



Informe de la misión jurisdiccional de la  
Unión Interamericana de Organismos  
Electoralés (UNIORE) sobre la elección  
de México 2021



IIDH / CAPEL



## Contenido

Presentación.....	3
I El asentamiento de la institucionalidad electoral mexicana.....	5
II La apuesta mexicana por la diversificación de la representación y la inclusión sociopolítica.....	7
- La búsqueda de la diversificación máxima de la representación y la inclusión .....	7
- Medidas contra la violencia política de género.....	9
III El financiamiento de la política, la fiscalización de los recursos y las decisiones jurisdiccionales .....	10
IV La extensión de las competencias jurisdiccionales del TEPJF en un modelo proclive a la impugnación de las decisiones, pero con litigiosidad limitada en 2021 .....	13
- La reforma electoral 2014 en el ámbito jurisdiccional .....	13
- La vinculación entre el plano federal y el local en el ámbito jurisdiccional.....	14
- El proceso electoral de 2021 .....	15
V La compleja relación entre los componentes administrativo y jurisdiccional .....	16
VI El esquema de observación electoral.....	17
VII La labor jurisdiccional y la calificación de la elección .....	18
Conclusión: un proceso electoral satisfactorio y la incertidumbre sobre el futuro de la institucionalidad electoral.....	19
Valoración final, sugerencias y recomendaciones.....	21
Bibliografía.....	23





## Presentación

El domingo 6 de junio de 2021 los ciudadanos mexicanos acudieron a las urnas para elegir a más de 20.000 autoridades, de nivel federal (500 diputados), estatal (en particular 15 gobernadores y 30 congresos) y municipal. La elección fue ciertamente excepcional por su volumen. Este proceso se celebró en medio de la pandemia del Coronavirus, que afectó severamente a México (cuarto país del mundo por la cantidad de decesos)<sup>1</sup> y un pesado clima de violencia. Desde el punto de vista político, llegaba en una exacerbada polarización, a medio término del mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador, que tres años antes se impuso con mayoría absoluta.

Transcurrida la elección y finalizada la fase jurisdiccional, el 8 y 9 de noviembre de 2021, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), con la secretaría del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL/ IIDH), desplegó en la Ciudad de México una misión de autoridades electorales, por invitación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La Misión estuvo integrada por Arturo Cabrera, presidente del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador; Yara Campo, magistrada del Tribunal Electoral de Panamá; Wilfredo Penco, vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay (participación remota); Rosa Pérez, magistrada del Tribunal de Justicia Electoral de República Dominicana; Patricio Santamaría del Servicio Electoral de Chile, Fernando Muñoz, magistrado del Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador y, Gaudy Bustillo, magistrada propietaria del Tribunal de Justicia Electoral de Honduras. Por CAPEL, asistieron Sofía Vincenzi, Tasheena Obando y Salvador Romero Ballivián, encargado de la elaboración del informe.

Se trata de la segunda misión jurisdiccional de UNIORE en México. La primera se realizó para los comicios de 2018. La Misión destacó como un aspecto altamente positivo que muchas de las sugerencias y recomendaciones fuesen puestas en práctica por el TEPJF, confirmando así el valor del intercambio horizontal para compartir experiencias que fortalecen las instituciones, indispensables para asentar la democracia en la región. A la vez, la rica experiencia mexicana, sirvió para que los integrantes de la Misión recogieran buenas prácticas y apuntalaran a sus organismos electorales.

---

<sup>1</sup> Es oficial: México es el cuarto país con más muertes por COVID19 en el mundo:  
<https://www.mexicosocial.org/mexico-es-el-cuarto-pais-con-mas-muertes-por-covid19/>





En 2021, la agenda de trabajo de la Misión inició con un intercambio de ideas con el presidente Reyes Mondragón y el magistrado José Luís Vargas del TEPJF, sobre el proceso electoral y algunas sentencias emblemáticas, previamente compartidas, que ayudó a comprender la lógica y la filosofía de la labor jurisdiccional del TEPJF. El encuentro con altos funcionarios de la Secretaría General de Acuerdos fue útil para conocer el trabajo de capacitación, la protección de derechos de poblaciones tradicionalmente excluidas de los ámbitos de decisión -en particular los grupos indígenas- y los avances tecnológicos para la implementación del juicio en línea. La sesión con el presidente Rubén Lara y la magistrada Gabriela Villafuerte de la Sala Regional Especializada (SRE), permitió el acercamiento a los procedimientos especiales sancionadores (PES) y el abordaje de las sentencias en el campo de la comunicación política y la libertad de expresión. Éstase complementó con el encuentro con la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE), donde inician los PES. La Misión tuvo igualmente un encuentro virtual con Jean Pierre Camby, especialista francés, para un análisis comparado del caso mexicano a partir de los enfoques latinoamericanos y europeos. Por último, se efectuó una reunión con la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para conocer en detalle los mecanismos del TEPJF en la materia.

A partir de las reuniones, el análisis de las sentencias, la observación de UNIORE en la elección mexicana de 2021 y experiencia internacional comparada, el Informe se centra en el estudio de la labor jurisdiccional del TEPJF en los comicios de 2021, procurando comprenderla desde una perspectiva de largo plazo y comparativa.

La primera sección describe las líneas centrales de la institucionalidad electoral mexicana tras la reforma constitucional de 2014. A continuación, se presenta el esfuerzo de las entidades electorales para ampliar la representación con medidas y sentencias innovadoras. El tercer acápite se centra en la participación jurisdiccional del esquema de financiamiento de la política, en particular de las campañas. La cuarta muestra cómo el modelo es proclive a la litigiosidad jurídica, pero que se mantuvo contenida en 2021, por debajo de las previsiones. Luego se consideran algunas aristas de la relación entre los componentes administrativos y jurisdiccionales, así como el papel de la observación electoral local jurisdiccional. La séptima sección aborda la labor de calificación de las elecciones. Finalmente, la conclusión plantea una valoración en conjunto y, establece algunas recomendaciones y sugerencias en el marco de la cooperación horizontal de UNIORE.





### ***/ El asentamiento de la institucionalidad electoral mexicana***

La arquitectura de la institucionalidad electoral mexicana establece una división cuatripartita de las competencias y las funciones, unas horizontales, otras verticales. Las primeras se establecen entre el organismo técnico – administrativo, el Instituto Nacional Electoral (INE) encargado de preparar, organizar, conducir y vigilar las elecciones, y el jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que resuelve las controversias a partir de las impugnaciones presentadas y aplica la justicia electoral. Este modelo federal de naturaleza horizontal se replica en los 32 estados, con variantes y especificidades menores, entre los Institutos electorales (legalmente denominados Organismos Públicos Locales, OPLEs) y los tribunales electorales de cada entidad.

La articulación del nivel subnacional y el federal define las relaciones verticales. En el ámbito administrativo, la reforma constitucional de 2014 definió una estrecha vinculación entre el INE y los Institutos locales. En el jurisdiccional existe independencia entre los dos niveles, si bien el vínculo “en esencia y práctica, es una realidad tangible” (Hernández, 2020: 38).

