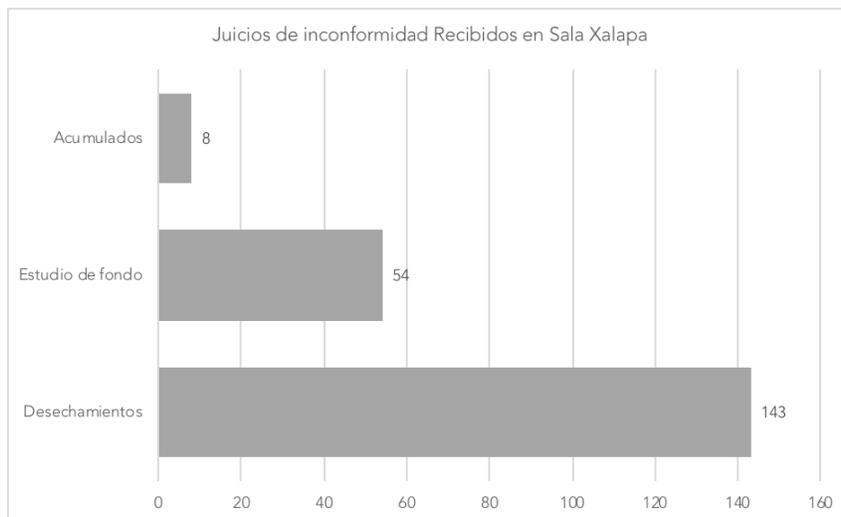


Gráfico 23 Sala Ciudad de México

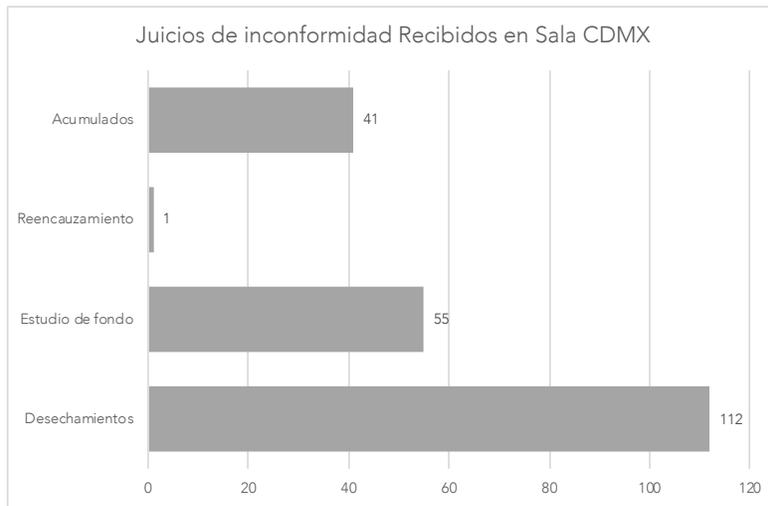
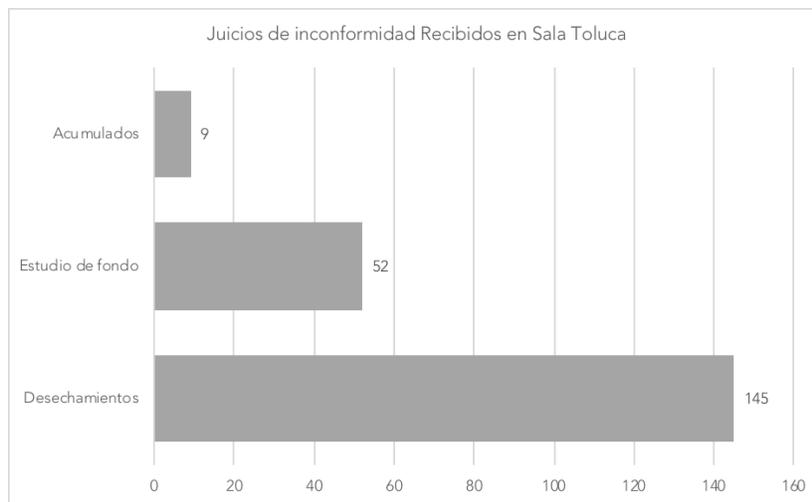


Gráfico 24 Sala Toluca



Para el presente informe se analizaron las sentencias relativas a los referidos juicios de inconformidad en las que se realizó un estudio de fondo, detectando aquellas en las que los actores hubieran hecho valer las causales de nulidad de votación recibida en casilla relativas a: 1) la recepción de la votación por personas no autorizadas para ello (indebida integración de la mesa directiva de casilla,⁵⁸ y 2) error o dolo en el cómputo de los votos.⁵⁹

Se consideraron estas 2 causales por ser, a consideración de la CMDH, aquellas en las que se podía dar seguimiento al desempeño de los funcionarios de casilla y el impacto que éste

⁵⁸ Artículo 75, inciso e), de la Ley de Medios.

⁵⁹ Artículo 75, inciso f), de la Ley de Medios.

tiene en las impugnaciones de resultados electorales. La indebida integración de la casilla tiene estrecha relación con cuestiones centrales de la casilla única, como es el número mínimo de ciudadanos con la que puede operar, considerando que se trata de elecciones concurrentes, o que la sustitución de funcionarios implica capacitaciones improvisadas el día de la jornada. Por su parte, la causal de nulidad por error en el cómputo puede reflejar fallas en el funcionamiento de la casilla única, deficiencias en la capacitación, entre otras cuestiones.

Finalmente, aunque no se analizó en todos los juicios de inconformidad objeto de este estudio, otra cuestión que puede imputarse al desempeño de los funcionarios de casilla y que incide en la validez de los resultados, es que éstos permitan votar a personas que no tienen derecho a ello,⁶⁰ si se detectó en algunos casos si ésta fue una causal de nulidad muy invocada o no.

4.7 Conclusiones respecto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El órgano encargado de la justicia electoral sin duda se preparó para el proceso electoral más grande de la historia, que pondría a prueba la reforma de 2014. No obstante, no es el primer proceso electoral regido con el marco constitucional y legal de dicha reforma, el reto estaba en que la elección federal (en este caso presidencial) concurriría con elecciones locales en casi la totalidad del país (30 estados de la República).

