



ACUERDO NACIONAL

POR LA INTEGRIDAD

ELECTORAL

PRIMER INFORME

SOBRE

INTEGRIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL

2023-2024



Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral

PRIMER INFORME SOBRE INTEGRIDAD ELECTORAL PARA EL PROCESO ELECTORAL 2023-2024

Diciembre de 2023

Este documento fue coordinado y editado por la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) con la colaboración de un equipo redactor, con la revisión de un Consejo Técnico y la revisión y aprobación de las 30 organizaciones convocantes del ANIE.

Secretario Técnico

LUIS F. FERNÁNDEZ

COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN

ARTURO ESPINOSA SILIS

DANIELA ARIAS SÁNCHEZ

CO-COORDINACIÓN DE METODOLOGÍA

ALAN ANDRADE CAMACHO

KARINA RAMÍREZ

ERNESTO PERALTA

Consejo Técnico

KAROLINA GILAS

JOY LANGSTON

NICOLÁS LOZA OTERO

MAURICIO MERINO HUERTA

COORDINACIÓN DE VINCULACIÓN

ENRIQUE SERRANO ARENAS

COORDINACIÓN DE FINANCIAMIENTO

MARCO ANTONIO HERNÁNDEZ

Equipo redactor

LOURDES MORALES CANALES

RODRIGO MORALES MANZANARES

CRUZ NICOLÁS ALMADA CORRAL

Autoridades e instituciones firmantes del Acuerdo

TEPJF

Salas Regionales y Especializada del TEPJF

32 Tribunales Electorales Locales

31 Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES)

5 Consejeros Electorales del INE

3 Universidades: AIDH, UAM y UNAM (a través de su proyecto Voto Informado)

Organizaciones firmantes del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral.

1. Acción Ciudadana Frente a la Pobreza
2. BHG Integridad Electoral
3. Borde Político / Borde Jurídico
4. Causa en Común
5. Centro de Formación Política Estratégica Nezahualcóyotl
6. Confederación Patronal de la República Mexicana CDMX (COPARMEX CDMX)
7. Confederación Patronal de la República Mexicana Nacional (COPARMEX)
8. Consejo Cívico de las Instituciones Laguna
9. Contacto Humano
10. Fuerza Migrante
11. Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC)
12. Fundación México sustentable
13. Fundación Murrieta
14. INCIDE Social
15. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo
16. Instituto de Estudios para la Transición Democrática
17. Instituto para el Desarrollo Democrático y la Competitividad (IDDECO Internacional)
18. Laboratorio Electoral
19. Más Ciudadanía
20. México en Números e Investigación Social y Política
21. Observatorio de Gobernanza y Políticas Públicas
22. Observatorio Demócrata MX
23. Ollin, Jóvenes en Movimiento
24. Práctica: Laboratorio para la democracia
25. Voto Informado (UNAM)
26. Red Iberoamericana de seguimiento a la Agenda 2030
27. Táctica Ciudadana
28. Tendiendo Puentes
29. Tlachli Vértice Hidalguense
30. Transversal. Incidencia estrategia en políticas públicas

Página web: www.anie.mx



**Acuerdo
Nacional por la
Integridad Electoral**

I. Resumen Ejecutivo	4
II. Introducción general.....	10
MARCO GENERAL EN EL QUE SE PRODUCEN LOS INFORMES.	10
JUSTIFICACIÓN: IMPORTANCIA, UTILIDAD Y PERTINENCIA DE LOS INFORMES DEL ANIE	14
CARACTERÍSTICAS DE LOS INFORMES POR ETAPAS	15
III. Antecedentes relevantes al proceso electoral	18
PROPUESTAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES SOBRE UNA POSIBLE REFORMA ELECTORAL.....	20
CARACTERÍSTICAS Y SENTIDO DE LA PROPUESTA PRESIDENCIAL.....	21
EL DEBATE SOBRE LA REFORMA LEGAL (EL PLAN B)	25
SUCESIÓN PRESIDENCIAL ADELANTADA	30
EL DEBATE PÚBLICO	33
IV. Procesos internos de los partidos agrupados en dos alianzas, para la selección de “coordinadores” hacia las candidaturas presidenciales.....	36
CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR EL FRENTE AMPLIO POR MÉXICO (PRI, PAN, PRD).....	42
CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR LA ALIANZA INTEGRADA POR MORENA, PT Y PVEM	44
CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS CANDIDATOS DE MOVIMIENTO CIUDADANO.....	50
PROCESOS INTERNOS PARA LA DEFINICIÓN DE “COORDINADORES” EN LAS ENTIDADES CON ELECCIÓN DE GUBERNATURAS Y JEFATURA DE GOBIERNO DE LA CDMX.	53
V. Renovación del Consejo General del INE	57
VI. Actividades preparatorias antes del inicio del Proceso Electoral	60
VII. Acciones afirmativas	67
VIII. Violencia política e inseguridad.....	70
IX. Recomendaciones Generales	78
X. Conclusiones.....	81
XI. Addendum: La crisis institucional dentro del Tribunal Electoral.....	83



Ciudad de México, a 19 de diciembre de 2023

PRIMER INFORME SOBRE INTEGRIDAD EN EL PROCESO ELECTORAL 2023-2024

Del inicio del Proceso Electoral al inicio de las precampañas

I. RESUMEN EJECUTIVO

El Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE) es un conjunto de compromisos sociales y cívicos que asumen las instituciones electorales y actores políticos para regirse bajo los más altos estándares de integridad en el proceso electoral 2023-2024; es un código de conducta reconocido por todos los actores políticos e institucionales para proteger la honestidad y viabilidad del proceso electoral. Organizaciones de la sociedad civil, academia y el sector empresarial convocamos a este Acuerdo en un contexto de profunda polarización política, de debilitamiento de las instituciones electorales, de violencia política y de involucramiento del crimen organizado en las elecciones de México.

El ANIE surge con los objetivos de 1) identificar y señalar las faltas a la integridad electoral durante el proceso electoral para lograr disuadir conductas antiéticas que pongan en riesgo la posibilidad de que se materialicen los derechos político-electorales de la ciudadanía, 2) reconocer y destacar los esfuerzos realizados por los actores políticos e instituciones que contribuyen a la promoción de la integridad electoral y al fortalecimiento del sistema democrático, así como 3) para proporcionar recomendaciones para mejorar las normas e instituciones electorales en beneficio de nuestro sistema democrático en el largo plazo.

El monitoreo del ANIE no sólo se enfoca en el comportamiento de los actores políticos, sino también en evaluar a las autoridades electorales y jurisdiccionales al asegurar que cumplan con las directrices del Acuerdo. Cualquier conducta que amenace el sistema democrático y los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos es considerada una falta a la integridad, y se realiza un seguimiento para verificar si las autoridades competentes están tomando las medidas adecuadas establecidas en las leyes electorales y en la Constitución. Este monitoreo del proceso electoral es una salvaguarda de integridad. Es parte de los mecanismos de revisión y equilibrio que protegen la viabilidad y honestidad de la administración electoral y la participación de los partidos políticos, candidatos y grupos de interés.

Como parte de la metodología de observación electoral, se contempla la elaboración de seis informes correspondientes a cada etapa del proceso electoral (inicio del proceso, precampañas, intercampañas, campañas, jornada electoral y postelección). El presente documento busca dar cuenta de los hechos suscitados en la primera de estas etapas, entendida como el periodo desde el inicio oficial del proceso electoral hasta el inicio de las precampañas el 20 de noviembre.¹ Para entender el inicio de este proceso electoral, es necesario remitirse a hechos anteriores que fueron determinantes para el arranque de la contienda electoral más grande en la historia del país tanto por el número de electores como por el número de cargos en disputa.

La metodología de monitoreo establece un conjunto de indicadores para cada uno de los principios de integridad electoral que, en conjunto, permiten evaluar cada etapa. No obstante, este informe se separa de los demás por ser el primero. Por tratarse de un periodo en que los actores políticos aún no tenían permitido llevar a cabo actividades proselitistas, resulta

¹ De conformidad con el artículo 225 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Proceso Electoral Federal inicia la primera semana de septiembre del año previo a la elección. Sin embargo, los procesos electorales locales en cada entidad federativa inician en las rechas que disponen sus leyes. Los informes por etapas del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral seguirán el calendario establecido por el INE y la Ley para el Proceso Electoral Federal, pero se hará referencia en cada uno a los acontecimientos y procedimientos que se presentan para las elecciones locales que se presenten en todo el país.

ineficiente, por no decir, irrelevante, reportar los indicadores tal y como resultan de la aplicación indistinta de la metodología. En este punto, la información más relevante se encuentra en los antecedentes al proceso, en la dinámica político-electoral que determinaron los actores políticos, y en la respuesta que han tenido las autoridades electorales ante ello.

En este sentido, en la creación de este informe, se buscó aplicar la metodología de una forma que nos permitiera comprender mejor este panorama, los riesgos inherentes al mismo y, sobre todo, empezar a identificar los focos rojos que serán determinantes para calificar el proceso electoral en su totalidad. Así, se decidió centrar la atención en los hechos suscitados hasta la fecha para entender sus consecuencias en la integridad electoral. Este primer informe, entonces, ofrece un panorama inicial del proceso, subrayando los riesgos a la integridad electoral que se observan.

Los focos rojos comenzaron desde los intentos de reforma electoral que se llevaron a cabo en 2022 y luego en 2023, porque agregaron una dosis importante de incertidumbre legal e institucional al proceso. No fue sino hasta 3 meses antes de la fecha de inicio del proceso que se supo, a ciencia cierta, cuál sería la legislación vigente para normar la elección.

Posterior a ello, se da cuenta de los actos y eventos anticipados a los tiempos que marcan las leyes electorales para elegir candidaturas presidenciales que llevaron a cabo los partidos políticos, incluso antes del inicio formal del proceso electoral. En primera instancia, por la coalición de partidos vinculados al gobierno en turno (MORENA, PT y Verde), el bloque autodenominado Defensa de la Transformación, y, posteriormente, por el Frente Amplio por México (PRI, PAN y PRD). En particular, se hace referencia a los actos públicos llevados a cabo para la selección de coordinadores de las coaliciones políticas. Estos dieron pie a impugnaciones de los partidos políticos nacionales, las cuales abrieron la puerta a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales para interpretar escenarios no establecidos en la ley. Como veremos con detalle más adelante, tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) avalaron

los procesos de selección de las coordinaciones y el TEPJF eligió no catalogar los múltiples actos públicos de los actores relevantes como actos anticipados de campaña. No obstante, estuvo de acuerdo en que era necesario regularlos y pidió al INE hacerlo.