Al lado de la estructura administrativa y jurisdiccional, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), adscrita a la Procuraduría General de la República (PGR), con autonomía técnica, actúa con carácter ministerial en la persecución penal electoral. Se trata de una instancia con sede únicamente federal, si bien algunos estados han creado sus propias Fiscalías, independientes de la FEPADE. El ámbito penal electoral mexicano considera aproximadamente dos centenares de delitos, una cifra sin equivalentes en el mundo.

Este diseño sofisticado, incluso complejo, es fruto de la evolución propiciada por reformas profundas y periódicas, signadas a menudo por la desconfianza y la voluntad de acotar la capacidad de intervención de los Poderes Ejecutivos en los procesos electorales. Su origen remonta a 1977, cuando a través de cambios en la legislación electoral, México comenzó la transición hacia un régimen pluralista y abierto a la alternancia, sin rupturas radicales ni un momento fundacional. Se añadieron seis reformas centrales, en 1986, 1989 – 1990, 1993, 1994, 1996, 2007, que replantearon el esquema institucional electoral, las reglas de la competencia, el financiamiento de la política, la representación y las condiciones de participación electoral (Córdova, 2008: 654 – 655; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009).

Una séptima ocurrió en 2014. Dos años antes, en el inicio mismo del mandato de Enrique Peña Nieto, las fuerzas parlamentarias suscribieron el Pacto por México, una agenda de





reformas en diversos ámbitos que se buscaba encarar de manera consensuada. El componente electoral fue una pieza clave. En 2013 el Congreso de la Unión aprobó la reforma electoral con ajustes constitucionales y legales. En enero de 2014, la promulgó el Ejecutivo. Modificó las competencias de todas las instituciones electorales, creó nuevas figuras y procedimientos jurídicos e influyó sobre las relaciones verticales y horizontales entre los organismos (Ferrer Mac – Gregor; Hilguera; López, 2018; Solís, 2018: 39 – 42).

El cambio central fue la nacionalización de la organización electoral cuyo símbolo fue el paso del Instituto Federal Electoral (IFE) al INE, reforzada en mayo de 2014 con las leyes nacionales de organización y procedimientos electorales, así como la legislación sobre los partidos. El reemplazo no fue meramente de nombre: implicó una nueva concepción sobre la administración del proceso, plasmada en las 74 nuevas atribuciones del organismo electoral.

En efecto, el INE se mantiene como responsable de las elecciones federales, y asume, además, la rectoría y la coordinación con los 32 Institutos locales para la organización conjunta de las elecciones subnacionales (gubernaturas, ayuntamientos, etc.).

De manera acotada, también en la justicia electoral hubo configuraciones adicionales. Nuevas figuras procesales como el “Procedimiento Especial Sancionador” (PES) requieren una coordinación entre el INE, a través de la Unidad de lo contencioso electoral, y la Sala Regional Especializada (SRE) del TEPJF, ocupada de dirimir las controversias sobre propaganda y libertad de expresión, con sentencias que tienen la segunda y definitiva instancia en la Sala Superior del TEPJF.

Esta arquitectura tuvo una primera y apresurada puesta a prueba en los comicios intermedios de 2015. Un examen más amplio y difícil sucedió en la elección federal de 2018, que incluyó la presidencial, y que arrojó un balance satisfactorio (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2018; puede igualmente consultarse el número doble, 13 – 14, de la Revista Mexicana de Derecho Electoral).

Aunque en el inicio del mandato de López Obrador, se anticipó la posibilidad de un paquete de reformas, finalmente no se produjo ningún ajuste, por lo que 2021 permitió el asentamiento de todos los mecanismos. Esta estabilidad normativa ha sido importante. México ha conocido en las últimas cuatro décadas una espiral de reformas electorales, como el resto de América Latina, pero con un ritmo más acelerado, significativo y voluminoso (Romero Ballivián, 2021: 107 – 120). Cambios tan hondos y sucesivos ofrecen poco tiempo para que los actores (institucionales y políticos) y la ciudadanía, asimilen las transformaciones, los efectos de las innovaciones y adecúen sus expectativas a un marco





jurídico previsible, clave para la maduración de las prácticas institucionales y el fortalecimiento de las bases de la democracia.

## ***II La apuesta mexicana por la diversificación de la representación y la inclusión sociopolítica***

### ***- La búsqueda de la diversificación máxima de la representación y la inclusión***

En 2021, México ha dado pasos singulares e innovadores para diversificar la representación y fortalecer la inclusión, alcanzando límites poco habituales. Son innovaciones que destacan, no solo en América Latina, sino a nivel mundial. En un esquema excepcional reunió los mecanismos de acción afirmativa tradicionales con medidas poco usuales bajo una perspectiva comparada. En efecto, exigió presencia en las candidaturas legislativas para mujeres, indígenas, afrodescendientes, personas de la diversidad sexual y con discapacidad.

La más antigua y consolidada de las acciones, concierne la representación femenina. Una de las transformaciones importantes de la política en América Latina es la extensión de la participación de las mujeres en los espacios de decisión. De hecho, América es el continente con mayor porcentaje de parlamentarias, en amplia medida gracias a América Latina, área que solo es superada por Escandinavia (datos disponibles y actualizados en la Unión Interparlamentaria - UIP). El porcentaje en 2020 se situó en 32.2%, aproximadamente 7 puntos por encima de la media mundial.

México pasó de incitar a los partidos a promover la inscripción femenina en las listas, a establecer una cuota de 30%, incrementada a 40%, antes del paso a la paridad de género en las listas de candidatos, mediante una reforma constitucional en 2014 con un amplio consenso (Villafuerte; Medina, 2018). En 2019, México inscribió la “paridad total” como principio constitucional. En 2021, del total de candidaturas, las mujeres tuvieron el 51.4%, y fueron mayoría en todas las postulaciones, salvo gubernaturas y presidencias municipales.

Las normas han sido apuntaladas por la posición proactiva del INE y el TEPJF cuando les correspondió tomar iniciativas o zanjar casos concretos. Por ejemplo, otorgó primacía a la cuestión de género sobre el ejercicio de democracia interna; la obligatoriedad de la suplencia del mismo género; incluso el concepto de la legítima sobrerrepresentación femenina para conseguir una paridad sustantiva, etc. (Gilas, 2014: 49 – 54). En 2021, de relevancia fue el acuerdo del INE y la resolución del TEPJF en sentido de que los partidos debían postular al menos 7 mujeres en las 15 gubernaturas en disputa. La medida implicó que, de las 133 candidaturas a gubernaturas, las mujeres ocuparon 57 (42.8%) y sobre todo que se eligieran 6, cifra casi equivalente al total de gobernadoras elegidas hasta antes de 2021. Se vigorizó la







representación femenina en el poder local, uno de los campos con mayor asignatura pendiente en América Latina.