En materia de capacitación, el Tribunal Electoral dio un gran paso que fortalece la carrera judicial electoral y la profesionalización no sólo de su personal sino de la fuerza laboral de los tribunales electorales del país con la transformación de su Centro de Capacitación en Escuela Judicial Electoral, así como la firma del convenio de colaboración con la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana, A.C.

El TEPJF siempre ha mostrado especial preocupación en los temas de capacitación, pues contar con personal capacitado le garantiza hacer frente a las fuertes cargas de trabajo que

⁶⁰ Artículo 75, inciso g), de la Ley de Medios.

implican los procesos electorales de la mejor manera, con personal que cuente con las herramientas necesarias para dar respuesta a los juicios que se presenten y garantizar que esa respuesta sea de calidad.

Este esfuerzo se replica en cada una de sus Salas, en las que tienen a un Secretario Ejecutivo que se encarga de estos temas a nivel regional. Si bien las Salas Regionales cuentan también reciben la capacitación que año a año planifica el Centro de Capacitación (hoy Escuela Judicial), de lo observado advertimos que también realizan sus propios programas de capacitación interna y externa, en razón de las necesidades de cada una de ellas.

Entre las preocupaciones de todo el TEPJF en materia de capacitación para este proceso electoral, estuvo la Casilla Única, pues la experiencia de 2015 y de 2017 en Coahuila había reflejado diversos problemas de operatividad que se vieron reflejados en las impugnaciones de los resultados electorales. Muestra de ello fue el "Curso de actualización sobre el Modelo de Casilla Única, Jornada Electoral, así como Resultados y Declaración de Validez de las Elecciones" que organizó el Tribunal Electoral en colaboración con el INE y que se impartió a Magistrados Electorales de todo el país, así como en algunas Salas Regionales como fue Sala Toluca.

La referida capacitación de refuerzo para enfrentar los retos del proceso electoral 2018 se acompañó de la contratación de personal eventual suficiente para afrontar la carga de trabajo que implica toda elección y sobre todo una de grandes magnitudes. Si bien en cada proceso electoral federal el TEPJF amplía su plantilla de base con personal eventual que colabora sobre todo en las funciones jurisdiccionales, es decir, personal que apoya en la proyección de sentencias (Secretariado de Estudio y Cuenta y Auxiliares).

Al respecto, en las reuniones que la CMDH tuvo con personal de la Escuela Judicial y Los Secretarios Ejecutivos de las Salas Regionales visitadas, se nos informó que el personal eventual contratado como Secretarios de Estudio y Cuenta no tenía que estar habilitado, es decir, formar parte de la carrera judicial. Sin embargo, si fue obligatorio que tomaran todas las capacitaciones programadas para afrontar el proceso electoral.

Un resultado tangible de esa calificación fue la resolución de los 2,694 juicios relacionados⁶¹ con los resultados del proceso electoral federal, que se tradujeron en 1,461 sentencias emitidas en los breves plazos que señala la ley para ello. En efecto, en cuanto a los juicios de inconformidad presentados en contra de las elecciones de diputados y senadores, el Tribunal Electoral resolvió todos en el periodo comprendido entre el 20 de julio y el 3 de agosto,⁶² cumpliendo así con el plazo previsto en la Ley de Medios.⁶³

Únicamente hubo 2 juicios de inconformidad relativos a la elección de diputados y senadores que se resolvieron después del 3 de agosto. Sin embargo, esto se debió a que las demandas fueron presentadas con posterioridad a esa fecha. Uno de ellos fue el expediente SG-JIN-219/2018, recibido en la Sala Guadalajara el 8 de agosto de manera extemporánea, por lo que dicha Sala determinó que era improcedente la demanda y, por tanto, la desechó.

El otro, fue el expediente SUP-JIN-295/2018, cuya demanda se presentó el 10 de agosto porque tenía que ver con rebase de topes de campaña y el dictamen consolidado del INE relativo a la elección de senadores se emitió el 6 de agosto. Por tal motivo, la Sala Superior lo resolvió hasta el 19 de agosto siguiente.⁶⁴

En cuanto a los juicios de inconformidad, relacionados con la elección presidencial, la Sala Superior los resolvió el 3 de agosto, con excepción del juicio de inconformidad 294 cuya demanda se presentó con posterioridad a esa fecha y, fue resuelto el 17 de agosto. Esto evidencia que la Sala Superior resolvió los juicios relacionados con la elección presidencial mucho antes de la fecha prevista en ley para ello, que es el 31 de agosto.⁶⁵

⁶¹ Este número se refiere únicamente a los juicios de inconformidad y recursos de reconsideración, no contempla juicios para la protección de derechos político electorales del ciudadano que hubieran tenido relación con los resultados del proceso electoral.

⁶² En un periodo de aproximadamente 15-20 días el Tribunal Electoral resolvió la totalidad de juicios de inconformidad recibidos en este proceso electoral.

⁶³ El artículo 58 de la Ley de Medios prevé que *"Los juicios de inconformidad de las elecciones de diputados y senadores deberán quedar resueltos el día 3 de agosto y los relativos a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a más tardar el 31 de agosto, ambas fechas del año de la elección."*

⁶⁴ Cabe precisar que la demanda llegó a la Sala Ciudad de México, quien determinó plantear la competencia del caso a la Sala Superior.

⁶⁵ Artículo 58 de la Ley de Medios.

Si bien los juicios de inconformidad recibidos por el Tribunal Electoral no llegaron a las magnitudes esperadas para esta elección, en razón de la coyuntura política, los resultados obtenidos en la elección presidencial y las reacciones de los candidatos contendientes que aceptaron el triunfo. De no haber estado en juego el registro de 2 partidos políticos, probablemente hubiéramos visto algo inédito, una elección presidencial sin impugnación alguna. Esto no quita el mérito al esfuerzo y al trabajo realizado por su personal y sus Magistradas y Magistrados, pues resolvieron de manera expedita y analizando cada uno de los planteamientos de los partidos políticos actores.