El TEPJF pidió al INE emitir lineamientos generales para prevenir de forma amplia y concreta una posible vulneración a la equidad del proceso electoral 2023-2024. Los lineamientos emitidos incluyeron prohibiciones explícitas y parámetros de fiscalización especializada de los recursos utilizados en los procesos políticos internos de ambas coaliciones, cuyo dictamen por parte de la Comisión de Fiscalización del INE anticipa multas cuantiosas. Ambas coaliciones rebasaron los montos establecidos y no reportaron gastos. El dictamen del Consejo General del INE se presentará en la semana en la que se presente este primer informe.

Este es un foco de atención muy relevante para el ANIE, ya que todos los actores políticos faltan a la integridad electoral no sólo al rebasar los montos establecidos por las autoridades electorales, sino al subreportar recursos cuyo origen desconocemos como ciudadanía. La disposición a asumir los costos de las multas por el posible rédito electoral de los actos proselitistas es una de las faltas recurrentes que identificamos desde la sociedad civil, las cuales generan una inequidad profunda en los procesos electorales y las sanciones parecen no tener ninguna consecuencia disuasiva en la conducta de los actores políticos.

El anticipo de los procesos de selección de aspirantes presidenciales dañó la equidad: en el arranque de la contienda electoral no hay piso parejo. Es preciso dejar claro en este primer informe que, si bien el TEPJF y el INE consideraron que se trató de procesos internos de las coaliciones de los partidos, es claro para toda la población la simulación, ya que el propósito de las campañas para elegir la coordinación de cada coalición fue definir a las personas que resultarían candidatas presidenciales. En este caso, Claudia Sheinbaum y Xóchitl Gálvez se presentaron como precandidatas únicas de sus coaliciones desde el inicio de las precampañas presidenciales en los tiempos establecidos en las leyes electorales.

Vale la pena recalcarlo. Las campañas para elegir coordinadores de coalición sirvieron *de facto* para elegir a personas candidatas. En este sentido, la función de las precampañas se cumplió incluso antes de que iniciara formalmente el proceso electoral. En una frase: el proceso electoral empezó anticipadamente.

El problema es, además, que los actos de proselitismo anticipado no se limitan a la contienda presidencial. El temor de perder la ventaja empujó a que se replicara el proceso de selección de coordinadores de coaliciones en las entidades federativas que renovar sus gubernaturas, y lo mismo sucedió con la renovación de puestos en el Senado y Cámara de Diputados.

Otro elemento preocupante es el ataque sistemático a las autoridades electorales. En el año con el proceso electoral más grande de la historia, se impulsó desde el poder Legislativo un recorte presupuestal que complicará la operación tanto para la autoridad administrativa como para la jurisdiccional. Además de ello, hay un problema con la debida integración de las autoridades electorales. En cuanto al Tribunal Electoral, el Senado no ha nombrado a los integrantes pendientes de las salas regionales ni a las dos magistraturas pendientes de la Sala Superior. Eso quiere decir que el trabajo que tendrían que desarrollar tres salas regionales ahora lo hacen dos, y que la carga de la Sala Superior que tendrían que resolver siete magistrados, ahora la hacen cinco. Esa sobrecarga de trabajo sin duda tendrá consecuencias en la calidad del arbitraje. En el caso del INE, existe una inédita cantidad de encargados de despacho designados para suplir la falta de personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, y de múltiples direcciones ejecutivas y unidades técnicas de apoyo. No es una buena noticia. La solvencia institucional del INE siempre ha provenido de la profesionalización de sus cuerpos ejecutivos, tener una Junta General Ejecutiva en entredicho es preocupante.

A principios de septiembre, el INE publicó un acuerdo en el que dejaba a la discrecionalidad de los partidos políticos el otorgamiento de las candidaturas para la implementación de acciones afirmativas. Las disposiciones ahí contenidas suponían una regresión con los criterios

adoptados para normar el proceso de 2021. En este sentido, destacamos la actuación del TEPJF que, frente a las impugnaciones, decretó la anulación del acuerdo y la publicación de uno nuevo que, como mínimo incluyera los criterios adoptados para el proceso electoral de 2021, de forma que se cumpliera con el principio de progresividad consagrado en nuestra Constitución. Definió la forma para implementar las acciones afirmativas y garantizar el principio de paridad de género e incluir a grupos que viven condiciones de vulnerabilidad en el registro de candidaturas a diputaciones y senadurías en el PEF 2023-2024.

Otro aspecto estructural preocupante reportado en este informe es la violencia presente en el proceso electoral. De acuerdo con Data Cívica en su reporte *Votar entre balas: entendiendo la violencia criminal-electoral en México*, de 2018 a lo que va de 2023, se han registrado en México 1,512 eventos violentos, entre ellos: ataques, asesinatos, atentados y amenazas contra personas que se desempeñan en el ámbito político, gubernamental o contra instalaciones de gobierno o partido. Los municipios son los que enfrentan el mayor número de casos. Estos datos son preocupantes, ya que la violencia será un factor determinante para la participación electoral de la ciudadanía y para la integridad física de las candidaturas. La expectativa de monitorear en cada informe la violencia en el proceso electoral desde el ANIE es que se pueda anticipar a las autoridades para ejecutar acciones que reduzcan o contengan la violencia.

En todo este contexto, el Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral adquiere relevancia. Es necesario un observatorio neutral e imparcial que sea capaz de monitorear y evaluar el desempeño tanto de los actores políticos como de las instituciones electorales que frenan o permiten la continuación de dinámicas fuera de las reglas del juego establecidas.

Este primer informe del Acuerdo Nacional de Integridad Electoral subraya la preocupación en cuatro temas: 1) el riesgo de que la inequidad con la que inicia la contienda electoral sea un factor determinante en el desarrollo de las campañas, 2) los actores políticos que incumplen de manera sistemática las reglas electorales, 3) autoridades electorales con capacidad operativa limitada al no estar adecuadamente integradas, además de una potencial pérdida de

capacidad de arbitraje político, y 4) el riesgo de que el crimen organizado esté cada día más cerca de las elecciones.

Desde la sociedad civil es posible nombrar los riesgos y darle voz a la preocupación general que como mexicanos tenemos frente a un proceso electoral que empezó siendo ya distinto a todos los anteriores.

II. INTRODUCCIÓN GENERAL

Marco general en el que se producen los informes.

La elección de 2024 será el proceso electoral más grande de la historia de nuestro país por el número de cargos en disputa y por el número de electores. A nivel federal, se disputará la presidencia de la república, 128 senadurías y 500 diputaciones. Además, están en juego 32 procesos locales concurrentes para renovar más de 20 mil cargos en total incluyendo la jefatura de gobierno de la Ciudad de México y las gubernaturas de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

México tiene un sistema de elecciones y justicia electoral nacional sólido y reconocido como garante de elecciones democráticas, libres, justas y competitivas. Las instituciones electorales administrativas y jurisdiccionales operan hoy bajo condiciones que les permiten actuar con profesionalismo. Existe también un sistema de partidos políticos plural de representación y de gobierno a nivel federal, estatal y municipal. A ello se suma una ciudadanía cada vez más activa, participativa y exigente, que hace suyos, con cada vez mayor fuerza, los derechos político-electorales que le confiere la ley.

Sin embargo, el país también enfrenta un contexto de múltiples desafíos a la estabilidad del sistema democrático. Por un lado, los procesos electorales se han convertido en oportunidades que los grupos criminales aprovechan —cada vez con más intensidad— para intentar reconfigurar las estructuras de gobierno a su favor. Muestra de ello es que, durante el proceso electoral federal de 2018, más de 40 candidaturas fueron asesinadas —sin contar varias más secuestradas y desaparecidas. Por otro lado, prevalecen conductas antidemocráticas como el incumplimiento reiterado de las leyes electorales, el uso indebido de recursos públicos, el financiamiento ilícito a los partidos políticos y candidaturas, las amenazas a las instituciones y prácticas electorales como la compra y coacción del voto. Cada uno de estos factores modifican las condiciones de libertad en las que las personas toman la decisión de por quién votar y afectan la equidad en la contienda, impactando negativamente la legitimidad de los resultados, de las personas electas y de su encargo, así como la confianza de la ciudadanía en los procesos electorales. Ello, naturalmente, desincentiva la participación electoral y erosiona la calidad democrática en México.

Por todas estas razones, y por la magnitud de la contienda, ésta no es una elección cualquiera. Si se trata de las elecciones más grandes de la historia de nuestro país, es preciso que se trate, también, de las elecciones más vigiladas de la historia de nuestro país. En ese espíritu, surge el Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE).

El ANIE constituye un esfuerzo de articulación colectiva en la que la sociedad civil organizada se une con sectores claves de la población como el universitario y el empresarial para vigilar el desarrollo del proceso electoral 2023 – 2024 (PE23-24) desde el día que empezó —el 7 de septiembre de 2023— hasta que termine con la resolución de todos los conflictos postelectorales en 2024.

El primer paso para lograrlo supone la firma del Acuerdo en sí mismo. Éste contiene una serie de compromisos sociales, éticos y cívicos enumerados a continuación:

1. Respetar las leyes en materia electoral, así como los principios democráticos que en ellas se establecen, con el objetivo de sumar esfuerzos para transitar de un sistema basado en la desconfianza a un sistema definido por la confianza entre actores políticos, autoridades y la ciudadanía.
2. Contribuir a la celebración de procesos electorales auténticos, profesionales, imparciales y transparentes a partir de los estándares de integridad que exigen la adecuada preparación y administración de todo el ciclo electoral.
3. Canalizar y procesar las diferencias a través de los cauces institucionales que tienen como tarea resolver los conflictos y defender los derechos político-electorales de la ciudadanía.
4. Respetar y tutelar el voto como principio bajo el cual la voluntad de la ciudadanía se expresa y es la última instancia de decisión política y electoral, así como el eje que orienta el mandato de la ciudadanía.
5. Propiciar y garantizar reglas y esquemas equitativos para la competencia a fin de asegurar igualdad de condiciones durante la contienda.
6. Abstenerse de realizar cualquier acto que afecte las condiciones de libertad bajo las cuales la ciudadanía forma sus preferencias y toma sus decisiones para votar, así como denunciar los actos de esta índole de los que lleguen a tener conocimiento como son el uso indebido de recursos públicos, programas sociales para condicionar o interferir en el libre ejercicio del voto.
7. Mostrar plena disposición al escrutinio público, dando vigencia a los principios de transparencia y máxima publicidad que exigen los procesos electorales con integridad, a fin de fortalecer la confianza de la sociedad; lo que incluye fomentar y respaldar la participación de las personas observadoras electorales en cada etapa de los procesos electorales.
8. Promover el pleno ejercicio de los derechos político-electorales con los más altos estándares de protección a los derechos humanos, eliminando las malas prácticas que

atenten contra la dignidad y autonomía de las personas, garantizando el derecho a la no discriminación y la máxima inclusión social y cultural. Así como garantizar el principio de paridad constitucional.