A la cámara de diputados, postularon 1862 mujeres (53.6%, en tanto que en 2018 el porcentaje llegó a 49.9%). Los resultados en curules traducen esta presencia en las listas. Existe un incremento sostenido de la inclusión femenina en el ámbito legislativo federal. Las diputadas pasaron de 11.5% en 1988 a 42.6% en 2015, 48.6% en 2018; en 2021, establecieron el récord con 50% gracias a una decisión del TEPJF que decidió que se restara un elegido varón por una mujer para alcanzar la paridad sustantiva (De la mata, 2021: A10). México alcanzó el mayor porcentaje de representación femenina de su historia y se coloca en una posición privilegiada a nivel mundial

Con un carácter igualmente clásico, aunque no tan común en la región, México se adentró en el campo de la representación étnica. Fijó cuotas para el registro de candidaturas indígenas (30 fórmulas, 21 en distritos y 9 de representación proporcional), acentuando la innovación de 2018. Añadió 4 fórmulas para personas afromexicanas (3 fórmulas de mayoría relativa y 1 de representación proporcional).

En 2017, el INE y el TEPJF definieron que en los distritos donde la población indígena represente 60% o más de la población, los candidatos a diputados deben identificarse como tales y ser así avalados en los ámbitos comunitarios correspondientes. El INE puso en práctica una consulta a pueblos y comunidades indígenas para elaborar los distritos electorales, que formaron, de hecho, circunscripciones indígenas (en al menos la mitad de los distritos una mujer debe ser cabeza de lista, confirmando el enfoque de una paridad aplicada de manera vertical y horizontal).

Esas medidas rebasaron cualquier previsión constitucional expresa, aunque se la entendió inscrita en el espíritu de la Constitución y en los convenios internacionales suscritos por México (Embriz, 2018: 8). Desde 2016, el TEPJF posee una Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas con autonomía de gestión, específicamente orientada a la protección de los derechos políticos de los indígenas (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020).

Innovadoras a nivel internacional resultaron las exigencias para que los partidos registraran 3 fórmulas de la diversidad sexual (2 en distritos y 1 de representación proporcional en cualquier de las 5 circunscripciones plurinominales, ocupando uno de los diez primeros lugares); 8 fórmulas para personas con discapacidad (2 en distritos, 2 en alguna de las 5 circunscripciones, siempre dentro de los diez primeros lugares) y finalmente una fórmula de







migrantes en cada una de las 5 circunscripciones plurinominales. En total, se registraron 442 candidaturas: 234 indígenas, 78 de personas con alguna discapacidad, 52 emigrantes, 41 de personas de la diversidad sexual y 37 afroamericanos.

Estas medidas se tradujeron en 33 curules para indígenas (20 en distritos), 7 para personas con discapacidad (3 en distritos), 9 para representantes de los emigrantes, 5 para personas de la diversidad sexual (2 en distritos) y 6 para afroamericanos (4 en distritos), haciendo un total de 60 diputados (Humphrey, 15 de junio de 2021: A10).

Por el alcance de sus acciones afirmativas, México ocupa una posición singular, que puede ser analizada bajo una doble luz. Ofrece una política de alcances inéditos en América Latina -y el mundo-, que puede considerarse en línea con la profundización de la dimensión más inclusiva de la democracia, de apertura a los espacios de poder a grupos que tradicionalmente han confrontado dificultades para ingresar a ellos y de maximización de la pluralidad social.

Por otro lado, abre un campo potencialmente ilimitado para nuevas demandas, ya sea por la posibilidad de subdivisión de los grupos a partir de criterios de “interseccionalidad” -por ejemplo, las prioridades de una mujer de clase media ciudadana difieren de las de una mujer indígena con baja escolaridad o de una mujer con discapacidad, etc.- o por las exigencias de sectores hasta ahora no considerados. La representación podría adquirir un cierto aspecto corporativo.

México se convierte en un laboratorio de debates democráticos de alta relevancia que superan con creces sus fronteras.

#### - ***Medidas contra la violencia política de género***

Como en otras regiones de América Latina, en México aparece la sombra de la violencia de género por razones políticas (Freidenberg, Flavia; Del Valle, Gabriela, 2017). Sobre un fondo cultural de arraigado machismo, esta forma específica de violencia se expande y gana visibilidad a medida que se afianzan las oportunidades para que las mujeres accedan a cargos de decisión y muchos varones se consideran desplazados de un espacio que asumen como coto reservado. Esa violencia no solo se ejerce en tiempos de campaña, se prolonga durante el mandato, por ejemplo, con acosos y presiones para la renuncia, en especial en comunidades rurales, donde perviven pautas de comportamiento más tradicionales, con roles de género estereotipados.





Las instancias electorales (Institutos, Tribunales, la FEPADE) colocan el asunto entre los temas de seguimiento relevante y junto con otras entidades suscribieron el primer Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género en 2016, actualizado periódicamente. Al mismo tiempo, la figura de violencia política de género se incluye progresivamente en la legislación y en los estatutos partidarios, con sanciones. A través del caso Cuellar vs Tribunal Electoral de Tlaxcala, de 2016, el TEPJF ya ha sentado jurisprudencia en la materia.

En 2021, se inhabilitaron candidaturas por razones vinculadas a la violencia de género. Se conformó el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres por Razón de Género. Por su inclusión en ese Registro, Luis Gamero Barranco, culpable de ataques contra una regidora, vio su postulación inhabilitada en Quintana Roo. Igualmente, se revocó la postulación de Pascual Morales por no pagar el sueldo de una regidora en su calidad de alcalde; quedó excluido de la competencia en el municipio Francisco Z. Mena de Puebla. Igualmente, el TEPJF decidió que, en estos asuntos, se invertía el peso de la carga, por lo que, ahora, el acusado debe demostrar su inocencia en lugar de que la presunta víctima aporte las pruebas. La medida no está exenta de una fuerte polémica por alejarse de uno de los principios fundadores del derecho.

Si bien la protección judicial se ha fortalecido, por las mismas razones culturales apuntadas, aún a muchas candidatas les cuesta identificar esta forma específica de violencia de tan naturalizada que se halla en muchos entornos. Asimismo, varias candidatas optan por la vía más expedita, probablemente de mayor impacto público, pero de menores consecuencias legales, y formulan la denuncia ante o exclusivamente frente a los medios o por sus redes sociales (Jiménez, 2018: 138). Quizá el objetivo apunta sobre todo a generar solidaridad y cohesión alrededor de la candidatura o restar puntos a un contrincante en una perspectiva centrada alrededor del éxito de la campaña, postergando el uso de los recursos jurídicos.

### ***III El financiamiento de la política, la fiscalización de los recursos y las decisiones jurisdiccionales***

Uno de los desafíos de la democracia contemporánea es la regulación del ingreso y del gasto de los recursos en la competencia política y en América Latina una de las legislaciones más modificada es la del financiamiento de la política, las rendiciones de cuenta, la fiscalización, el encuadre de los aportes privados y de la actividad y los fondos gubernamentales en tiempos de campaña (Gutiérrez; Zovatto, 2011).