Precisamente, en esto debemos detenernos a reflexionar sobre el trabajo del Tribunal Electoral, que con personal eventual hace frente a los procesos electorales, porque la carga de trabajo es constante y creciente. No sólo en años electorales se ha visto el aumento de las impugnaciones, nuestra cultura democrática a tenido una tendencia a la judicialización de la política, por lo que cada día crecen más los asuntos que recibe y conoce el TEPJF.

Como se dijo, no hay duda de que cuenta con personal capacitado y que tiende cada vez mas a la profesionalización y especialización en la materia, a través de las herramientas que internamente se le brindan mediante la Escuela Judicial. Sin embargo, esto no es lo único con lo que puede enfrentar esas cargas de trabajo creciente. Así, echa mano de la contratación de más personal.

Pero, ¿de haber vivido un escenario distinto en este proceso electoral que fue de grandes dimensiones, el Tribunal Electoral hubiera alcanzado resultados similares? ¿A qué costo? Aquí nos referimos a un costo relativo a su recurso humano. Los funcionarios públicos que laboran para el TEPJF, incluyendo a sus Magistradas y Magistrados, trabajan largas jornadas y a veces sin un día de descanso en esos cortos periodos que la ley le da, para poder resolver los asuntos relacionados con procesos electorales. Cuenta con tiempos fatales para resolver. Además por la previsión legal relativa a que *“durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles”*,⁶⁶ por lo que siempre debe haber alguien que reciba las demandas.

⁶⁶ Artículo 7 de la Ley de Medios.

Esos ritmos de trabajo obedecen al diseño legal, a la previsión señalada y a los plazos fatales: deber de resolver antes de la toma de protesta de los candidatos electos, o en etapas previas de la elección, plazos breves para no incidir en la equidad en la contienda, por ejemplo, si se debe cambiar un candidato durante el periodo de campañas.

Hoy vivimos un proceso electoral concurrente de dimensiones enormes, pero con un resultado pacífico y con impugnaciones, en términos generales, sencillas, aunque la carga de trabajo para ciertas áreas del Tribunal Electoral, como sus Secretarías Generales, sea prácticamente el mismo si las demandas son sencillas o complejas, importa el número de asuntos. Implica mucho trabajo y recurso detrás, y aún así, en un escenario adverso debemos preguntarnos si la estructura del TEPJF como funcionó para esta elección hubiera sido suficiente.

Vale la pena reflexionar si, dado que los asuntos de los que conoce el Tribunal Electoral tienden al aumento, conforme a lo observado a lo largo de los años, ¿sería adecuado implementar un nuevo sistema de trabajo que permita atender a la previsión legal de “todos los días y horas son hábiles durante procesos electorales” y contar con jornadas de trabajo que permitan un día o 2 de descanso en los periodos de trabajo más intenso?

Una propuesta al respecto podría ser un sistema de turnos, en el que haya personal matutino y vespertino, sobre todo en las Secretarías Generales. También habría que considerar, durante los procesos electorales, en donde hay necesidad de contratar mayor personal, implementar una dinámica de turnos o rotación de personal que permita la resolución expedita de los asuntos, pero con un desgaste menor del personal. Esto atendiendo a que, a partir de la reforma de 2014 se busca que las elecciones del país se realicen en un mismo momento, lo que puede reducir costos y eficientar su organización. Sin embargo, ¿serían suficientes los recursos (humanos y económicos) con los que cuenta el TEPJF para hacer frente a unas elecciones concurrentes en todo el país que resultaran conflictivas?

No debemos olvidar que, entre mejores condiciones tengan los equipos de trabajo de los Magistrados y Magistradas, mejores sentencias se producirán. Es posible diseñar un plan de

división del trabajo que coadyuve a eficientar el uso del recurso humano y no a un desgaste constante del mismo, en los tiempos tan cortos que se tienen para resolver.

En este proceso electoral hubo 2 partidos que perdieron el registro y que, por esa única razón, combatieron los resultados de la elección. Vivimos, conforme a lo observado, un proceso electoral en el que la ciudadanía salió a expresar su voluntad libremente, con casos contados de anomalías, que difícilmente dejarán de existir, y aún así el Tribunal Electoral recibió más de 2,000 juicios. ¿Qué pasaría en una elección con un resultado cerrado, como el que ocurrió en 2006?

Es necesario reflexionar estos temas, para fortalecer, a futuro a nuestras instituciones. El diseño legal de nuestro sistema electoral, ata de manos al Tribunal Electoral en cuestión de tiempos, pero, así como ha hecho una gran labor para capacitar y profesionalizar a su personal, debe plantearse estas preguntas para continuar respondiendo de manera eficiente los juicios que se le presentan.

Por otro lado, debemos subrayar que el Tribunal Electoral no sólo hace una gran labor de capacitación interna, sino que cuenta con un extenso programa para el público en general del que debemos destacar la maestría y el doctorado en derecho electoral. Constantemente lanza convocatorias para cursos en línea, dirigidos al público en general. Estas son actividades con las que el TEPJF contribuye a la difusión y fortalecimiento de la cultura democrática y el conocimiento de la justicia electoral.

En este sentido, también es de destacar que cuenta con un área de relaciones institucionales, a través de la cual se realizan actividades para aquellas personas interesadas en la justicia electoral. Ejemplo de esto son las visitas guiadas a la Sala Superior.

El TEPJF también tiene un Museo Interactivo de la Constitución y un Centro de Documentación abierto al público, en el que se pueden conseguir, de forma gratuita publicaciones de su propia editorial, relacionadas con temas político electorales. Y cuenta con varios programas de televisión que se transmiten en el canal judicial y a través de su

canal de YouTube. Esto, sin duda son aciertos en cuanto a la difusión de la labor que realiza el Tribunal Electoral.