9. Sumar esfuerzos para crear sistemas colaborativos para detectar y mitigar todo tipo de violencia durante los procesos electorales, fomentando la cooperación a largo plazo entre todos los órdenes de gobierno, instituciones, ciudadanía y redes globales de observadores. Del mismo modo, actuar con la debida diligencia para evitar, prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia política en razón de género.
10. Respetar, cumplir y hacer cumplir las determinaciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, federales y locales, como lo son las medidas cautelares, resoluciones y sentencias.

A la fecha, el Acuerdo ha sido firmado por las autoridades electorales jurisdiccionales federales y locales —el TEPJF, las Salas Regionales y todos los tribunales electorales estatales— así como autoridades electorales administrativas clave como la mayoría de Consejeros y Consejeras del INE y 31 Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE). Las 30 organizaciones de la sociedad civil que conforman la red del ANIE también han sumado su firma, junto con la Universidad Autónoma Nacional de México (UNAM) a través de su proyecto Voto Informado, y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Al inicio del presente informe se incluye como el listado de las instituciones y organizaciones firmantes del ANIE.

La suma de voluntades es importante, pero el esfuerzo no puede acabar ahí. Por esta razón, como red de organizaciones del ANIE estamos impulsando un proyecto de monitoreo electoral para vigilar el cumplimiento efectivo del Acuerdo durante todo el proceso electoral. A través de una metodología de observación de integridad electoral², se generarán una serie de

² La metodología y el Acuerdo pueden ser consultados en el sitio del ANIE: www.anie.mx

informes para documentar y hacer públicos los hallazgos, con la expectativa de que contribuyan a nutrir el debate ciudadano.

Justificación: importancia, utilidad y pertinencia de los informes del ANIE

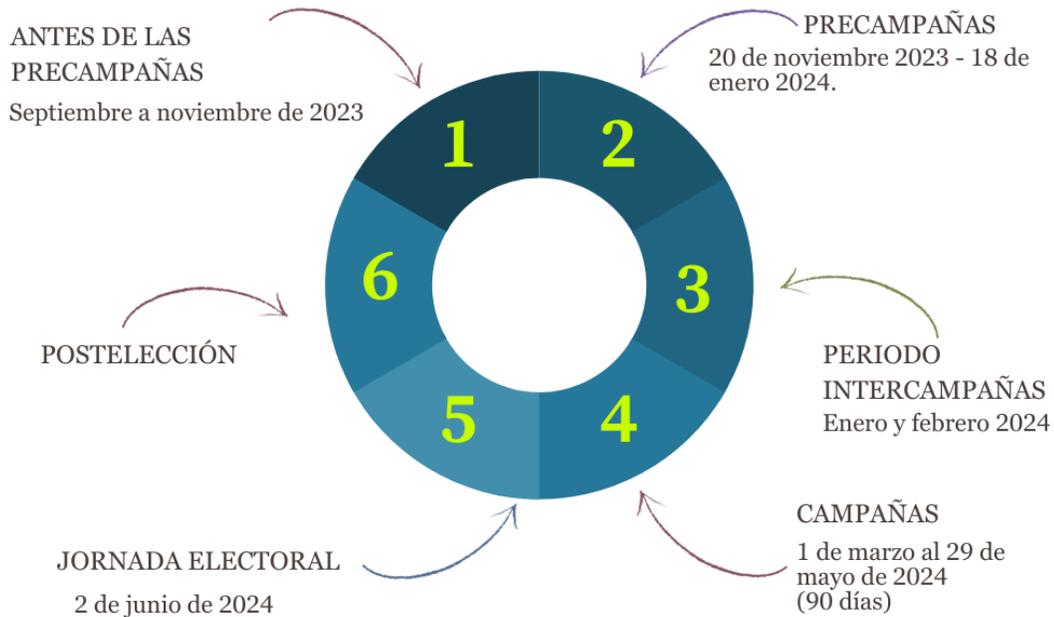
Los informes que producirá el ANIE se dividen en dos categorías. Están, por una parte, los informes especializados, llamados así por dividirse no cronológicamente, sino por temas específicos³ y, por otra, los informes por etapa electoral, de los cuales el presente documento constituye el primero. Estos últimos son el núcleo del ANIE; por medio de éstos se busca vigilar y evaluar la integridad del proceso electoral en su conjunto.

En este punto, vale la pena señalar que limitar la observación electoral al día de la jornada electoral o al periodo de campaña supone dejar de lado la posibilidad de documentar y comunicar faltas a la integridad electoral de mucho más amplio alcance que, sin embargo, configuran el proceso electoral en su conjunto. Es decir, si bien el día de la votación es la culminación de estas dinámicas, lo que sucede entonces no las agota, ni las define. Por tanto, ampliar el alcance de la observación es crucial.

Cada etapa del proceso electoral tiene sus reglas, sus particularidades y sus riesgos. El corte temporal en 6 etapas es pertinente para identificar sus características específicas y evaluar de manera diferenciada el comportamiento de los actores políticos e institucionales. La primera etapa contempla el periodo antes del inicio de las precampañas. Luego, vienen las precampañas, el periodo intercampañas, las campañas, la jornada electoral y, por último, el periodo postelectoral.

³ Los temas de estos informes se pueden consultar en el Proyecto Ejecutivo del Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (disponible el sitio del ANIE).

ETAPAS DE MONITOREO



El periodo que concierne al presente documento es el tiempo antes de las precampañas o del inicio del proceso electoral.

Características de los informes por etapas

Más allá del corte cronológico, el objetivo de los informes por etapas es siempre el mismo: aumentar la transparencia de proceso electoral y brindar información relevante para la ciudadanía sobre el correcto o incorrecto actuar de los actores políticos y autoridades electorales.

Por supuesto, se trata de una tarea ambiciosa. Para que sea posible lograr sus objetivos, es necesario tener presencia territorial de forma que seamos capaces de ver lo que sucede a lo

largo y ancho del país. Por eso, el ANIE está llevando a cabo una amplia convocatoria para invitar a ciudadanos y ciudadanas de todo el país a sumarse al proyecto como personas monitoras. Luego del proceso de capacitación —creado con el apoyo de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF— las personas monitoras se dedicarán a recabar observaciones relacionadas con 8 principios de integridad electoral que, en conjunto, nos permitirán evaluar el desarrollo del proceso electoral. La información que se obtenga será procesada y analizada por el equipo redactor especializado a cargo de la creación del presente y los posteriores informes.

El siguiente diagrama enlista los principios y los atributos que los conforman⁴:

⁴ Para consultar con mayor detalle los principios, véase: *Loc. cit.*

Diagrama 1: Principios y atributos de la metodología de evaluación de integridad electoral



Fuente: elaboración propia.

No obstante, este documento se separa en cierta medida del resto. Por ser el primero, se busca, no sólo presentar los hechos sucedidos entre septiembre y noviembre del 2023, sino esbozar los antecedentes y el contexto general en el que se inserta el proceso electoral. Sin esta contextualización, perderíamos una dimensión clave del significado de los hechos observables y reduciríamos la potencia misma de los informes, contraviniendo el propósito del ANIE:

proporcionar la información necesaria para entender el proceso que atraviesa el país, aumentar la transparencia y presionar para que se respeten las reglas del juego. El ANIE busca ampliar la participación ciudadana más allá del voto el día de la elección, involucrando a la ciudadanía en el proceso mismo de vigilar la integridad electoral y, en ese sentido, en la rendición de cuentas democrática.

Habiendo delimitado los alcances del proyecto de monitoreo del ANIE en general, entremos, pues, en materia.

III. ANTECEDENTES RELEVANTES AL PROCESO ELECTORAL

Desde 1996 —año en el que entonces Instituto Federal Electoral (IFE) adquirió plena autonomía para el desarrollo de las elecciones en México— se han organizado 9 procesos electorales, y se han llevado a cabo 2 reformas electorales mayores (2007 y 2014) y múltiples reformas menores. Algunos de los logros más importantes que se han alcanzado incluyen el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero (2005), la Ley de Consulta Popular (2014), la paridad de género (2019) y la Ley de Revocación de Mandato (2021).

Cada proceso electoral enfrentó dificultades y retos específicos derivados de la aplicación de las nuevas normas y de la interpretación de la ley que realizó la autoridad electoral en su momento. Los temas fueron, y siguen siendo, complejos, desde los criterios para fiscalizar el ingreso y destino de los recursos de los partidos políticos, hasta la solución de las controversias entre los actores políticos que se expresan en el creciente número de quejas y denuncias que deben desahogar las autoridades. Asimismo, el IFE y, posteriormente, el INE tuvieron que encontrar soluciones a la influencia de la propaganda gubernamental en las campañas electorales, la transmisión de los promocionales de los partidos en la radio y la televisión y el

acatamiento oportuno de las sentencias del TEPJF para aplicar correctamente la ley y la jurisprudencia.

Más allá de las dificultades que entraña cada proceso electoral, el PE23-24 tiene lugar en un contexto complicado e inusitado. Por primera vez se llega a una elección presidencial después de constantes descalificaciones por parte del gobierno en turno a las autoridades electorales y a las personas que forman parte del Consejo General del INE y del TEPJF. A ello se suman los recortes no justificados a sus recursos, al grado de que el INE no estuvo en condiciones de aplicar a cabalidad la ley para organizar procesos como la consulta para la revocación de mandato que tuvo lugar en 2022. Fue necesario que se emitieran resoluciones por parte de las autoridades jurisdiccionales.

Adicionalmente, después de la elección que renovó la Cámara de Diputados en 2021, se inició un proceso de reforma constitucional que modificaba integralmente el sistema de representación política en México, las características de los órganos electorales en todo el país y aspectos específicos del proceso electoral, como el establecimiento de un nuevo sistema para el cómputo oficial de los votos el día de la jornada electoral. Al rechazo por parte del Congreso de la Unión de dicha iniciativa, siguió la aprobación de una reforma a las leyes electorales en el mismo sentido. La reforma legislativa trastocaba la estructura de los órganos electorales, prácticamente eliminaba el Servicio Profesional Electoral, limitaba los mecanismos de vigilancia de las elecciones y vulneraba la autonomía con la que el Consejo General del INE podría tomar sus decisiones. Las violaciones a los procedimientos legislativos para la aprobación de estas normas permitieron que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara, el 21 de junio de 2023, la inconstitucionalidad de las reformas realizadas por el Congreso de la Unión.