México ha hecho la apuesta de que el financiamiento de la política sea eminentemente público, con un monto transferido a los partidos sin equivalentes en América y el mundo. Sólo a nivel federal en 2021, para el funcionamiento ordinario, gastos de campaña y otros menores, se destinaron 7.194 millones de pesos, aproximadamente 395 millones de dólares. La tajada principal corresponde al financiamiento ordinario. Al monto se añaden los recursos entregados por los estados para los mismos fines. Ninguno de ellos contabiliza la masiva propaganda en medios audiovisuales, gratuita para los partidos y candidatos, tanto en medios públicos como privados. Alrededor del 90% del financiamiento partidario es de origen público (Murayama, 2018: 18 – 24).

Ese financiamiento se distribuye a partir de criterios de igualdad (30% a todos los partidos en cuotas idénticas) y proporcionalidad (70% según la fuerza electoral). El objetivo es promover la equidad política a través del piso mínimo igualitario y el límite de gasto para las campañas. Se combina con una exhaustiva fiscalización y la obligación de rendición de cuentas de todos los recursos partidarios.

La reforma de 2014 confirió al INE la responsabilidad de fiscalizar las finanzas de todos los partidos, precandidatos y candidatos, con una exigencia de exhaustividad y celeridad de las auditorías, que llevó a la implementación de un sistema de contabilidad singular a nivel mundial.

En 2021, el conjunto de candidatos reportó haber gastado más de 5,500 millones de pesos (algo más de 300 millones de dólares). El INE no trabaja únicamente con las declaraciones reportadas por las candidaturas. Por cuenta propia efectúa una extensa labor en el terreno para observar mítines, dar seguimiento en redes sociales e internet, evaluar la publicidad en espacios públicos, etc. De esa manera, identificó aproximadamente 348 millones de pesos no reportados (alrededor de 19 millones de dólares), un 6% de los gastos de campaña, lo que implicaría que “el grueso del dinero que se gasta se reporta y se conoce” (Murayama, 26 de julio de 2021: A5).

La no declaración del gasto se sanciona con el pago del monto observado, más una multa equivalente a la suma no reportada. El INE impuso multas por 1,203 millones de pesos y sanciones por 129 millones de pesos derivadas de la resolución de 748 quejas presentadas ante la institución (872.6 millones en 2018).<sup>2</sup> Los problemas se concentran más en el nivel local que el federal.

---

<sup>2</sup> El INE impone 872 mdp en multas a partidos por la fiscalización a las campañas:

<https://politica.expansion.mx/mexico/2018/08/06/el-ine-perfila-multas-por-872-mdp-por-la-fiscalizacion-a-las-campanas>





Dos casos tuvieron resonancia mediática. El primero, la sanción por 55 millones de pesos a Movimiento Ciudadano (MC) por la activa campaña en redes de Mariana Rodríguez, una popular influencer, a favor de su marido, Samuel García, ganador de la gubernatura de Nuevo León. Se aplicó la tarifa que habría cobrado Rodríguez en caso de tratarse de actividades comerciales. El segundo, la sanción de 40.9 millones de pesos al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) por el pago a más de un centenar de influencers para una campaña en veda electoral. Además, dado un precedente en 2015, el INE suspendió durante un año la publicidad de ese partido en radio y televisión. La gravedad de la segunda sanción es que acumula antecedentes para una cancelación de la personalidad jurídica del partido.

Las sanciones son impugnables ante el TEPJF. En 2018, en el caso políticamente más sensible, la multa de 194 millones de pesos (alrededor de 10 millones de dólares) a Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) por la creación de un fideicomiso para los damnificados del sismo de septiembre de 2017, fue revocado pues el TEPJF estimó que el INE no acreditó la responsabilidad de MORENA en el manejo del fideicomiso ni comprobó el destino de los recursos (Fuentes, 2018: A18). En 2021, el TEPJF también revocó la sanción contra Mariana Rodríguez por el vínculo matrimonial con el candidato.

La fiscalización es tanto más delicada que tiene dos sanciones que exceden las multas. Por un lado, el incumplimiento con la rendición de cuentas puede conducir hasta la inhabilitación de una candidatura. En 2021, dos de las medidas de mayor impacto del INE, las inhabilitaciones de las candidaturas a las gubernaturas oficialistas de Guerrero y Michoacán, de Salgado y Morón respectivamente, fueron ratificadas por el TEPJF.

Por otro lado, el rebase del 5% del tope de gastos de campaña constituye una causal de nulidad de la elección, siempre y cuando medie una diferencia de votos inferior a 5 puntos porcentuales entre los dos primeros candidatos, y que la autoridad jurisdiccional estime que el exceso fue determinante (Las controversias han sido fuertes; la más bullada se produjo alrededor de la elección de la gubernatura de Coahuila en 2017. El INE estimó que el ganador excedió el tope de gasto y el TEPJF redefinió las pautas de fiscalización, con lo cual el vencedor quedó debajo del límite autorizado).

En 2021, el INE detectó que 274 candidaturas rebasaron el techo de gasto, todas a nivel local, ninguna en el plano federal (en 2018, identificó 79 candidaturas, ninguna presidencial o de gubernatura). De ellas, 35 fueron victoriosas, lo que implicaba un pronunciamiento jurisdiccional. En principio, la sala regional de Ciudad de México anuló dos triunfos, en los municipios de Jolalpan y Lafragua, del estado de Puebla, pero ambas decisiones fueron





revocadas por la Sala Superior pues se excedieron los toques con gastos operativos sin relación con el proselitismo.

#### ***IV La extensión de las competencias jurisdiccionales del TEPJF en un modelo proclive a la impugnación de las decisiones, pero con litigiosidad limitada en 2021***

##### ***- La reforma electoral 2014 en el ámbito jurisdiccional***

El TEPJF ocupa la cúspide de la pirámide jurisdiccional electoral, compuesta por una Sala Superior de siete magistrados que lo dirige, cinco salas regionales y una especializada. Las reformas de 2014 consolidaron sus competencias jurisdiccionales, convirtiéndose en una tendencia latinoamericana. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió con la arquitectura electoral administrativa, la jurisdiccional conoció modificaciones de menor envergadura.

La principal fue la creación de la Sala Regional Especializada (SRE), que, a pesar de su nombre, es en realidad, un tribunal de la libertad de expresión en materia política-electoral, con alcance nacional. La SRE opera a través del Procedimiento Especial Sancionador (PES), mediante el cual evalúa probables violaciones a las normas sobre propaganda gubernamental, política o electoral, anticipo de precampaña o campaña, en los medios de comunicación. Después de una fase de no intervención, hoy la SRE también aborda la situación en las redes sociales, un espacio de desafíos novedosos. Una de las innovaciones significativas es la capacidad para la supresión de mensajes, tramitados a través de los acuerdos del INE con las principales compañías tecnológicas, a pesar de que no tienen sede en México.

El PES comienza con la instrucción del proceso en el INE, a través del Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias o la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, que investiga las denuncias (mayoritariamente por uso indebido de tiempos de radio y televisión, y por calumnias), integra el expediente y lo pone en conocimiento de la SRE para sentencia, impugnada mediante recurso de revisión ante la Sala Superior del TEPJF. En el ciclo electoral 2020 – 2021 se tramitaron 774 PES.