No obstante, una debilidad en cuanto a esa labor de difusión es el portal de Internet del TEPJF y la manera en que presenta a la ciudadanía su labor cotidiana, es decir, sus sentencias. Hace unos años el Tribunal Electoral contaba con un buscador de sentencias eficiente, en el que bastaba señalar palabras clave para encontrar el resultado deseado. Ese buscador ha sufrido ya por lo menos 2 cambios, sin que se vea una mejoría en cuanto a su eficiencia, sino que se ha complicado el acceso a las sentencias. Actualmente, la búsqueda de palabras no arroja resultados precisos, es difícil buscar mediante palabras clave. En muchas ocasiones es necesario conocer el número de expediente para localizar una sentencia.

De igual forma, el acceso a las sentencias es complicado, pues hay diversas formas de consultarlas, pero en ocasiones no se encuentran en el link de "Buscador de sentencias" que, además no cuenta con un vínculo directo de la página principal sino que es necesario dar clic en la pestaña de información jurisdiccional. Hay ocasiones en que una sentencia se encuentra más fácil en la sesión pública en la que se resolvió. De no encontrarse en ninguno de esos dos sitios, puede consultarse en estrados electrónicos. Sin embargo, el buscador de los estrados electrónicos tampoco es eficiente y es un acceso poco conocido por la ciudadanía en general.

Si bien el Tribunal Electoral es un órgano especializado en la temas jurisdiccionales, no deja de ser un servicio para la ciudadanía en general, desde cualquier persona que no pudo obtener su credencial para votar, hasta el partido político más grande del país, por lo que cualquier ciudadano debería poder acceder al trabajo que hace el Tribunal Electoral de manera sencilla y clara. De hecho, el TEPJF lleva años preocupado por hacer sentencias más claras para que la ciudadanía pueda entenderlas, pero por muy claras que sean, esto es irrelevante si no se pueden consultar.

El buscador tematizado de la jurisprudencia electoral y su sitio es un acierto de ese portal electrónico que debe tomarse como ejemplo para mejorar los otros puntos de difusión del

trabajo del TEPJF. La búsqueda tematizada podría ayudar a que el usuario encuentre con mayor facilidad las sentencias de interés.

Otra cuestión que debería difundirse de manera clara y directa en la página es lo relacionado con los servicios al público, como el Museo Interactivo de la Constitución, las visitas guiadas, sus publicaciones. El sitio anterior, si bien visualmente se encontraba muy saturado, contenía cuestiones que hoy no se encuentran fácilmente, como son las emisiones de los programas del Tribunal Electoral (Sentencias a Debate, por ejemplo). Estos puntos ayudarían a acercar al TEPJF a la ciudadanía y a que ésta conozca su trabajo y la diferencia que existe con otras autoridades electorales.

Los puntos anteriores son reflexiones que coadyuvarían a fortalecer la imagen del Tribunal Electoral ante la ciudadanía conocerían su trabajo y haría lo haría más accesible. El trabajo de infografías que realiza en redes sociales es fundamental también en el sitio de internet, pues llegaría a más personas.

Asuntos recibidos en el TEPJF

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
RRV	0	9	0	6	54	5	6	49	4	13	82	44	8	1	281
RAP	80	97	117	257	659	226	594	869	214	270	1013	723	1309	732	7080
JIN	0	459	0	1	86	1	0	522	4	42	505	33	0	1353	3006
REC	0	52	0	5	103	26	42	266	198	1184	1103	873	1492	906	6250
JDC	918	2441	2584	3327	13819	3407	34122	24777	4269	7372	19811	6116	4805	7553	134403
JRC	281	534	662	296	847	10333	582	1418	984	701	2297	1112	806	1052	21624
AG	0	0	36	60	851	210	243	546	320	388	334	313	370	429	4100
JE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	397	386	338	380	1517
REP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	587	200	175	697	1684
PSC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	289	122	151	259	829
PSL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34	29	2	72	137
PSD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	524	14	1	186	735
EEP	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2
Total	1279	3592	3399	3952	16419	14208	35589	28448	5993	10029	26976	9965	9457	13621	181648

RRV	RECURSO DE REVISIÓN	AG	ASUNTO GENERAL
RAP	RECURSO DE APELACIÓN	JE	JUICIO ELECTORAL
JIN	JUICIOS DE INCONFORMIDAD	REP	RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
REC	RECURSO DE RECONSIDERACIÓN	PSC	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
JDC	JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO	PSL	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
JRC	JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL	PSD	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

Asuntos resueltos en el TEPJF

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
RRV	0	9	0	6	54	5	6	49	4	12	82	45	8	0	280
RAP	74	103	92	277	673	220	580	827	248	239	1022	764	1223	701	6969
JIN	0	495	0	1	86	1	0	522	4	42	505	33	0	1348	3037
REC	0	52	0	5	103	26	41	265	189	978	1318	862	1489	831	6159
JDC	921	2449	2531	3322	13870	3385	34041	24803	4293	6476	20044	6771	4780	7434	134199
JRC	290	539	646	293	874	1014	579	1425	981	689	2311	1102	827	822	12102
AG	0	0	35	60	851	208	241	545	326	387	333	310	373	416	4085
JE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	386	388	343	366	1495
REP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	572	210	168	671	1643
PSC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	290	121	151	259	829
PSL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34	29	2	72	137
PSD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	524	14	1	186	735
EEP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
Total	1285	3647	3304	3964	16511	4859	35488	28436	6045	8875	27421	10650	9365	13107	171672

RRV	RECURSO DE REVISIÓN	AG	ASUNTO GENERAL
RAP	RECURSO DE APELACIÓN	JE	JUICIO ELECTORAL
JIN	JUICIOS DE INCONFORMIDAD	REP	RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
REC	RECURSO DE RECONSIDERACIÓN	PSC	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

JDC	JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO	PSL	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
JRC	JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL	PSD	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

ASUNTOS RECIBIDOS EN SALA SUPERIOR

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
RRV	0	0	0	6	7	2	4	12	1	9	62	23	8	0	134
RAP	80	89	117	257	341	221	593	553	204	262	828	545	795	288	5093
JIN	0	377	0	0	1	1	0	379	0	12	2	30	0	294	1096
REC	0	52	0	5	103	26	42	266	198	1184	1103	873	1492	906	6250
JDC	918	1775	2584	2936	3066	1270	14865	3258	1201	3024	5241	2020	1211	443	42894
JRC	281	534	662	165	102	425	319	198	159	487	770	439	410	174	4844
AG	0	0	36	58	56	69	112	226	107	132	138	146	167	111	1358
JE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	127	121	77	43	380
REP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	587	200	175	697	1684
EEP	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2
Total	1279	2827	3399	3427	3676	2014	15935	4893	1870	5147	8858	4397	4335	2957	63735