Sin embargo, el efecto sobre el PE23-24 ya había tenido lugar, pues a menos de tres meses de que iniciara el proceso electoral, prevalecía la incertidumbre sobre qué ley estaría vigente para conducir la organización de las elecciones de 2024, tanto a nivel federal como a nivel local. Vale la pena reparar en lo sucedido con detenimiento.

Propuestas constitucionales y legales sobre una posible reforma electoral.

A finales de abril de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) manifestó por primera vez que estaba contemplando la idea de desaparecer al INE y que el Poder Judicial absorbiera los temas electorales. La idea planteada es que “las funciones del organismo electoral no irían a ninguna dependencia del gobierno federal, sino al Poder Judicial”.

La explicación que ofreció el titular del Ejecutivo federal es que tanto el INE como el TEPJF fueron “cómplices” en la cancelación de las candidaturas de Félix Salgado Macedonio, del partido MORENA para la gubernatura de Guerrero, y de Raúl Morón Orozco, también candidato del partido MORENA, para la gubernatura de Michoacán.⁵ El 26 de marzo el INE había anunciado la cancelación de la candidatura de Félix Salgado Macedonio y de Raúl Morón Orozco.

Como resultado de su primer posicionamiento sobre el INE y el TEPJF, el Presidente de México planteó, a mediados de junio de 2021, la idea de llevar a cabo una reforma constitucional en materia electoral que buscaría principalmente reducir los costos electorales por considerarlos excesivos y cambiar a los funcionarios actuales por nuevos integrantes de los órganos, para renovar las instituciones.

A mediados de agosto de 2021, dos meses después de su primer pronunciamiento en favor de una reforma constitucional en materia electoral, el presidente AMLO se posicionó nuevamente en contra de los funcionarios tanto del INE como del TEPJF. Específicamente se posicionó en

⁵ Ibid.

contra de que el INE y el TEPJF siguiera funcionando con los mismos funcionarios. Planteó la necesidad de “retirar a todos en ambas instituciones”⁶.

Características y sentido de la propuesta presidencial

El 28 de abril de 2022, el presidente López Obrador anunció que presentaría la versión definitiva de la reforma constitucional en materia electoral ante la Cámara de Diputados. En esta propuesta se proponía convertir al INE en un organismo llamado el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas; disminuir de 11 a 7 Consejeros Electorales; eliminar el financiamiento a partidos políticos para actividades ordinarias y desaparecer por completo a los legisladores de representación proporcional. El plan consistía en un total de 18 cambios en artículos constitucionales.⁷

Para lograr la aprobación del llamado Plan A, era necesario contar con dos terceras partes (mayoría calificada) de los votos en favor tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores. Posteriormente, sería necesaria la aprobación de la mitad más uno de los congresos locales de los estados del país.

El 9 de junio de 2022, la alianza opositora se pronunció en contra de la reforma constitucional en materia electoral y acordó una “moratoria constitucional” la cual consistía en no aprobar ninguna reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que emanara de una iniciativa proveniente del Ejecutivo federal. Esto era para evitar cualquier

⁶ Redacción, El Financiero, 16 de agosto de 2021 – 9:15. Liga al documento: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/08/16/amlo-quiere-renovacion-tajante-en-el-ine-y-tribunal-electoral/>

⁷ Redacción, Revista Expansión Política, 13 de mayo de 2023, 14:19. Liga al documento: <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/05/13/las-claves-de-los-planes-a-b-y-c-de-amlo-a-favor-de-una-reforma-electoral#:~:text=Publicidad-%22Plan%20A%22,reforma%20constitucional%20en%20materia%20electoral.>

cambio sustancial en materia electoral o en otros temas como la discusión sobre la Guardia Nacional.⁸

La coalición opositora estaba conformada por los tres principales partidos de oposición: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Esta coalición pactó que, en lo que restaba de la LXV Legislatura (hasta finales de 2024), ningún legislador de estos partidos en ninguna de las dos cámaras “aprobaría cualquier iniciativa de reforma, adición o modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Asimismo, esta coalición se comprometió a participar estrictamente lo indispensable e institucionalmente para dar curso y trámite al proceso legislativo.⁹

Ante la conformación del frente opositor, el Presidente endureció su posición, declarando que, si los legisladores no pensaban legislar entonces consideraran mejor “no cobrar su sueldo”.¹⁰ Cabe mencionar que esta oposición se pronunció en contra de las reformas constitucionales provenientes del Ejecutivo federal tan solo unos días después de las elecciones estatales del 5 de junio de 2022, en donde MORENA había logrado el triunfo en cuatro de los seis estados en disputa.¹¹

Ante esta situación, la fracción parlamentaria de MORENA, reconociendo que no contaban con los votos suficientes para la aprobación del Plan A en materia electoral, propuso mediante la JUCOPO realizar un parlamento abierto para analizar y exponer la reforma constitucional en materia electoral propuesta por el Presidente de México. Inicialmente se planteó que el análisis se dividiera en cuatro grandes temas: “Sistema Electoral, Instituciones Electorales -el cual

⁸ Redacción, El Financiero, 9 de junio de 2022 – 23:06. Liga al documento: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/06/09/moratoria-constitucional-en-que-consiste-el-freno-de-va-por-mexico-a-las-reformas-de-amlo/>

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Los Estados en los que hubo elecciones fueron: Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, y Tamaulipas. MORENA ganó en todos excepto en Aguascalientes (PAN) y Durango (PRI)

incluía una mesa sobre la transformación del INE-, Sistema de Partidos -que incluye el tema del financiamiento-, y la inclusión y diversidad electoral.”¹²

Sin embargo, la propuesta de llevar a cabo un parlamento abierto para el análisis de la iniciativa del Ejecutivo federal no tuvo apoyo en la JUCOPO. El PRD se pronunció en contra de esta medida, calificándola como una simulación. La medida fue desechada y no se discutió en la agenda del 29 de junio de 2022.

Como reacción a la negativa para llevar a cabo un parlamento abierto, el coordinador de los Diputados de MORENA, Ignacio Mier, organizó una serie de asambleas informativas sobre la reforma electoral con el propósito de que la ciudadanía tuviera un mejor conocimiento sobre la reforma en discusión. Estas asambleas comenzaron el 3 de julio de 2022 en lo que en un inicio consideraba que tuviera lugar en todo el país.¹³

Posteriormente, el 21 de julio de 2022, La JUCOPO logró retomar la propuesta de llevar a cabo parlamentos abiertos sobre la reforma en materia electoral. Se votó en favor por parte de MORENA y los partidos aliados a este (PT y PVEM).¹⁴ Estos parlamentos abiertos tuvieron lugar entre el 26 de julio y el 25 de agosto de 2022. Los temas discutidos en los parlamentos abiertos fueron: (1) el sistema político, (2) institutos electorales, (3) sistema de partidos, e (4) inclusión y diversidad electoral.¹⁵

Una vez terminado el parlamento abierto, se determinó que no era necesario realizar ningún cambio a la iniciativa como fue presentada por el Ejecutivo federal. La iniciativa se presentó, sin cambios, en las Comisiones Unidas de Reforma Política Electoral, Puntos Constitucionales,

¹² Mejía, Ximena, Periódico Excelsior, 29 de junio de 2022. Liga al documento: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/diputados-posponen-realizacion-de-parlamento-abierto-sobre-reforma-electoral/1523776>

¹³ Forbes Staff, Revista Forbes, 3 de julio de 2022 – 11:45. Liga al documento: <https://www.forbes.com.mx/morena-inicia-con-asambleas-sobre-la-reforma-electoral-en-todo-el-pais/>

¹⁴ Laboratorio Electoral, Reforma Electoral 2022. La liga al documento: https://laboratorioelectoral.mx/reforma_electoral_mx2022

¹⁵ Ibid

y Gobernación y Población de la Cámara de Diputados, que son las comisiones donde fue remitida la iniciativa. A su vez, estas Comisiones Unidas analizaron y aprobaron el dictamen de la Reforma Electoral el 28 de noviembre de 2023 para enviarla al pleno.¹⁶

Cabe mencionar que organizaciones civiles y partidos políticos de oposición se opusieron a la Reforma Electoral, saliendo a las calles a manifestarse el domingo 13 de noviembre. La cita se dio en el Ángel de la Independencia y culminaría en el Monumento a la Revolución en la Ciudad de México. Este movimiento se reconoció como la “marcha contra la Reforma Electoral”. En el Monumento a la Revolución, José Woldenberg, expresidente del IFE (ahora INE) fue el orador para mandar un mensaje en defensa de las instituciones electorales.¹⁷

Existió una disputa sobre si la marcha fue un éxito medido por el número de participantes. Mientras que los organizadores de la marcha confirmaron la asistencia de al menos 200 mil personas, la Secretaría de Gobierno de la CDMX dirigida en ese momento por Martí Batres aseguró que a la movilización asistieron entre 10 mil y 12 mil personas.¹⁸

En un inicio, al ser aprobado el dictamen el 28 de noviembre de 2022, la intención era discutir y votar el dictamen el 29 de noviembre de 2022. Sin embargo, Ignacio Mier, coordinador de los diputados del partido MORENA, pidió a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados retrasar la discusión (y votación) de la reforma constitucional en materia electoral hasta el 6 de diciembre. Esto con la intención de dialogar con los partidos de oposición y lograr el apoyo de al menos una fracción que fuera suficiente para lograr la mayoría calificada. MORENA requería de 58 votos más para aprobar la reforma.¹⁹

¹⁶ Ibid

¹⁷ Redacción, Revista Expansión Política, 13 de noviembre de 2022 – 14:30. Liga al documento: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/11/13/marcha-en-defensa-del-ine-minuto-a-minuto-cdmx#uuid00000184-7325-d2d4-afcc-f36d9c630000>

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

Finalmente, el 6 de diciembre se presentó la reforma electoral para análisis y votación. La discusión se prolongó hasta la madrugada y el 7 de diciembre de 2022 se rechazó la reforma constitucional con 269 votos a favor, 225 en contra y 1 abstención. Se necesitaban 334 votos en favor.