El INE para la instrucción y la SRE, cuentan cada uno con 72 horas, lo que conlleva una exigencia de celeridad. Esa eficiencia permanece en toda la estructura jurisdiccional a pesar del sostenido aumento de asuntos. El promedio de resolución de un caso es de aproximadamente diez días, a menudo con sentencias extensas (hay esfuerzos por acortar la extensión y presentarlas en un lenguaje sencillo, por ejemplo: Sala Regional Monterrey, 2015). Una resolución tan ágil de las causas, más allá del cumplimiento de la obligación, constituye un indiscutible mérito.





De manera general, la SRE ha fijado como línea jurisdiccional la libertad de expresión y el corte de cualquier campaña sucia, ordenando el retiro de propaganda considerada calumniosa, entendida más en el sentido genérico que en el específico como delito. El equilibrio es delicado pues ambos principios pueden chocar (de hecho, algunas voces señalan que ese posicionamiento “no defiende al máximo la libertad de expresión” y limita la información útil para el elector. Elizondo Mayer – Serra, 2015). Asimismo, en línea con la postura de la Sala Superior del TEPJF, la SRE hace énfasis en la tutela del debido proceso legal, la protección de los derechos de grupos étnicos, de la niñez y de personas con discapacidad física (ilustrada, por ejemplo, en la exigencia que la propaganda de los partidos lleve subtítulos, audio, etc. Coello, 2017: 359 – 364). También mostró una marcada atención para defender a las mujeres, en particular en los casos de violencia política.

En 2021, el reto de mayor calibre político se produjo con los mensajes del presidente López Obrador en sus “mañaneras” -extensas conferencias de prensa al inicio de la jornada, de carácter cotidiano- o ciertos actos oficiales, acusados de intromisión en la campaña en desmedro de la oposición y a favor de MORENA, así como difusión de propaganda gubernamental fuera del período autorizado. En caso de encontrarse fundada la denuncia, puede disponer la modificación de las publicaciones. Empero, los posicionamientos de la SRE tuvieron más un carácter exhortativo que de sanción.

Si bien, en general, los procedimientos son ágiles, en algunos asuntos, la tramitación puede ser compleja, incluso enrevesada, como prueba el desenlace de una denuncia contra la conferencia de prensa del 23 de diciembre de 2020. La SRE declaró la inexistencia de la infracción; ante la apelación, la Sala Superior ordenó que se revisara exhaustivamente el asunto; la SRE se ratificó en el fondo; la Sala Superior rechazó la resolución y lo devolvió para la emisión de una nueva resolución.

#### - ***La vinculación entre el plano federal y el local en el ámbito jurisdiccional***

Concebido para resolver de manera exclusiva o prioritaria los asuntos federales, el papel del TEPJF ha adquirido progresiva y creciente relevancia en el espacio local. Sin embargo, a diferencia del esquema administrativo, los tribunales locales trabajan de manera independiente, aunque, en general, atentos a las líneas de resolución que fijan las salas regionales, la SRE y la misma Sala Superior.

La articulación entre esos niveles se da a través de varias vías. Las cinco salas regionales del TEPJF atienden las inconformidades contra las sentencias de los tribunales locales del área







que cubren. La integración de la Sala Superior nombrada en 2016 se inclinó por restringir la vía de reconsideración y permitir que las salas regionales actúen como instancia final de la resolución de los conflictos locales; en mayo de 2018 flexibilizó esa línea, cuando decidió que podría atraer un asunto en función de su relevancia o por consulta de las salas regionales. Se reabre así otra modalidad de vinculación entre el ámbito federal y el local.

#### - ***El proceso electoral de 2021***

La extensión de las atribuciones jurisdiccionales, el papel proactivo del TEPJF sobre los alcances de su función -desde la inflexión de 2003, cuando impuso una visión garantista de los derechos de los militantes y de resolución de asuntos internos de las organizaciones políticas (Sánchez, 2014: 28 – 31)- y las ventanas anchas para la impugnación de casi cualquier acto electoral, con la correspondiente posibilidad de apelación ante una instancia superior (las sentencias locales ante las Salas regionales del TEPJF; las de las Salas regionales ante la Sala Superior), convergen en el aumento ininterrumpido, hasta de características exponenciales, de las causas presentadas ante los tribunales electorales, por ciudadanos, militantes y dirigentes partidarios (desde la fundación del TEPJF en 1996 hasta 2021 más de 230,000).

En 2021, las autoridades jurisdiccionales anticipaban que se presentarían entre 25,000 y 32,000 casos, niveles que ya se constataron en los procesos desde 2012. Antes de la jornada de votación hubo algo más de 7,000, luego se presentó otra cantidad equivalente (con una distribución de  $\frac{1}{4}$  en el nivel federal y  $\frac{3}{4}$  provenientes de la arena local). Esas cifras tienen escaso parangón a nivel mundial, poniendo en evidencia un sistema en que casi no existe asunto que no pueda ser impugnado.

La litigiosidad se situó por debajo de la previsión. Los resultados de la jornada de votación contribuyeron. A nivel federal, las distintas fuerzas se mostraron satisfechas con su desempeño y la cantidad de curules de unas y otras se hallaban lejos de cualquier umbral decisivo: la mayoría absoluta de MORENA y sus aliados era sólida y, a la vez, se encontraba distante de la mayoría calificada. Ningún recurso modificaría la pauta general de la Cámara de diputados.

En general, la situación en los estados se asemejó, aunque sí hubo algunos cargos relevantes que se zanjaron por diferencias estrechas y que dieron lugar a la interposición de recursos.

Distintas razones convergieron en esta atenuación. La ausencia de procesos internos para la selección de candidatos inhibió conflictos que escalan hasta el TEPJF. Los partidos eligieron







a la mayoría de sus candidatos mediante decisiones de las directivas y acuerdos partidarios (incluyendo encuestas), no a través del voto de los militantes. Si bien el mecanismo no excluye la posibilidad de impugnaciones, las disminuye pues se suprime la fase beligerante de las campañas. Asimismo, según las previsiones de las encuestas, el escenario más probable era una mayoría de MORENA sin dos tercios, sin probabilidades serias de modificaciones fuertes. En ese contexto, las impugnaciones que sirven como arma de campaña resultan menos pertinentes.

### ***V La compleja relación entre los componentes administrativo y jurisdiccional***

El sistema electoral mexicano divide las tareas entre la instancia administrativa y la jurisdiccional. Su principal reto es la precisa delimitación de las responsabilidades y el relacionamiento idóneo entre ambas, un desafío no siempre sorteado de manera satisfactoria en la región, con un alto costo de imagen para las instituciones y de fragilización del proceso político e institucional.

En México la relación ha sido históricamente satisfactoria. Las desavenencias no saltaron a la palestra pública de manera prolongada y notoria. En general, alrededor del 80% de las decisiones del INE se confirman y el restante 20% se revocan de manera completa o parcial.