RRV	RECURSO DE REVISIÓN	AG	ASUNTO GENERAL
RAP	RECURSO DE APELACIÓN	JE	JUICIO ELECTORAL
JIN	JUICIOS DE INCONFORMIDAD	REP	RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
REC	RECURSO DE RECONSIDERACIÓN	PSC	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
JDC	JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO	PSL	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
JRC			

Asuntos resueltos en Sala Superior

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
RRV	0	0	0	6	7	2	4	12	1	8	62	24	8	0	134
RAP	74	95	92	269	355	215	579	512	238	232	835	586	774	223	5005
JIN	0	377	0	0	1	1	0	379	0	12	2	30	0	293	1095
REC	0	52	0	5	103	26	41	265	189	978	1318	862	1489	831	6159
JDC	921	1783	2531	2990	3070	1249	14849	3244	1228	7372	4674	2692	1186	475	47343
JRC	290	539	646	188	104	416	319	204	152	480	772	436	429	165	4850
AG	0	0	35	58	57	68	109	227	110	131	137	144	170	108	1354
JE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	119	123	82	41	375
REP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	572	210	168	671	1643
EEP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
Total	1285	2846	3304	3516	3697	1977	15901	4843	1918	9245	8491	5108	4306	2808	67960

RRV	RECURSO DE REVISIÓN	AG	ASUNTO GENERAL
RAP	RECURSO DE APELACIÓN	JE	JUICIO ELECTORAL
JIN	JUICIOS DE INCONFORMIDAD	REP	RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
REC	RECURSO DE RECONSIDERACIÓN	PSC	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

JDC	JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO	PSL	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
JRC	JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL	PSD	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

5. Comunicación Social

La labor del área de comunicación social consistió en poder difundir de manera efectiva y estratégica las actividades, avances y resultados del proyecto “Casilla Única: Avances y retos en la justicia electoral 2018”, llevando a cabo diversas acciones con la finalidad de impactar a los más de 9 mil seguidores de nuestras redes sociales y al público en general.

El informe ampliado lo encontrará en el micrositio que se creó para tal fin, en <http://www.comexdh.org.mx/>, donde podrá cotejar la información aquí expuesta y las repercusiones de las siguientes actividades:

- Visitas a Instancias de gobierno que procuran la justicia electoral para presentar el proyecto “Casilla única avances y retos en la justicia electoral 2018”
- Capacitación presencial y a distancia para observadores electorales
- Réplicas de medios de comunicación
- Evento Agenda 18MX: Una visión hacia el futuro
- Informe en redes sociales



6. Conclusiones generales

Desde el inicio del proceso electoral 2017-2018, la CMDH se involucró en las tareas de observación electoral. Una vez que se publicó la Convocatoria para el FAOE, puso a consideración del Comité Técnico Evaluador este proyecto de observación al proceso electoral federal.

Como se ha dado cuenta en el presente informe, en este proyecto se observó el trabajo de las 3 autoridades electorales a nivel federal: INE, FEPADE y TEPJF.

La referida observación se centró en la implementación de la casilla única en un proceso electoral histórico, en el que concurrió la elección presidencial con elecciones locales en 30 entidades federativas. Al respecto, la CMDH consideró fundamental analizar la estrategia de capacitación del INE, así como la capacitación que tanto la FEPADE como el TEPJF brindan a su personal. Resultado de esta labor de observación electoral, la CMDH refiere las siguientes conclusiones:

INE

- A lo largo de la historia se ha visto una evolución normativa en materia electoral y presupuestal que ha permitido a México tener el sistema democrático como lo conocemos y en el que se llevó a cabo una contienda competitiva y con resultados claros.
- No solamente se han proporcionado los recursos y las normas, sino que las autoridades electorales han estado a la altura de lo requerido toda vez que se han cumplido en su inmensa mayoría las metas previstas.
- El INE enfrentó retos inmensos en este proceso electoral, como fue la insaculación de más de 12 millones de mexicanos para lograr el millón de funcionarios de casilla que recibieron y contaron nuestro voto el día de la jornada electoral. Para lograr ese objetivo capacitó a millones de ciudadanos.
- Además el INE ha tenido que impartir constantes capacitaciones a su personal ya que en 28 años de existencia, le han aplicado más reformas procedimentales que a otras

instituciones. No obstante, consideramos que estas reformas han atendido en su mayoría a dotar de mayor certeza, equidad, transparencia y legitimidad a esta autoridad. Es por eso que la instauración del SPEN y la constante capacitación y apertura a la sociedad son un buen ejemplo de que el INE ha cumplido con su tarea.

- Se hace énfasis en los costos que hay detrás del INE y para que la maquinaria de las elecciones funcione prácticamente como un reloj. Es momento de iniciar una maximización de los recursos a través de la instauración de **nuevas tecnologías**.
- La Casilla Única, en esta ocasión, no fuera un tema relevante ya que la contundencia con la que ganaron los candidatos, fue tal que los errores en el diseño legal de ese modelo de casilla no tuviera un alcance relevante.
- Sin embargo, la CMDH considera que dicho modelo presenta fallas operativas, por ejemplo, en cuanto al cómputo de los votos. En ese sentido, vale la pena reflexionar en el corto plazo ¿qué hubiera pasado en un escenario similar al de las elecciones presidenciales del año 2006, en el que nos enfrentamos a resultados muy cerrados?
- El crecimiento demográfico está latente, y tiene un impacto directo en el aumento del número de casillas, lo que implica mayor población a insacular y por ende mayores costos, con un sistema electoral como el que conocemos actualmente. Mientras que la curva de profesionalización y capacitación constante del personal del INE, se ve topada o frenada con el hecho inevitable de que los funcionarios de casilla trabajan por un solo día (la jornada electoral).
- Se invierte una gran cantidad de recursos económicos y humanos en personal que realizará sólo un día, con altas probabilidades de cometer errores, como todos en un primer día de trabajo, en el que además están expuestos a factores de presión (electorado, representantes de partido o candidato, inclemencias del clima y condiciones físicas del lugar en el que se instale la casilla, entre otros).
- Es momento de reflexionar sobre la eficiencia de herramientas electrónicas que pueden comenzar a usarse en materia de elecciones. Sin duda el INE ha estado avanzando por

este camino a través de la implementación de software que ha hecho más eficientes diversos procesos.