El debate sobre la reforma legal (El Plan B)

Anticipando el rechazo del Plan A, el Ejecutivo federal anunció y envió un paquete de reformas a las leyes secundarias del sistema electoral mexicano el mismo 7 de diciembre de 2022 que se conoció como el Plan B de la reforma electoral. Para su aprobación solo se requería mayoría simple en las cámaras del Congreso de la Unión. Esa reforma electoral estaba compuesta por un poco menos de mil páginas.²⁰

El Plan B proponía modificar seis leyes secundarias sin cambiar la Constitución. Estas leyes son (1) la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; (2) la Ley General de Partidos Políticos; (3) la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; (4) la Ley General en Materia de Delitos electorales; (5) la Ley Federal de Consulta Popular; y (6) la Ley General de Comunicación Social.²¹

Entre los cambios propuestos se contemplaban (1) la reducción del aparato administrativo del INE (se dispensaría de varias áreas administrativas y duplicidad de funciones); (2) la disminución de oficinas distritales del INE de 300 a 264; (3) la salida del 85% del Servicio Profesional Electoral Nacional; (4) facilitar que los servidores públicos realicen expresiones proselitistas en cualquier momento.²²

²⁰ Ibid.

²¹ Yañez, Brenda. Revista Expansión Política, 13 de mayo de 2023 – 14:19. Liga al documento: <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/05/13/las-claves-de-los-planes-a-b-y-c-de-amlo-a-favor-de-una-reforma-electoral#:~:text=Publicidad-%22Plan%20A%22,reforma%20constitucional%20en%20materia%20electoral.>

²² Ibid.

El 7 de diciembre de 2022, en sesión vespertina en la Cámara de Diputados, se dispensaron los trámites y se sometió a discusión, votación y aprobación inmediata la nueva reforma a las leyes secundarias en materia electoral. Al no contener modificaciones a nivel constitucional, el grupo parlamentario de MORENA y sus aliados no requerían de la oposición para aprobar el paquete del Plan B, por lo que fue aprobado y remitido a la Cámara de Senadores.

Sin embargo, el Plan B que aprobó la Cámara de Diputados el 7 de diciembre de 2022 incluía algunos cambios a la iniciativa original del Poder Ejecutivo, en específico en el “Dictamen 1”²³. Uno de estos cambios fue la cláusula de traspaso de votos, denominada como la cláusula de “vida eterna”, porque contemplaba que cuando se formara una coalición, se “podrían distribuir los votos entre los partidos políticos”, lo que ayudaría al partido menos favorecido en las urnas a mantener su registro y garantizar al menos el 3 por ciento de la votación. Otro punto que se modificó del plan original era la posibilidad de que los partidos políticos pudieran hacer uso de sus recursos excedentes en el año fiscal posterior a su ejercicio.²⁴

Ante estas modificaciones a la iniciativa original, el 9 de diciembre de 2022 el presidente López Obrador se manifestó en contra de estas adiciones de último momento, declarando que sería necesario hacer algunas correcciones a la iniciativa.²⁵

²³ El Plan B fue dividido en dos dictámenes. El “Dictamen 1” contempla la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA. El “Dictamen 2” contempla la iniciativa que reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social, y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA. Ver Dictamen 1 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-C.pdf> y Dictamen 2 en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-D.pdf>

²⁴ Yañez, Brenda. Revista Expansión Política, 13 de mayo de 2023 – 14:19. Liga al documento: <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/05/13/las-claves-de-los-planes-a-b-y-c-de-amlo-a-favor-de-una-reforma-electoral#:~:text=Publicidad-%22Plan%20A%22,reforma%20constitucional%20en%20materia%20electoral.>

²⁵ Ibid.

El 12 de diciembre de 2022 el Senado analizó la reforma que le fue enviada por la Cámara de Diputados. Sin embargo, el propio Senado no pudo analizar la iniciativa en las Comisiones Unidas correspondientes ya que las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos Segunda no alcanzaron el quórum requerido para sesionar. En este sentido, el Senado llevó a cabo su análisis en comisiones separadas. Por otro lado, el mismo 12 de diciembre de 2022, el senador Ricardo Monreal presentó un bloque de inconstitucionalidad contra el Plan B del Ejecutivo federal y anunció que votaría en contra de la iniciativa.²⁶

El 14 de diciembre de 2022, después de un largo debate entre los partidos políticos, se aprobó el primer dictamen del Plan B de la reforma electoral con 69 votos en favor y 63 en contra. El segundo dictamen se aprobó en lo general con 65 votos en favor y 52 en contra.²⁷

El 15 de diciembre de 2022, el cuál es el último día del periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, tomó lugar la discusión sobre los dictámenes que ya habían sido aprobados por la Cámara de Senadores. El Dictamen 1 se aprobó en lo general y en lo particular con 269 votos a favor y 217 en contra. El Dictamen 2 se aprobó en lo general y en lo particular con 265 votos a favor y 218 en contra. Lo aprobado se envió al Ejecutivo para su publicación y lo reservado se envió de regreso al Senado para su discusión y aprobación. Lo reservado se refería a que el Partido Verde modificó el Dictamen 1 en lo relativo al traspaso de votos entre partidos para eliminarlo del proyecto. Esto en respuesta del posicionamiento del presidente López Obrador.²⁸ El 16 de diciembre regresó el dictamen al Senado, pero la cámara alta ya se encontraba en receso, por lo que acordaron retomar la discusión de la reserva al Dictamen 1 al comenzar el periodo ordinario en febrero de 2023.

²⁶ Laboratorio Electoral, Reforma Electoral 2022. La liga al documento:
https://laboratorioelectoral.mx/reforma_electoral_mx2022

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

El 27 de diciembre se publica en el Diario Oficial de la Federación el Dictamen 2. En este se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.²⁹

Una vez iniciado el periodo ordinario de sesiones en febrero de 2023, las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores, llamaron a sesionar el 20 de febrero para votar el dictamen sobre la reserva de la llamada “cláusula de vida eterna” o transferencia de voto. El 20 de febrero, con 20 votos a favor y 10 en contra se aprobaron todos los artículos que ya se habían discutido en la Cámara de Diputados del Dictamen 1. El 21 de febrero de 2023 se le dio su primera lectura en el pleno, y el 22 de febrero la Cámara de Senadores aprobó con 72 votos a favor y 50 en contra el dictamen. Este nuevo dictamen dejaba fuera la “cláusula de vida eterna”.³⁰ Finalmente, el 2 de marzo de 2023 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se adicionan, derogan y reforman diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimiento, Ley General de Partidos, ley Orgánica del Poder Judicial y se expide la Ley General de Medios de Impugnación.³¹

Después de la aprobación del Dictamen 1 en la Cámara de Senadores el 22 de febrero de 2022, organizaciones de la sociedad civil organizada convocaron a una manifestación en contra del llamado Plan B del presidente López Obrador. Esta manifestación tuvo lugar el domingo 26 de febrero de 2023 bajo los lemas “Defendemos la Democracia” y “el INE no se toca”.

El Decreto 1 (que es el Dictamen 2 del Plan B), publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2022, recibió 7 acciones de inconstitucionalidad y 161 controversias constitucionales. El ministro designado para atender esas demandas fue Alberto Pérez Dayán. De las acciones de

²⁹ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0

³⁰ Laboratorio Electoral, Reforma Electoral 2022. La liga al documento:
https://laboratorioelectoral.mx/reforma_electoral_mx2022

³¹ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0

inconstitucionalidad se admitieron 5 y se concedió, en su momento, la suspensión de dicho Decreto para que no rigiera en los procesos electorales que se encontraban en desarrollo en el Estado de México y en el Estado de Coahuila. De las 161 controversias se admitieron 146. Sin embargo, en todas las que se solicitó la suspensión, esta fue negada.³²

El Decreto 2 (que es el Dictamen 1 del Plan B), publicado en el DOF el 2 de marzo de 2023, recibió 2 acciones de inconstitucionalidad y 12 controversias constitucionales. El ministro designado para atender estas demandas fue Javier Laynez Potisek. Se admitieron ambas acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos Movimiento Ciudadano y por el Partido de la Revolución Democrática. Respecto a las controversias constitucionales, se admitió la presentada por el INE.³³

El 24 de marzo de 2023, el ministro Javier Laynez Potisek otorgó una suspensión para que el INE no implementara el Plan B de la Reforma Electoral. Se le concedió la suspensión solicitada por el INE respecto de todos los artículos impugnados del Decreto para efecto de que las cosas se mantuvieran en el estado en el que se encontraban en ese momento y se rigieran las disposiciones vigentes antes de la respectiva reforma.³⁴ En su decisión, el ministro Laynez argumentó que “los cambios a la ley podrían afectar las funciones del órgano electoral [...] El sistema democrático nacional tiene como garantía orgánica la adecuada capacidad operativa del INE. El decreto reclamado produce una modificación sustancial en la organización, estructura y funcionamiento del propio órgano, al grado que es posible que se pueda comprometer su regular funcionamiento en los términos que venía operando”.³⁵

³² SCJN, Análisis Constitucional de las Reformas Político-Electorales 2022-2023. La liga al documento: <https://www.scjn.gob.mx/rpe/>

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Hiriart, Pedro y Víctor Chávez, El Financiero, 27 de marzo de 2023 – 17:19. Liga al documento:

<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/03/27/ministro-javier-laynez-explica-por-que-suspendio-plan-b-de-reforma-electoral/>

Finalmente, el 8 de mayo de 2023, con 9 votos en favor y 2 en contra, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional la primera parte del Plan B (Dictamen 1) del Presidente de México, por violaciones al proceso legislativo. Y, por último, el 22 de junio de 2023, con 9 votos a favor y 2 en contra, la SCJN declaró inconstitucional la segunda parte del Plan B también por violaciones al proceso legislativo.

Como respuesta a la inconstitucionalidad del Plan B del Ejecutivo federal, la presidencia de la república anunció el “Plan C”. A diferencia de los planes A y B, el plan C consiste en llamar a la población a votar por el partido MORENA en las elecciones federales de 2024 para que el partido del Presidente obtenga al menos dos terceras partes tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores para realizar los “cambios necesarios” al sistema electoral mexicano.

Es importante recalcar que no fue hasta esta fecha en la que se tuvo una relativa claridad por parte del INE y de todos los organismos envueltos en el proceso electoral, sobre cuál sería el marco normativo a través del cual tomarían lugar las elecciones federales en 2024 en México. Fue entonces que el INE y los Organismos Públicos Electorales pudieron avanzar con la organización del proceso.

Sucesión presidencial adelantada

En el mes de julio del año 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador revivió a su manera uno de los elementos de la política mexicana que caracterizaron a las sucesiones presidenciales del Siglo XX, que entonces se denominaba el “destape” de las personas que podrían aspirar a la silla presidencial. En ese mes, el jefe del Ejecutivo federal dio a conocer que contaba ya con una lista de posibles herederos a sucederlo para continuar el proyecto de nación de su movimiento político. A este grupo, se les denominó las “corcholatas”, es decir, todos aquellos actores políticos que, con base en la consideración del Presidente, tendrían la capacidad de relevarlo para el siguiente periodo de gobierno, 2024-2030.