Sin embargo, se nota una tendencia al incremento de las fricciones y la aspereza, aunque las autoridades procuran destacar la concordia. Entre las desavenencias importantes de los años recientes se cuenta en 2017, la validación jurisdiccional de la elección de Coahuila; en 2018, la habilitación de la candidatura presidencial independiente de Jaime Rodríguez decidida por el TEPJF o la autorización para la entrega de tarjetas vinculadas a programas que entregarían recursos (bonos para mujeres, estudiantes, etc.) que el TEPJF las validó como una forma legal y legítima de campaña.

Persisten recelos mutuos. En el INE se estima que el TEPJF requiere un mejor conocimiento técnico del proceso electoral administrativo y sobre todo asumir que su posición no es la de superior jerárquico cuando la relación es de coordinación y de relevos según el calendario electoral. Desde el TEPJF se reivindica la progresiva puesta en marcha de una línea jurisprudencial propia; la existencia de contrapesos previstos por las normas; los desarrollos de la doctrina; y la necesidad de que se acepte la función de instancia de cierre que le compete al Tribunal. Los choques son tributarios de dos cuestiones de fondo: ¿cuál es el papel y el límite de cada institución? ¿cuál es la naturaleza de su articulación? Esa tensión permanece latente y es un foco de potenciales conflictos.





De manera secundaria, y sin repercusiones políticas complicadas, ciertos temas, por diseño, fluctúan en zonas grises. El más notorio se refiere al Procedimiento Especial Sancionador (PES), que inicia en la instancia administrativa y concluye en la jurisdiccional. Existe consenso que conceptualmente no es el modelo idóneo y las principales propuestas apuntan a transferir el conjunto del PES al ámbito del TEPJF, creando un mecanismo exclusivamente jurisdiccional y eliminando que la instrucción se realice en el INE, sobre cuyas decisiones los partidos tienen derecho a voz (la participación del INE en el PES se explica por su presencia territorial gracias a los 300 consejos distritales, una estructura de la cual carece la institución jurisdiccional). La observación conceptual es compatible con el reconocimiento, tanto en el INE como en la SRE, que las labores se ejecutan con una comunicación fluida y excelente predisposición recíproca, reflejada, por ejemplo, en el uso de un sistema informático compartido que da un cauce ágil a las causas y genera información homogénea.

## ***VI El esquema de observación electoral***

- La observación local

En México, la observación local se realiza, desde la primera experiencia, en 1994, con el soporte económico público. Esta figura es singular frente al caso común de organizaciones dedicadas a esta labor sin financiamiento público. Ella se originó en la voluntad del Estado de confirmar la vocación democrática de la transición (Lean, 2013: 55 – 79) y generar confianza en la actuación de las instituciones electorales (Cantú, 2006: 83 – 35). Habitualmente, el INE y el TEPJF aportaban recursos a un fondo administrado por un tercero (habitualmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o el Instituto Interamericano de Derechos Humanos).

En esta oportunidad, se desarrollaron dos programas separados. Por un lado, el INE y el IIDH – CAPEL conformaron el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE), orientado al seguimiento de los aspectos técnicos y administrativos del proceso. Por otro lado, el TEPJF y el PNUD establecieron un fondo especializado en la observación jurisdiccional que comenzó después de la jornada de votación.

Este esquema subraya que las asociaciones de observación muestran una especialización creciente, así como una inusitada dispersión geográfica y temática. Ofrecen una importante riqueza de miradas y, a la vez, una señal de debilidad. A diferencia de otros países, donde uno o máximo dos grupos, destacan, en México es complejo señalar que alguna tenga una preeminencia que asegure a sus pronunciamientos una atención mediática, política o institucional de primer orden. Ninguna organización efectúa una supervisión de alcance





nacional, marca distintiva de las principales asociaciones de observación local en América Latina. Esa limitación se compensa por la capacidad de las organizaciones de escrutar en detalle los distintos componentes de la elección.

### ***VII La labor jurisdiccional y la calificación de la elección***

Una vez que el INE presentó los resultados, comenzó la calificación de los comicios en un relevo de funciones de naturaleza horizontal.

Los comicios de 2018 perfilaron un escenario propicio para la labor administrativa y jurisdiccional electoral -contrapuesto punto por punto con el de 2006-, con un resultado nítido a favor del ganador, reconocido en la misma noche por los rivales y el gobierno, en un ambiente de expectativa con el cambio de gobierno, mínima presión social y política sobre la calificación de los resultados.

El ambiente previo a la jornada de votación de 2021 fue menos terso, consecuencia de la crispación institucional y tensión en varios estados. El desenlace de la votación contuvo el riesgo de un incremento de controversias postelectorales ante los Tribunales. Ciertamente no se judicializó la elección. Sin embargo, la labor jurisdiccional quedó inevitablemente afectada y distraída por la crisis en la presidencia de la Sala Superior del TEPJF.

El conflicto legal tuvo un carácter acotado. Las formaciones derrotadas impugnaron las elecciones de gobernación en los estados donde los resultados fueron cerrados, como San Luís Potosí (rebase de topes de campaña), Campeche y Guerrero (propaganda gubernamental y programas sociales), Michoacán (intervención del crimen organizado). En Campeche, el TEPJF ordenó un recuento completo. Sin embargo, al final, todas las elecciones de gubernaturas fueron validadas.

Se confirma progresivamente que el nivel intermedio es el más problemático, tanto en el desarrollo de las campañas como en el ámbito jurisdiccional (en 2018, el rechazo de la anulación de la elección de Puebla en una votación dividida resquebrajó la unidad del Tribunal). Lo fue antes del domingo 6 de junio, lo fue después.

Hubo impugnaciones y anulación de resultados en ayuntamientos y diputaciones locales, de resonancia limitada en el plano nacional y resueltas, en primera instancia, por los tribunales estatales (ya se mencionó la anulación por la Sala regional de Ciudad de México de dos elecciones en municipios de Puebla, revocada por la Sala Superior). Se invalidó la reelección del alcalde Pedro Ángel Martínez de General Zuazua – Nuevo León por uso de bienes





públicos. Asimismo, se dispuso la repetición de la elección en Iliatenco – Guerrero por violencia política de género y de Tlaquepaque – Jalisco por intromisión de la Iglesia.

Estos casos muestran la gama extensa por la cual una elección puede ser anulada, una de las decisiones más delicadas que puede adoptar una instancia jurisdiccional pues, además de la valoración de las pruebas, corresponde sopesar el respeto a la voluntad expresada en las urnas y los factores que pudieron de manera contundente afectar la libre determinación del electorado. Cuando una elección se anula, corresponde la repetición del proceso.

Entre las actividades finales del proceso electoral, el TEPJF resolvió la pérdida de la personalidad jurídica de los tres partidos que no alcanzaron el umbral del 3% para conservar el registro: Fuerza por México, Encuentro Solidario y Redes Sociales Progresistas. El argumento central que presentaron las organizaciones es que las condiciones excepcionales que impuso la pandemia perjudicaron a las organizaciones nóveles. El pedido fue desestimado.