- El INE se encuentra en un momento único en su historia, en el que existe un consenso entre los actores políticos y la sociedad en general, de que es una institución íntegra, imparcial, confiable y experta en la materia. Es por esta razón, que estamos en un excelente momento para iniciar la discusión sobre el contexto técnico del **voto electrónico** y comenzar a discutir temas que lo rodean, con miras a implementarlos en el corto plazo:
 - Marco legal que debe incluir: garantía de secrecía, transparencia y procedimientos
 - Fases de implementación, que incluyan pruebas
 - Licitación, sin olvidar temas de prevención de la corrupción y dependencia del proveedor
 - Mesas o foros de discusión
 - Involucrar a nuevos electores

FEPADE

- En el periodo de septiembre de 2017 a junio de 2018, la FEPADE resolvió un total de 1,693 averiguaciones previas, de las cuales se consignaron 486 expedientes, de las cuales se consignaron un total de 486 expedientes, se consultó el NEAP en 966, se determinó la incompetencia en 72 asuntos, fueron acumuladas 8 averiguaciones previas y se planteó la reserva en 161 expedientes.
- Los meses de mayor productividad fueron:
 - Marzo de 2018, con 241 averiguaciones previas determinadas.
 - Octubre y septiembre de 2017, en los que se resolvieron 211 y 187 averiguaciones previas, respectivamente.
- Respecto a las 86 actas circunstanciadas pendientes, en el mes de septiembre de 2017 se resolvieron en su totalidad.

- También de septiembre de 2017 a junio de 2018, FEPADE resolvió un total de 1,378 carpetas de investigación, de las cuales se judicializaron un total de 180 expedientes, se consultó el NEAP en 161, se determinó la incompetencia en 222 asuntos, fueron acumuladas 95 carpetas de investigación, se planteó el archivo temporal en 16 expedientes y se determinó la abstención de investigar en 704.
- Los meses de mayor productividad fueron:
 - Septiembre, con 186 carpetas de investigación determinadas.
 - Octubre, con 177 carpetas de investigación determinadas.
 - Noviembre de 2017, con 165 carpetas de investigación determinadas.
- Existen averiguaciones previas abiertas desde 2015, incluso una de 2010, rezago que deberá analizarse por el Fiscal para resolver a la brevedad los asuntos que ya llevan en trámite un tiempo considerable, y determinar los motivos por los que no se ha llegado a una resolución en los mismos. De lo contrario se continuaría retardando la debida procuración de justicia.
- Durante este proceso electoral la FEPADE tuvo un cambio de administración (enero de 2018). Tomando en cuenta esto, la CMDH considera que la labor de ambas administraciones ha sido buena.
- Se destaca de la actual administración que en unos cuantos meses se implementaron las estrategias necesarias para que la FEPADE cumpliera con su función el día de la jornada electoral a través del pre despliegue y el despliegue ministerial, además de que el mes con mayor número de resoluciones de averiguaciones previas se obtuvo dentro de la actual administración; sin embargo, los demás meses de la administración el número de resoluciones fue menor a los meses correspondientes a la administración anterior.
- Por lo que respecta a carpetas de investigación, la administración anterior tuvo mayores números de resolución. En ese sentido, se considera necesario redoblar esfuerzos en el área encargada de determinar estos expedientes.

- A consideración de esta CMDH, el rezago en averiguaciones previas se debe a la falta de personal ministerial y recursos presupuestarios de la FEPADE para llevar a cabo la labor de investigación y persecución de delitos.
- Durante la presente administración se logró un aumento del presupuesto para este ejercicio, de 11 millones a 35 millones, lo cual obliga a FEPADE redoblar esfuerzos para abatir el rezago de averiguaciones previas y aumentar su productividad en la resolución de carpetas de investigación. Para lograrlo, es necesario destinar mayores recursos al área ministerial, siempre y cuando este aumento sea constante.
- De no ser así, se considera que deben reducirse los gastos hechos en el área de blindaje electoral.
- Una Fiscalía con autonomía presupuestaria, coadyuvaría a desconcentrar sus funciones, teniendo en cada uno de los estados de la República personal especializada adscrito a esta Fiscalía, pues hoy en día todo el personal se encuentra concentrado en la Ciudad de México, lo que retrasa la procuración de justicia en el resto del país.
- El despliegue ministerial para este proceso electoral, realizado del 28 de junio al 2 de julio de 2018, abarcó todo el país. Se desplegaron más de 14 mil 644 elementos para atender las incidencias electorales. Con ello, se logró la detención de 97 personas. Al respecto, la CMDH considera que el despliegue ministerial debe ser permanente, y para ello se considera de utilidad la creación de Fiscalías Regionales de la FEPADE que única y exclusivamente se dediquen a la investigación y persecución de delitos electorales, lo cual generaría una mayor eficacia y eficiencia en el trabajo que realiza la FEPADE.
- Finalmente, para contar con una FEPADE que esté a la altura de las exigencias de la sociedad, requiere un área de inteligencia e investigación especializada para combatir los delitos electorales, pues diversos delitos de la materia no son percibidos por la sociedad, por lo cual requiere de un organismo que pueda informar sobre las actividades ilícitas en las en las que se pueden encontrar involucradas las instituciones de gobierno, los partidos políticos, personas físicas, personas morales, que inciden ilícitamente en el proceso electoral.