Este simbólico pronunciamiento, tuvo lugar en la conferencia de prensa “mañanera”. En su primera versión, incluía a funcionarios de alto rango y en funciones (en activo), como Claudia Sheinbaum (Jefa de Gobierno la Ciudad de México), Marcelo Ebrard (Secretario de Relaciones Exteriores), Juan Ramón de la Fuente (Representante de México ante las Naciones Unidas), Esteban Moctezuma (Embajador de México en los Estados Unidos), Tatiana Clouthier (Secretaría de Economía) y Rocío Nahle (Secretaria de Energía). Todos ellos, a decir del Presidente, contaban con un perfil progresista liberal que resultaba de gran valor para la consolidación de la corriente ideológica del movimiento que él encabeza.

Sin embargo, el repentino pronunciamiento del jefe del Ejecutivo federal no sólo significó ignorar los tiempos electorales oficiales, así como la violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la normatividad electoral. El pronunciamiento también invadía áreas de competencia que le correspondían exclusivamente a los partidos políticos, a través de sus procedimientos y estatutos, y regulados en la ley, con fechas y plazos definidos.

Como consecuencia del pronunciamiento anticipado del Presidente, durante 2022 las “corcholatas” (aunque cada uno en diferente grado y modalidad), realizaron una diversidad de actividades como giras por el interior de la República, presentaciones de libros, asistencia a congresos, eventos locales, entre otros, con el fin de promocionarse y posicionarse ante la ciudadanía. Era difícil determinar si estos eventos eran encargos propios de sus responsabilidades como servidores públicos o si eran actos de tipo proselitista. En consecuencia, al poco tiempo surgieron cuestionamientos en torno al origen de los recursos con los cuáles se financiaban estos eventos que se estaban traduciendo en promoción personal y aventajaban la publicidad de cada uno de ellos en torno a la percepción y/o preferencias ciudadanas.

El debate sobre las actividades de las “corcholatas” tenía que ver sobre su legalidad, pues dado que no se estaba en presencia de un proceso electoral, la promoción no se podía considerar como acto anticipado de campaña o de precampaña. Sin embargo, sí se trató de actividades

vinculadas con un próximo proceso electoral fuera de los tiempos legales. La legislación electoral y los precedentes de esas actividades en elecciones locales no aportaron claridad sobre cómo tratar ese tipo de actividades. Dieron inicio entonces actos anticipados de campañas, que no podían ser regulados con base en las leyes que correspondería.

Otros momentos clave que abonaron a las inquietudes en la escena política, fueron las llamadas “encerronas en palacio nacional” (denominadas así por la prensa). Estas reuniones, tuvieron como finalidad por parte del Presidente, reiterar su papel catalizador en la designación y en el establecimiento de las reglas no escritas del juego. La selección de los asistentes se interpretó como el mecanismo explícito con el que se señaló a quienes contaron con el aval del Presidente, para continuar siendo partícipes de la “elección primaria”.

El listado final de aspirantes a coordinadores de la Defensa de la Cuarta Transformación poco a poco se fue filtrando y quedó de la siguiente manera: Marcelo Ebrard, Ricardo Monreal, Adán Augusto López y Claudia Sheinbaum. Dicha situación fue evidente durante la celebración del Consejo Nacional de MORENA en agosto de 2023. Los integrantes de este consejo acordaron y anunciaron los lineamientos, así como las características de la convocatoria dirigida a todos los aspirantes que quisieran competir internamente por la candidatura oficial de MORENA rumbo a los próximos comicios resguardándose en la figura de coordinador de coalición.

Adicionalmente, el presidente nacional de MORENA, Mario Delgado, realizó una invitación al partido Verde y al del Trabajo para unirse a la convocatoria aprobada en ese mismo evento. La propuesta respondió a la decisión de ampliar la cantidad de aspirantes a un total de seis. Por lo que, Gerardo Fernández Noroña representaría al PT y Manuel Velasco al Verde Ecologista de México.

El antecedente es que desde las primeras gubernaturas en que compitió MORENA, en 2017, sus aspirantes fueron nombrados, primero, Promotores de la Soberanía Nacional. El partido utilizó la misma estrategia en la elección de 2021, donde obtuvo 11 de 15 gubernaturas en

juego. El procedimiento fue abrir los registros de las 15 entidades a los aspirantes, someterlos a encuestas y al ganador nombrarlo Coordinador Estatal de los Comités en Defensa de la Transformación, con lo que sus abanderados se adelantaron al proceso y comenzaron una promoción anticipada.

En esa ocasión, MORENA no tuvo precandidatos y buscó que sus aspirantes seguirán con la figura de coordinadores hasta ser nombrados candidatos; sin embargo, el INE fiscalizó sus gastos, por lo que 13 aspirantes reportaron sus erogaciones ante el organismo y aplicó las sanciones correspondientes en los casos de que los precandidatos únicos incurrieron en irregularidades.³⁶

El debate público

Desde el inicio de la presentación de las “corcholatas” el aún lejano PE23-24 entró en un debate público sobre la legalidad de la abierta participación del Presidente de la República en la próxima sucesión presidencial. Los argumentos afloraron en todos los sentidos, desde quienes afirmaban que se trataba de una estrategia distractora del Presidente para eludir los temas relevantes de la realidad nacional (como el incremento de la violencia y la inseguridad), hasta quienes sostenían que se estaba violando la ley y la Constitución, por realizar actividades electorales fuera de los tiempos establecidos legalmente para ello. Aunque el partido MORENA buscó diferentes caminos para justificar la anticipación del proceso de designación de su candidatura a la Presidencia, la realidad fue que los acontecimientos tensaron el ambiente político preelectoral.

El hecho fue que, mucho antes de que MORENA definiera internamente las características precisas del método para elegir a su Coordinador(a) de Defensa de la Cuarta Transformación,

³⁶ Durante el proceso electoral del 2021, en la elección de gobernador en Guerrero y Michoacán, Félix Salgado como Raúl Morón no entregaron informes de precampaña y se escudaron en que no eran precandidatos, sino coordinadores de la 4T, lo cual no procedió y les fue retirado el registro como candidatos.

los funcionarios públicos incluidos en la lista presidencial empezaron a realizar actos de posicionamiento público, encubiertos de presentaciones de libros, reuniones de trabajo y visitas a las entidades de la República. Adicionalmente proliferaron los espectaculares promoviendo publicaciones con la portada de las “corcholatas” y bardas promocionales en las principales ciudades del país.

En el debate público se plantearon preguntas sobre el origen de los recursos que se estaban invirtiendo fuera de las reglas establecidas por el INE; la pasividad de las autoridades electorales para detener actos que parecían violentar las normas, y la reiterada intervención presidencial en el proceso. El informe de fiscalización sobre estos procesos internos se hará público en fechas próximas por el Instituto Nacional Electoral.

En todo caso, se generó una percepción de inequidad en la competencia electoral, pues la oposición solo criticó el proceso, pero no parecía tener una estrategia de respuesta. Se evidenció entonces que MORENA adquiriría una ventaja indebida en la contienda presidencial y se estableció un precedente importante sobre la legitimidad y paridad de los procesos electorales.

Como resultado de lo anterior, se presentaron diversos procesos de impugnación ante del TEPJF. Los recursos se refirieron a la falta de respeto a los tiempos electorales; a cuestionar el uso de los recursos en lo que se consideraba una precampaña adelantada; y a exigir que las llamadas “corcholatas” y MORENA se ciñeran a la normatividad.

De hecho, uno de los problemas que acompañó el adelanto del proceso de MORENA y sus aliados fue la constante mención de asuntos electorales en la conferencia de prensa llamada “Mañanera” por parte del Presidente de la República. Las quejas al respecto motivaron que el jueves 21 de septiembre, por unanimidad, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictara medidas cautelares por lo que llamó: “la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos,

transgresión al interés superior de la niñez y la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de cara al Proceso Electoral Federal (PEF) 2023-2024.” De ahí que, ante las recurrentes manifestaciones de índole político o electoral por parte del presidente Andrés Manuel López Obrador durante sus conferencias matutinas, la Comisión de Quejas haya ordenado que, al inicio de las conferencias de prensa, se publicara un mensaje en el que se indicaran los límites contenidos en el artículo 134 de la Constitución, en el cual se menciona la imparcialidad sobre el actuar de los servidores públicos.

Ante esta petición del INE, el Presidente afirmó que acataría la medida cautelar, pero que en dicho mensaje incluirá la siguiente línea: “si eres conservador y estás en contra de la transformación, no veas el programa, te puede afectar”. Ante esto, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE ordeno eliminar la "posdata" planteada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, con el fin de mantener la imparcialidad y la neutralidad en el actual proceso electoral. Éste es otro de los elementos que hace diferente el PE23-24: la persistente intervención del Presidente en los asuntos electorales, incluso antes de que llegaran los tiempos oficiales para las elecciones.

Para el INE, el conjunto de impugnaciones y quejas implicó atender las solicitudes de los quejosos para aplicar medidas cautelares que detuvieran el activismo de los funcionarios públicos. La Comisión de Quejas y Denuncias del árbitro electoral advirtió en repetidas ocasiones que aún no iniciaban oficialmente los tiempos de precampaña y mucho menos de campaña. Por lo que en diferentes ocasiones ordenó a los seis aspirantes del partido en el Gobierno, a evitar en sus actos y discursos, llamados al voto, promoción de la plataforma de MORENA, menciones al siguiente proceso electoral, las candidaturas presidenciales, etc. En otras palabras, se buscó evitar que los actos de las “corcholatas” se convirtieran en actos anticipados, tanto de precampaña como campaña. Le tocaría al TEPJF determinar si los actos denunciados eran violatorios de la ley. Al respecto, la Sala Superior no se ha pronunciado.

Más allá de los efectos en la equidad que implica el posicionamiento adelantado de los aspirantes de MORENA y aliados a la Presidencia, prevalece la preocupación por la integridad jurídica del proceso electoral en su conjunto. Mucho antes de que se llegaran los tiempos electorales, el país vivió una tensión y competencia política entre funcionarios públicos del gobierno en turno, sin que se explicara el origen de los recursos invertidos, a pesar de que MORENA presuntamente estableció un tope de cinco millones pesos para los gastos realizados.

El debate por la sucesión anticipada por una de las fuerzas políticas incentivó a los demás partidos a iniciar sus propios procesos internos, también fuera de los tiempos que establece la ley, en aras de no rezagar el posicionamiento de sus propios aspirantes. Este tipo de manifestaciones políticas adelantadas no se habían presentado desde la elección de 1994, antes de que la autoridad electoral adquiriera plena autonomía.