## Conclusión: un proceso electoral satisfactorio y la incertidumbre sobre el futuro de la institucionalidad electoral

El proceso electoral de 2021 cumplió con las principales exigencias democráticas y técnicas. Permitió renovar autoridades con legalidad y legitimidad. Se confirmó la solidez técnica de los organismos electorales, ampliamente reconocida por la comunidad internacional especializada (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2021). México cosecha los frutos de una apuesta de décadas por la calidad en materia electoral, con inversiones significativas en infraestructura, tecnología, procedimientos, capacitación y especialización de su personal en los niveles operativos y directivos. Mostró el asentamiento de la reforma de 2014 que reforzó las competencias y atribuciones de los órganos electorales y modificó la relación entre los componentes nacional y local de la administración electoral.

Los institutos electorales administraron el padrón electoral más voluminoso de la América castellano hablante. Solventaron el registro de las candidaturas independientes y de la reelección parlamentaria. Efectuaron un trabajo de largo aliento, meticuloso y de precisión para la capacitación de los integrantes de casilla, ciudadanos seleccionados de manera aleatoria.





El logro se consiguió en un ambiente difícil, marcado por la pandemia, la violencia contra candidatos y políticos, la profusión de noticias falsas, una retórica de fraude en las redes sociales y el hostigamiento a la institucionalidad electoral.

Se confirmó que es posible celebrar comicios en época de pandemia con adecuados protocolos de seguridad sanitaria (Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2021). La enfermedad no constituyó un tema de presión sobre los órganos electorales.

Por otro lado, el TEPJF y las distintas salas regionales corroboraron la capacidad para procesar en los breves plazos de ley la elevada cantidad de demandas que presentan los actores políticos por la práctica ya asentada de llevar a los tribunales las decisiones de los órganos administrativos, los conflictos internos de los partidos e incluso los resultados electorales. En 2021, la distribución de las victorias y la sensación de triunfo que reivindicaron los principales polos partidarios apaciguó las distintas fases, incluida y en particular la de la calificación. Se trata de efectos coyunturales antes que una inflexión de largo plazo.

Más allá de esta solvencia técnica general y de sus eventuales dificultades, el proceso electoral y político mexicano enfrenta retos significativos. El primero es la violencia que empaña la campaña con el asesinato, los atentados y los secuestros contra candidatos, políticos y autoridades, en particular del nivel local -las cifras suelen retener la cantidad de muertos, pero ese dato solo representa la cara más notoria y extrema de la violencia-. La recurrencia del fenómeno no le quita en nada la gravedad: la muerte violenta de líderes políticos no constituye la norma sino una grave excepción en los comicios del hemisferio occidental (Romero Ballivián, 2017: 13 - 66).

Si el primer reto tiene componentes específicos de México, a lo sumo compartidos con el triángulo norte centroamericano o Colombia, el segundo tiene un alcance más general y se convierte en una amenaza para los procesos electorales en el mundo: la propagación de noticias falsas o de ataques contra el proceso y los órganos electorales. Una parte de las noticias falsas apunta contra candidatos y organizaciones en estrategias de “guerra sucia”, con la ventaja (aparente) de que quienes las impulsan pueden esconderse detrás del anonimato. Otra parte se dirige contra las autoridades electorales, con impactos aún más delicados para la salud de la democracia pues merma la confianza en la legitimidad de las instituciones, los resultados y los gobernantes. Estas tácticas se encuentran cada vez con mayor frecuencia entre los recursos de actores políticos o sociales.





Por último, en 2021, las instituciones electorales sufrieron un clima hostil, en particular desde el oficialismo, ya sea para cuestionar su imparcialidad, sembrar duda sobre la veracidad de los resultados por venir o sugerir proyectos para eliminar a estas entidades o reducirles componentes que les dieron identidad y razón de ser desde hace tres décadas. En ese sentido, México desaprovechó la oportunidad que ofreció la elección de 2018, que pudo cerrar más de una década de resquemores de parte de la población y de cuestionamientos por parte de actores políticos clave para colocar a la institucionalidad electoral fuera de la controversia política. Esa evolución es indispensable para abonar a la confianza de largo plazo en las instituciones y las reglas electorales.

Esas tensiones son costosas para la democracia. Acentúan la polarización, generan inseguridad sobre la permanencia de un esquema que garantizó competencia libre y plural, comprobada en alternancias de distinto signo en todos los niveles, y comprometen la posibilidad de elevar los índices de la confianza ciudadana en los procesos electorales, que permanece como uno de los retos mayores de la democracia en México.

## Valoración final, sugerencias y recomendaciones

La Misión jurisdiccional agradece la invitación y la apertura del TEPJF para organizar un encuentro de alto nivel que se inscribe entre las buenas prácticas de intercambio horizontal entre instituciones electorales latinoamericanas. Valora, asimismo, el seguimiento sistemático a las recomendaciones de la Misión que efectuó un trabajo similar en 2018.

La Misión constata que la elección de 2021 confirmó la solidez y el profesionalismo de la institucionalidad jurisdiccional electoral mexicana, que le permiten tramitar una cantidad significativa de casos en plazos breves y actuar como última instancia en la materia. Estos atributos resaltan positivamente en una perspectiva comparada.

La Misión observó que las innovaciones tecnológicas, como los juicios en línea, disponibles desde mayo de 2020, abren perspectivas interesantes para facilitar el acceso a la justicia, por lo que corresponde facilitar los mecanismos para que esta vía se consolide.

La Misión resalta el énfasis que los tribunales electorales mexicanos colocan en la defensa, la garantía y la promoción de los derechos de participación, la libertad de expresión, las garantías para los ciudadanos y actores políticos. Destaca su compromiso para apuntalar la participación política femenina, indígena, de personas de la diversidad sexual y grupos con discapacidad y asegurar su presencia en los espacios de decisión pública.





Más allá de los matices entre las distintas integraciones, esta prioridad emerge como una constante y define la personalidad jurisprudencial mexicana de manera consistente. Sin embargo, la resolución de ciertos casos concretos, con alto perfil, genera polémicas y cuestionamientos que desgastan la imagen de conjunto.

La Misión valora el esfuerzo de los tribunales por extender la aplicación de la justicia al ámbito de las redes sociales con una actitud proactiva, buscando el respeto de los derechos que se ofrece en los otros ámbitos de la vida colectiva.

Al mismo tiempo, la Misión observa la importancia de procurar conservar el marco jurídico general para permitir su asentamiento y ofrecer certezas tanto a la ciudadanía como a los actores políticos. La preservación de ese cuadro es compatible con la búsqueda de simplificaciones procedimentales y otras que aligeren un modelo complejo y altamente proclive a la litigiosidad -independientemente de la capacidad de atención oportuna de los casos-. Si bien las experiencias de 2018 y 2021 mostraron que se atendieron menos casos de los anticipados, esa situación parece responder más a efectos de coyuntura que a inflexiones profundas y no existe seguridad de que esa tendencia se mantenga de cara a la elección presidencial de 2024.