- Lo anterior, con la finalidad de investigar y erradicar a las mafias de los partidos políticos o a los individuos que actúan desde dentro de las mismas estructuras gubernamentales, que se dedican a organizar y financiar todas estas conductas delictivas, para así poder perseguir y castigar penalmente a los autores intelectuales de los delitos electorales que atentan contra los fundamentos del estado democrático.
- De igual forma es necesaria una reforma a la LGMDE, toda vez que la misma no contempla delitos electorales en materia de violencia de género, ni delitos electorales para candidatos independientes, por lo que diversas conductas resultan impunes.

TEPJF

- El TEPJF contó con amplia capacitación, a fin de prepararse para enfrentar los retos que se esperaban para este proceso electoral federal concurrente con 30 elecciones locales. Además de haberse dado el cambio de su Centro de Capacitación a Escuela Judicial Electoral y la firma del convenio de colaboración con la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana, A.C.
- El TEPJF está consciente de la importancia de contar con personal profesionalizado y capacitado para enfrentar las fuertes cargas de trabajo que implican los procesos electorales de la mejor manera. Esto, pues se ha visto que los asuntos que han ido en aumento a lo largo de la historia del Tribunal, son los relacionados con procesos electorales, como los juicios de inconformidad.
- Esto se ha visto reflejado en el trabajo integral de las Salas Regionales y Especializada que integran el Tribunal. Muestra de ello fue la unicidad de criterios en materia de nulidad de votación recibida en casilla que, incluso, se reflejó en un número muy reducido de resoluciones revocadas por la Sala Superior (como se vio del análisis de los juicios de inconformidad resueltos por cada Sala Regional).
- El tema de Casilla Única fue una preocupación previa al proceso que, dada la coyuntura política, no generó mayor conflicto post electoral. Sin embargo, al igual que lo planteado en el INE, es necesario pensar en la posibilidad de una elección de la magnitud de la que tuvimos en este proceso, pero con un mayor número de

impugnaciones o de mayor complejidad. Ello conlleva a reflexionar si sería suficiente el personal eventual que se contrata.

- El TEPJF resolvió 2,694 juicios relacionados⁶⁷ con los resultados del proceso electoral federal, que se tradujeron en 1,461 sentencias emitidas en los breves plazos que señala la ley para ello. En efecto, en cuanto a los juicios de inconformidad presentados en contra de las elecciones de diputados y senadores, el Tribunal Electoral resolvió todos en el periodo comprendido entre el 20 de julio y el 3 de agosto, cumpliendo así con el plazo previsto en la Ley de Medios.
- En cuanto a los juicios de inconformidad, relacionados con la elección presidencial, la Sala Superior los resolvió el 3 de agosto, con excepción del juicio de inconformidad 294 cuya demanda se presentó con posterioridad a esa fecha y, fue resuelto el 17 de agosto. Esto evidencia que la Sala Superior resolvió los juicios relacionados con la elección presidencial mucho antes de la fecha prevista en ley para ello, que es el 31 de agosto.
- La CMDH considera que el siguiente paso del TEPJF es idear un sistema de turnos que implique rotación, para hacer frente a las cargas de trabajo de proceso electoral en el que se pueda equilibrar el adecuado manejo de personal con la eficiencia y profesionalismo en la impartición de justicia. Los tiempos en que el Tribunal Electoral responde a los juicios que se le presentan son de gran eficiencia, pero ¿cuál es el costo en recurso humano? No debemos olvidar que la ley procesal de la materia señala que todos los días y horas son hábiles durante proceso electoral.
- La respuesta podría ser un sistema de turnos, en el que haya personal matutino y vespertino, sobre todo en las Secretarías Generales. También habría que considerar, durante los procesos electorales, en donde hay necesidad de contratar mayor personal, implementar una dinámica de turnos o rotación de personal que permita la resolución expedita de los asuntos, pero con un desgaste menor del personal.
- Es necesario reflexionar estos temas, para fortalecer, a futuro a nuestras instituciones. El diseño legal de nuestro sistema electoral, ata de manos al Tribunal Electoral en

⁶⁷ Este número se refiere únicamente a los juicios de inconformidad y recursos de reconsideración, no contempla juicios para la protección de derechos político electorales del ciudadano que hubieran tenido relación con los resultados del proceso electoral.

cuestión de tiempos, pero, así como ha hecho una gran labor para capacitar y profesionalizar a su personal, debe plantearse estas preguntas para continuar respondiendo de manera eficiente los juicios que se le presentan.

- Se destaca las actividades que el Tribunal Electoral ofrece al público que contribuyen a la difusión de la cultura democrática y de la justicia electoral: las visitas guiadas a sus instalaciones (Sala Superior), el Museo Interactivo de la Constitución, el Centro de Documentación, cursos abiertos al público, etcétera.
- Hace falta difusión de su labor jurisdiccional de manera más eficiente, pues si bien se ha mejorado la imagen de su portal de internet, la consulta de sentencias es cada vez más compleja. Esto hace contraste con el portal relativo al IUS Electoral, en el que se pueden realizar búsquedas temáticas, se tienen vínculos a los precedentes y cuenta con vínculos a sitios de interés. Se propone evaluar a fondo la eficiencia del sistema de búsqueda de sentencias pues lo que da a acceso a la ciudadanía a su labor.
- Asimismo, se sugiere poner un acceso directo a las actividades al público, pues las visitas guiadas o el Museo referido no tienen demasiada difusión.

Reflexiones sobre la Observación Electoral

- La CMDH considera importante reflexionar algunas cuestiones generales de la observación electoral en México, como es la capacitación que les brinda el INE, la cual podría ser más concreta y clara en cuanto al papel, derechos y obligaciones de los observadores electorales.
- Asimismo, que el formato de diseño sea más distintivo, y entrega de credenciales de observadores electorales sea más ágil para que éstos puedan observar más etapas del proceso electoral, así como ampliar su vigencia, pues ésta es hasta el 31 de julio, siendo que en instancias como el Tribunal el proceso electoral sigue y puede ser observado.
- Es necesaria una mayor difusión de las actividades de observación electoral, sobre todo que ésta puede realizarse con alguna organización de la sociedad civil.