IV. PROCESOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS AGRUPADOS EN DOS ALIANZAS, PARA LA SELECCIÓN DE “COORDINADORES” HACIA LAS CANDIDATURAS PRESIDENCIALES

El principio constitucional de equidad electoral está diseñado y sustentado en la igualdad de condiciones que deben gozar todas las personas que contienden a un cargo público. Entre las inequidades que suelen surgir en los procesos electorales, está el posicionamiento anticipado de los aspirantes a cargos de elección popular. A esto se le conoce como actos anticipados de campaña, es decir, las expresiones de contendientes a un cargo de elección popular que previo al inicio formal de las campañas electorales, realizan para obtener un beneficio, ya sea

exponiendo sus ofertas o criticando a otros posibles contendientes. La denuncia puede presentarse en cualquier momento.³⁷

Los actos anticipados de campaña constituyen una infracción tan relevante que las sanciones contempladas en la ley van desde la amonestación pública, multas y la reducción de ministraciones del financiamiento público; la interrupción de la transmisión de la propaganda en radio y televisión en el caso de los partidos políticos; hasta la pérdida o cancelación del registro. A los aspirantes a candidatos independientes también se les puede sancionar con la negación del registro.³⁸

Se considera que quienes incurren en actos anticipados de campaña vulneran las condiciones de equidad, porque sus conductas no se ajustan ni a los tiempos formales establecidos en la ley, ni a las normas vigentes, producto de los consensos partidistas. Para que se acredite un acto anticipado de campaña, distintas resoluciones emitidas por el TEPJF han establecido al menos tres criterios³⁹: en primer lugar, que las conductas sean cometidas por partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos; en segundo, que las propuestas sucedan antes del inicio formal de las campañas y, en tercero, que el mensaje esté relacionado con el llamado expreso al voto o al apoyo político en contra o en favor de una candidatura.

Para abonar a la certeza en la identificación de posibles conductas infractoras, el TEPJF ha incluido otros dos criterios de análisis que han sido interpretados por algunos actores políticos como una vulneración a la libertad de expresión. El primero consiste en la aparición recurrente o sistemática de un dirigente o vocero partidista que promueve un proyecto político específico en violación al modelo de comunicación política. Ante esto, se ha establecido que los partidos

³⁷ Artículo 41 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos; Artículo 3, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Tesis XXV/2012 de rubro “Actos anticipados de precampaña y campaña”.

³⁸ Artículo 456, párrafo 1, inciso a), c) y d) de la LGIPE.

³⁹ SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15-2012 y SUP-JRC-274/2010.

políticos deben procurar mensajes informativos claros que no generen ambigüedades. En contraparte, no existe limitación para que los partidos políticos utilicen en su propaganda político-electoral la imagen de sus militantes, dirigentes, líderes o simpatizantes, siempre y cuando respeten las reglas establecidas.⁴⁰

El segundo criterio tiene que ver con el contexto en el cual se emiten mensajes políticos. La máxima instancia electoral considera que, para hacer una adecuada valoración, se debe considerar el objetivo de los mensajes, el protagonismo de la persona que los emite y su relación con los procesos electorales.⁴¹

A pesar de estas normas, en el proceso electoral 2023-2024, seis de los siete partidos políticos con registro nacional adelantaron al calendario formal, el proceso de selección y promoción de la selección de precandidatos y candidatos a través de las dos principales coaliciones electorales: MORENA-PT-PVEM y el Frente Por México (PAN-PRD-PRI) en la que participaron 18 aspirantes.

A través de términos como la selección del “coordinador de defensa de la cuarta transformación” y la selección de la “persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México”, ambas figuras inexistentes en los estatutos de los partidos políticos, 18 aspirantes promovieron su imagen fuera del periodo de precampañas o campañas. Bajo este modelo se trazó la estructura y se diseñó la estrategia para la selección de candidaturas tanto a la Presidencia de la República como a la gubernatura de nueve entidades federativas. Aquellos que fueron seleccionados como coordinadores de coalición fueron *de facto* señalados como las personas candidatas a pesar de que el proceso electoral no había comenzado y, mucho menos, habían comenzado las precampañas en las que esa selección debe ocurrir.

⁴⁰ Se trata de la resolución SUP-REP-575/2015

⁴¹ Los precedentes de la Sala Superior SUP-REP-18/2016, SUP-RAP-268/2017 y acumulados, y SUP-REP-32/2018 permitieron la jurisprudencia 6/2019 de rubro “uso indebido de pautas. Elementos para identificar la posible sobreexposición de dirigentes, simpatizantes, militantes o voceros de partidos políticos en radio y televisión.”

Ante la simulación de lo que claramente obedece a actos anticipados de campaña, se presentó un alud de quejas⁴² que obligaron a las autoridades electorales a adoptar instrumentos que evitaran la acumulación de infracciones. De esta manera, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE emitió cuatro acuerdos relativos a la adopción de medidas cautelares por la probable realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña, conocidos como “tutela preventiva”.⁴³

De esta manera, el órgano electoral ordenó a los aspirantes a la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT) que se ajustaran a ocho acciones que, si bien permitieron organizar el proceso en curso, no blindan el proceso de impugnaciones o inclusive de una posible anulación, tanto por la violación a las reglas como por la puesta en entredicho de la legalidad misma de todo el proceso. Se puede afirmar que hay una falla de origen.

Las ocho acciones preventivas fueron:

1. Que los discursos y mensajes que realicen no contengan directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o en favor de persona o fuerza política alguna.
2. Que los actos que realicen las personas involucradas no tengan como objetivo el obtener el respaldo para ser postuladas como precandidatas a un cargo de elección popular.
3. Que la propaganda que se exponga en los actos que se realicen no tenga el propósito de dar a conocer propuestas relacionadas con alguna aspiración de carácter electoral, sino que contenga de forma clara y visible el proceso de selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT).

⁴² En Agosto de 2023 sumaron más de 700 las quejas contra la coalición de MORENA, interpuestas tanto por integrantes del Frente Amplio como por integrantes de la coalición para denunciarse entre sí.

⁴³ Se trata de los Acuerdos: ACQyD-INE-104/2023, Acuerdo ACQyD-INE-118/2023, Acuerdo ACQyD-INE-124/2023 y Acuerdo ACQyD-INE-134/2023, en conformidad con los días 16 de junio, 28 de junio, 5 de julio y 15 de julio de 2023 respectivamente.

4. Que no se presente la plataforma de un partido político o coalición o promover a una persona para obtener una precandidatura o candidatura para contender en algún proceso de carácter electoral.
5. Que “en general”, no se realicen manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a una finalidad electoral, esto es, que se llame a votar en favor o en contra de una precandidatura o candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una precandidatura o candidatura.
6. Que no se utilicen prerrogativas de acceso a tiempos de radio y televisión para dar difusión al proceso de selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT) o de las personas que participen en el mismo.
7. Que todas las personas que participen como aspirantes para la selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT) proporcionen al INE, de manera semanal, un calendario que deberá contener los recorridos de trabajo y actividades programadas.
8. Que se lleve un control de los recursos que utilice como parte de actividades ordinarias, tanto MORENA como todas y cada una las personas que participen como aspirantes para la selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT) para que cumpla con sus informes de fiscalización.

En segundo término, la Comisión de Fiscalización emitió los lineamientos para realizar procedimientos de campo para monitorear, verificar e identificar actos y propaganda realizados por sujetos obligados o personas vinculadas en los ámbitos federal y local previo al inicio de precampañas.⁴⁴ Con estos antecedentes, el TEPJF validó la convocatoria de los partidos integrantes del Frente Amplio —al encontrar similitud al proceso de la coalición liderada por MORENA en curso— y a fin de tener un parámetro común para la fiscalización y revisión de los procesos internos de los partidos, ordenó al Consejo General del INE a emitir

⁴⁴ CF/009/2023

lineamientos generales para prevenir de forma amplia y concreta, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral 2023-2024.⁴⁵

En su momento, la Consejera Claudia Zavala, presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, respaldada por tres consejeros que no forman parte de la Comisión, impulsaron un proyecto para ordenar la suspensión de los actos públicos y limitar a las actividades de los aspirantes a la organización de asambleas informativas con simpatizantes. Sin embargo, los consejeros integrantes de la Comisión votaron en contra. Por su parte, la Magistrada Janine Otálora propuso invalidar ambos procesos internos de los partidos al considerarlos un fraude a la ley. Sin embargo, la mayoría de Magistrados consideró la medida como excesiva y argumentó que se afectaría el derecho de asociación, el derecho a la auto-organización interna partidista y se afectarían las libertades de expresión y reunión a partir de una restricción general.

Los lineamientos emitidos cuentan con 66 artículos y cinco transitorios. Estos tienden a armonizar los principios normativos vigentes e incluyen prohibiciones explícitas y parámetros de actuación, pero sobre todo permiten la fiscalización especializada de los recursos utilizados en los procesos políticos internos de ambas coaliciones.⁴⁶

Los puntos más destacados son:

- Prohibición del uso de prerrogativas de radio y televisión de los partidos políticos para difundir o posicionar procesos partidistas o personas que participen en ellos.
- Regulación del método de encuestas para procesos internos
- Disposiciones para salvaguardar la equidad en el uso de recursos públicos, y la neutralidad e imparcialidad por parte de los funcionarios públicos.
- Prohibición de actos anticipados de precampaña y campaña.

⁴⁵ Se trata de los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE1423/2023 acumulados.

⁴⁶ <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152606/CGex202307-26-ap-2-Lineamiento.pdf>

- Definición de actos y propaganda permitida para valorar la permanencia o retiro de la propaganda masiva en espectaculares, vehículos de transporte público y pintas de bardas.
- Fiscalización especializada para vigilar el origen y destino de los recursos utilizados en los procesos internos que permita contabilizar todas las actividades y propaganda, incluidas visitas de monitoreo y verificación, que beneficien a las personas participantes.
- Emisión por parte del INE de un informe con los gastos contabilizados.
- Criterios de acceso a financiamiento que establecen como tope de gasto de las personas participantes un parámetro máximo de 34 millones 370 mil 666 pesos y un límite individual de aportaciones de simpatizantes por 2 millones 148 mil 167 pesos.
- Consecuencias en caso de incumplimiento de la entrega del informe o de los lineamientos conforme lo establecido en la LGIPE (amonestación pública, multas, reducción del financiamiento público o cancelación del registro).

El Consejo General del INE estableció que los lineamientos fueran aplicables a todos los partidos y/o coaliciones con procesos internos.