Igualmente, la Misión considera que, si bien el modelo teórico de separación de funciones entre los componentes administrativo y jurisdiccional es nítido, que incluso la traducción práctica en la legislación es precisa y existen áreas de fluida cooperación como en el Procedimiento Especial Sancionador, la articulación entre los órganos administrativos y los jurisdiccionales sufre fricciones. Las tensiones tienen su raíz menos en puntos concretos de las normas, subsanables fácilmente, que, en visiones distintas, hasta antagónicas, sobre el papel de cada institución y la naturaleza de la relación entre ambas. Este dilema de fondo necesita un abordaje amplio que restablezca las bases de una cohabitación clara, indispensable para la fortaleza de la arquitectura institucional.







## Bibliografía

- Cantú, María Elena (2006). “Observadores en tiempo de griterío” en Islas, Claudia; Cantú, María Elena (editoras). Elecciones inéditas 2006 (la democracia a prueba), p. 79 – 121.
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2021). Experiencia de organismos electorales de América Latina en la celebración de procesos electorales en pandemia. San José: CAPEL – IIDH.
- Coello, Clicerio (2017). “El Procedimiento Especial Sancionador: balance y perspectivas” en Coello, Clicerio; De la Mata, Felipe; Villafuerte, Gabriela (coordinadores). Modelo de comunicación política a debate. México: Tirant lo Blanch, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 349 – 368.
- Córdova, Lorenzo (2008). “La reforma electoral y el cambio político en México” en Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores). Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007. México: IDEA, UNAM, p. 653 - 703.
- De la Mata, Felipe (1 de septiembre de 2021). “Paridad 250 / 250” en El Universal, A 10.
- Elizondo Mayer – Serra, Carlos (16 de abril de 2015). “Campañas censuradas” en Excelsior.
- Embriz, Arnulfo (29 de junio de 2018). “Para el 1 de julio, 28 distritos electorales indígenas” en Milenio, p. 8.
- Ferrer Mac – Gregor, Eduardo; Hilguera, Gilberto, López, Saúl (coordinadores). Fortalecimiento de derechos, ampliación de libertades. México: Fondo de Cultura Económica.
- Freidenberg, Flavia; Del Valle, Gabriela (editoras, 2017). Cuando hacer política te cuesta la vida. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral de Ciudad de México.
- Fuentes, Felipe (10 de septiembre de 2018). “En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso “Fideicomiso por los demás” en El Universal, p. A 18.
- Gilas, Karolina (2014). Con las cuotas no basta. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Gutiérrez, Pablo; Zovatto, Daniel (coordinadores, 2011). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: IDEA Internacional, OEA, UNAM.
- Hernández, Héctor (2020). “Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes” en Soriano, Carlos (coordinador). Historia de la justicia electoral en las entidades federativas. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 37 – 46.
- Humphrey, Carla (15 de junio de 2021). “Resultado de la elección desde las acciones afirmativas y la paridad” en El Universal, p. A 10.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2018). Visiones internacionales sobre el proceso electoral de México 2018. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.





- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2021). Visiones internacionales sobre el proceso electoral de México 2018. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Jiménez, Omar (coordinador, 2018). Observación y seguimiento de la violencia política contra las mujeres en razón de género en la región sureste (2018). Ocozocoautla de Espinoza: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas.
- Lean, Sharon (2013). Civil Society and Electoral Accountability in Latin America. Nueva York: Palgrave – MacMillan.
- Murayama, Ciro (2018). “Dinero y campañas: fetichismo y realidad” en Nexos, 484, p. 18 – 24.
- Murayama, Ciro (26 de julio de 2021). “Fiscalización 2021: más que *influencers*” en El Universal, p. A 5.
- Romero Ballivián, Salvador (2017). “Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos” en Romero Ballivián, Salvador (editor). Democracia, elecciones y violencia en América Latina. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata, p. 13 – 66.
- Romero Ballivián, Salvador (2021). Elecciones en América Latina. La Paz: IDEA, Tribunal Supremo Electoral.
- Sala Regional Monterrey (2015). Manual para la elaboración de sentencias. Monterrey: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sánchez, Juan Manuel (2014). Selección de candidatos en los partidos políticos. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Solís, Felipe (2018). Reforma político – electoral. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2009). Estudios sobre la reforma electoral de 2007: hacia un nuevo modelo (2 volúmenes). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020. Casos relevantes de la Defensoría pública electoral para pueblos y comunidades indígenas. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Villafuerte, Citlali; Medina, Luís (2018). La legislación en materia electoral con la reforma político – electoral de 2013 – 2014: revisión de la equidad de género en la elección. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México (inédito).





## Anexo 1 Agenda de trabajo

### I. PROGRAMA PRELIMINAR

Domingo 7 de noviembre	
Llegada de las y los integrantes de la Misión a la Ciudad de México	
Lunes 8 de noviembre	
<b>10:00 horas</b>	<b>Bienvenida</b> Palabras de bienvenida de las y los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF y agradecimiento por la presencia de las y los integrantes de la Misión.
<b>10:10 horas</b>	<b>Proceso Electoral y Sentencias Emblemáticas 2020-2021</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio abierto entre las y los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF y las y los integrantes de la Misión.</li> </ul>
<b>11:30</b>	<b>Receso</b>
<b>11:45 horas</b>	<b>La Secretaría General de Acuerdos y el juicio en línea</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su uso durante el proceso electoral en curso.</li> <li>• Oferta formativa para operadores de justicia y justiciables.</li> <li>• Acciones afirmativas para pueblos y comunidades indígenas en la selección de candidatos por el principio de RP.</li> <li>• La protección de los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ.</li> <li>• Fortalecimiento de capacidades para audiencias específicas (mujeres, jóvenes, líderes comunitarios, otros).</li> <li>• Otros que se considere importante poner a consideración de la misión.</li> </ul>
<b>12:30 horas</b>	<b>Receso</b>
<b>12:45 horas</b>	<b>Inclusión y fortalecimiento de capacidades para el ejercicio de los derechos político-electorales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta formativa para operadores de justicia y justiciables.</li> <li>• Acciones afirmativas para pueblos y comunidades indígenas en la selección de candidatos por el principio de RP.</li> <li>• La protección de los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ.</li> <li>• Fortalecimiento de capacidades para audiencias específicas (mujeres, jóvenes, líderes comunitarios, otros).</li> </ul>





**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estrategias para la participación política igualitaria y el cumplimiento del principio de paridad.</li><li>• Otros que se considere importante poner a consideración de la misión.</li></ul>
<b>14:15 horas</b>	<b>Almuerzo</b>
<b>Martes 9 de noviembre</b>	
<b>10:00 horas</b>	<b>Reunión con el Instituto Nacional Electoral (por confirmar)</b>
<b>12:00 horas</b>	<b>Reunión de conclusiones y solicitudes de información para la integración del reporte final con la Dirección General de Relaciones Institucionales Internacionales</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Posibilidades colaborativas institucionales</li><li>• Preguntas de seguimiento</li><li>• Acuerdos sobre entrega del reporte final</li></ul>
<b>14:00 horas</b>	<b>Almuerzo</b>
<b>17:00 horas</b>	<b>Reunión entre los integrantes de la misión</b>
<b>Miércoles 10 de noviembre</b>	
Salida de las y los integrantes de la Misión a sus respectivos países	