- La experiencia de la Comisión el día de la jornada electoral, en general, fue buena en lo que se refiere al trato que los observadores electorales recibieron en las casillas que visitaron. De 79 casillas observadas, en aproximadamente unas 3 casillas nada más los observadores tuvieron algún tipo de diferencia con los funcionarios, en el sentido de que no les permitían acercarse a la mesa para observar. En pocos casos, los funcionarios o representantes de partido se acercaban a preguntarles cosas por traer un gafete que dice INE, es decir, por confusión.
- Las actividades de observación electoral podrían extenderse, pues las autoridades electorales trabajan de manera permanente.
- Respecto a la observación electoral, la CMDH espera que en los años próximos haya una mayor participación de la ciudadanía, pues en la experiencia que tuvimos este proceso, fue muy complicado alcanzar el objetivo de 100 observadores, y aunque se recibieron 121 solicitudes, para la jornada electoral únicamente se acreditaron 102, y para la jornada electoral participaron mucho menos ciudadanos.
- La CMDH está convencida que difundir y fortalecer las tareas de observación electoral contribuye a nuestro sistema democrático de manera positiva, pues coadyuva a la certeza y vigilancia de la organización de las elecciones y al fortalecimiento de las instituciones electorales.

7. Glosario

AMP	Agente del Ministerio Público
AMPF	Agente del Ministerio Público Federal o de la Federación
CAE	Capacitador Asistente Electoral
CAPUFE	Caminos y Puentes Federales
CIDE	Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C.

CFE	Comisión Federal de Electricidad
CMDH o Comisión	Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CPEUM, Constitución o Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPF	Código Penal Federal
Dirección de Capacitación	Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral
Dirección de Organización	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto Nacional Electoral
DGDCSPI	Dirección General de Delitos cometidos por Servidores Públicos de la Institución
Documento Rector	Documento Rector de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral del Proceso Electoral 2017-2018
ENBE	Estrategia Nacional de Blindaje Electoral
Escuela Judicial	Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
FAOE	Fondo de Apoyo a la Observación Electoral
FEPADE o Fiscalía	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
IFE	Instituto Federal Electoral
INACIPE	Instituto Nacional de Ciencias Penales
INE	Instituto Nacional Electoral
JLE o Juntas Locales	Juntas Locales Electorales del Instituto Nacional Electoral
Juicio ciudadano	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.
LEGIPE o Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

LFTAIP	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
LGMDE	Ley General en Materia de Delitos Electorales
LOPGR	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
MP o MPF	Ministerio Público Federal
OIC	Órgano Interno de Control
OPLÉ u OPLES	Organismos Públicos Locales Electorales
PAN	Partido Acción Nacional
Partido Verde	Partido Verde Ecologista de México
PES	Partido Encuentro Social
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PREP	Programa de Resultados Electorales Preliminares
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
RLOPGR	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
SCJN o Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEIDO	Subprocuraduría Especializada de Investigación en Delincuencia Organizada
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIJE	Sistema de Información de la Jornada Electoral
TEPJF o Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Créditos

José Abel Flores Ramírez

Coordinador General del Proyecto y Presidente de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.

Cesarina Mendoza Elvira

Coordinadora Ejecutiva del Proyecto e Investigadora responsable del TEPJF y Sala Superior

Edgar Gaeta Villanueva

Investigador responsable de Salas Regionales del TEPJF

Jaime Rivas Cruz

Investigador responsable del INE.

José Rubén Sánchez Solórzano

Investigador responsable de FEPADE.

Ledia Orduña Bernal

Investigadora responsable de FEPADE en los estados.

Rogelio Pérez Delgadillo

Responsable de enlace interinstitucional y Director General de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.

Sergio Raymundo Guido García

Informático y programador web

Armando Ambriz Salgado

Diseñador

Equipo de oficina

Natalia Stephens Olivares

Alma Angélica Sánchez Solórzano

Norma Angélica Zendejas Conde

Marlene Ruiz Reyes

Mariana Beatriz Martell Castro

Samantha Montiel Wong

Guadalupe Palma Valdés

Asesoría especializada

DONG NGUYEN HUU

Asesores y miembros del Consejo Directivo y Consultivo:

Guillermo de Jesús Torres Quiroz

Salvador Abascal Carranza

José Miguel Buendía Cobo

Luz del Carmen Flores García

José Antonio Núñez Ochoa

Gustavo Garrido y Rodríguez

Antonio Prida Peón del Valle

Eugenia del Carmen Diez Hidalgo

Carlos Sánchez Mejorada y Velasco
Bernardo Ardavín Migoni
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Víctor Manuel Montoya Rivero
José Antonio Ortega Sánchez
Felipe Borrego Estrada
Eduardo Aguilar Chiu
Javier Ballesteros de León
Carlos Germán Cabrera Beck
Jorge Humberto Casillas Aceves
Mónica Garrido Martínez
Bernardo Pérez Fernández del Castillo
Gerardo Cleto López Becerra
Rosa Martha Abascal Olascoaga
Fernando Sánchez Argomedo
Carlos Alberto Pérez Cuevas
Karina Herrera De León
César Varela Díaz-Infante
Guillermo Alán Calderón Barrios
Enrique Mendoza López
Agustín Mondragón Cobos
Héctor Uriel Rodríguez Sánchez
Herminio Rebollo Pinal
Felipe Rebollo Aguilar
Enrique Aranda Pedroza
Xavier Autrey Maza
José de Jesús Castellanos López
Gustavo H. Guevara Montaña
Roberto Ibáñez Mariel
Alexandra Kawage Quintana
Consuelo Mendoza García
Gerardo Monroy Campero
Guillermo Velasco Arzac
Gustavo de Hoyos Walther

Agradecemos la participación de todos los observadores y monitores electorales, que se acreditaron y colaboraron con la CMDH.



Las opiniones, análisis y reflexiones vertidas en esta publicación no reflejan necesariamente el punto de vista del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE) 2018, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo oficina México (PNUD), ni de las instituciones donantes, así como tampoco de los miembros del Comité Técnico de Evaluación del FAOE.