Características del procedimiento seguido por el Frente Amplio por México (PRI, PAN, PRD)

Por su parte, la coalición de partidos opositores denominada Alianza por México, convocó a la conformación del Frente Amplio por México, y para la definición de la persona encargada de coordinar a dicho Frente. Este proceso no fue exclusivo de partidos políticos, sino que contó con el acompañamiento de personas integrantes de la sociedad civil. Su realización se puso en manos de un Comité Organizador conformado por expertos en materia electoral; además de contar con un observatorio ciudadano denominado Misión de Acompañamiento Cívico (MAC) con el propósito de verificar la calidad del proceso y dar acompañamiento a los trabajos del

Comité Organizador. Con estas características, en el mes de junio se anunció públicamente el proceso y se definieron cuatro etapas para su desarrollo:⁴⁷

1. Convocatoria abierta a la ciudadanía y militancia de partidos para registrarse como aspirantes a coordinar los trabajos del FAM.
2. Registro digital de simpatías ciudadanas hacia las personas aspirantes con 2 propósitos:
 - Determinar el número de simpatías por aspirante para superar un primer requisito de 150,000 mil apoyos debidamente verificados.
 - Conformar un listado de participantes que, eventualmente, podrían participar en una jornada de emisión de preferencias.
3. La realización de 2 encuestas para valorar la simpatía ciudadana hacia las personas aspirantes, y 6 foros temáticos de deliberación.
4. Una jornada nacional para la emisión de preferencias ciudadanas.

El método que se definió para seleccionar a la persona que encabezaría el Frente Amplio consistía en una combinación de encuestas y votaciones por vía electrónica con una ponderación de 50% cada uno de esos dos factores. Las encuestas, a su vez, se realizarían en dos modalidades: encuestas en vivienda y telefónicas, con una ponderación del 70 y 30% respectivamente.

Otro de los componentes fue la realización de los 6 foros en los que se debatieron las ideas de quienes participaron. A la etapa de los foros llegaron 3 aspirantes: Beatriz Paredes, Santiago Creel y Xóchitl Gálvez, finalistas de un proceso al que inicialmente solicitaron inscripción 33 personas. De éstas, 13 cumplieron los requisitos de la convocatoria. Posteriormente, hubo una

⁴⁷ Misión de Acompañamiento Cívico 2023, *Informe sobre el proceso para elegir a la persona coordinadora del Frente Amplio por México.*

etapa de registro de simpatías que redujeron la selección a 4, pero Santiago Creel decidió declinar.

En medio de la controversia por cambiar el proceso de selección días antes de la consulta ciudadana que elegiría entre dos “coordinadoras” prevista para el 3 de septiembre, ésta fue suspendida y ese mismo día se anunció la designación de Xóchitl Gálvez como coordinadora del Frente Amplio por México. Más adelante, ella sería registrada como precandidata única del Frente para la elección presidencial.

Respecto del proceso político para seleccionar a la persona coordinadora de la construcción del Frente Amplio por México, conviene destacar algunas particularidades. La primera es el precedente del comité organizador: organizaciones de la sociedad civil propusieron a los tres partidos políticos que fuera un Consejo Electoral Ciudadano quien asumiera la totalidad de las tareas organizativas para llevar a cabo las elecciones primarias. Ante la negativa de los partidos, el Consejo se disolvió y las negociaciones dieron origen a un Comité Organizador, integrado por dos representantes de cada partido político y siete ciudadanos propuestos por la sociedad civil.

Un segundo aspecto es el hecho público de que en el comité organizador no hubo un coordinador o vocero que asumiera la conducción personal. Todas las determinaciones se comunicaron de manera colegiada y rotativa lo que acredita la importancia que dicho órgano le dio al trabajo colegiado. Tampoco hubo públicamente noticia de que hubiera alguna votación dividida, a pesar de que la invitación al proceso de consulta establecía que las decisiones se tomarían por mayoría, se privilegió el consenso.

Características del procedimiento seguido por la alianza integrada por MORENA, PT y PVEM

Los términos, etapas, fechas y plazos para la elección del Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030 inició formalmente con el

Acuerdo del Consejo Nacional publicado el 18 de junio de 2023. Con esta decisión, la alianza MORENA-PVEM-PT logró depurar aspiraciones y ganar una ventaja de 12 meses sobre otras fuerzas políticas. Sin embargo, medio año antes, aparecieron en bardas, redes sociales y espectaculares de distintas zonas del país slogans como el de “Es Claudia” acompañado de los colores de MORENA y el perfil de la jefa de gobierno pero que, en su momento, el INE logró retirar.

Convocatoria

La ruta para definir a la persona Coordinadora Nacional de los Comités de la Cuarta Transformación inició el 11 de junio con una invitación del Consejo Nacional a cuatro integrantes del partido y a dos procedentes de los partidos aliados. El método contempló un periodo de registro de una semana laboral (del 12 al 16 de junio), recorridos nacionales de dos meses (19 de junio al 27 de agosto) y una encuesta auxiliada por cuatro empresas externas cuyo levantamiento se realizaría del 28 de agosto al 4 de septiembre. Para este ejercicio se creó una comisión para definir cuestionarios y evaluaciones de cinco ejercicios demoscópicos distintos. La comisión de encuestas se dio como fecha límite el 6 de septiembre para entregar públicamente el resultado final tanto al Consejo Nacional como a la Comisión de Elecciones.⁴⁸

Registro

Las personas invitadas al proceso interno fueron: Marcelo Ebrard Casaubón, Canciller de México; Adán Augusto López, Secretario de Gobernación; Ricardo Monreal, coordinador del Grupo Parlamentario de MORENA en el Senado y la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum. También se postularon dos aspirantes de las fuerzas aliadas: Manuel Velasco, Senador del Partido Verde Ecologista y Gerardo Fernández Noroña, diputado del

⁴⁸ Acuerdo del Consejo Nacional de MORENA para que de manera imparcial, democrática, unitaria y transparente se logre profundizar y dar continuidad a la Cuarta Transformación de la vida pública de México”, en el que se establecen los términos, etapas, fechas y plazos para la elección del Coordinador o Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030.

Partido del Trabajo. A todos ellos se les solicitó separarse de sus cargos durante el proceso de selección interno, proponer dos casas encuestadoras de su preferencia y adherirse a seis principios más de carácter ideológico que normativo. Así, el partido estableció que:

1. Los aspirantes privilegiarán el contacto con la gente y las asambleas informativas.
2. Deben comportarse de manera austera, sin derroche de gastos publicitarios ni propagandísticos, y rechazar toda práctica antidemocrática como el acarreo, coerción y alianzas con grupos o personas a cambio de prebendas.
3. No podrán hacer uso de recursos públicos, empresariales o de actividades presumiblemente ilícitas.
4. Abstenerse de involucrarse de forma alguna o manifestarse en favor o en contra: el Presidente de la República, los titulares de su gabinete legal y ampliado, los gobernadores/as y los integrantes de sus respectivos gabinetes, alcaldes y presidentes municipales y sus colaboradores de primer nivel, coordinadores de las bancadas de MORENA, toda persona con un cargo de dirigencia nacional o estatal de MORENA.
5. Evitarán los debates públicos y polémicas, acciones de desprestigio, descalificación o agresión entre aspirantes.
6. Evitarán los medios reaccionarios, conservadores, adversarios de la Cuarta Transformación y partidarios del viejo régimen.

La alianza oficialista contrató a cuatro casas encuestadoras, las cuales fueron sorteadas a partir de las propuestas realizadas por los aspirantes. Su labor fue aplicar “encuestas espejo”, es decir, distintos levantamientos con el mismo cuestionario y con muestras similares, utilizando la metodología y reglas definidas por la Comisión de Encuestas de MORENA las cuales firmaron un convenio de confidencialidad. Las empresas seleccionadas fueron: Buendía y Asociados, De las Heras Demotecnia, Mercaei y Heliga Consultores. Adicionalmente, se adquirieron los servicios de Transportes Blindados Tameme, una empresa de resguardo de valores para custodiar los materiales de las encuestas. El costo de las encuestas fue de 15 millones de pesos.

En total se aplicaron 12,750 cuestionarios mediante tabletas electrónicas, aunque la pregunta sobre a quién prefieres de candidato o candidata fue respondida mediante una hoja que simulaba una boleta electoral que fue depositada en urnas llevadas por los encuestadores.

Sin mayor sorpresa, el 6 de septiembre se dio a conocer que la ganadora del proceso interno era Claudia Sheinbaum con el 39% de las preferencias, en segundo lugar, quedó Marcelo Ebrard con el 26%, seguido de Adán Augusto López con el 11%, del diputado con licencia Gerardo Fernández Noroña con un 10.6%; Manuel Velasco con el 7.2%. En el último lugar, quedó Ricardo Monreal con un 6%. Todos ellos estuvieron en el anuncio de resultados salvo Ebrard.

Resultados de la encuesta de Morena

	Sheinbaum	Ebrard	López	Noroña	Monreal	Velasco
MORENA	39,4%	25,6%	10,0%	12,2%	6,5%	6,3%
Mercaei	39,3%	25,9%	11,7%	10,0%	5,8%	7,3%
DE LAS HERAS	41,1%	26,4%	10,9%	9,3%	5,4%	6,9%
BUENDÍA	36,6%	26,1%	11,1%	11,7%	5,9%	8,6%
HELIGA CONSULTORES	40,5%	25,0%	12,2%	9,9%	5,7%	6,7%
PROMEDIO	39,4%	25,8%	11,2%	10,6%	5,9%	7,2%

Fuente: EL PAÍS

Antes de que se dieran a conocer los resultados, en una conferencia de prensa desarrollada en un hotel cercano al WTC, el ex canciller Ebrard y su equipo acusaron “incidencias” es decir, múltiples irregularidades en el proceso interno y lo impugnaron exigiendo su reposición. En un documento de 30 páginas exhibió con evidencia gráfica, testimoniales y videos las siguientes irregularidades:

- Participación de la Comisión de Encuestas de MORENA en favor de Claudia Sheinbaum con la movilización de estructura territorial en favor de la aspirante.

- Intervención de la Secretaría de Bienestar y de Funcionarios Públicos con el despliegue de servidores de la nación con el objetivo de promocionar la imagen y aspiraciones de Claudia Sheinbaum (volanteo, promoción, vista casa por casa).
- Evidencia de conocimiento previo de secciones a encuestar por parte del equipo de Claudia Sheinbaum a partir de un grupo llamado Centinela que intervino con acciones de promoción en las secciones a encuestar, lo cual hace pensar que tenían conocimiento previo de la muestra.
- Cadena de custodia comprometida a partir de omisiones que, a juicio del grupo de Ebrard, comprometieron la imparcialidad y la integridad del proceso.
- Irregularidades como coacción hacia las personas encuestadas mediante amenazas, violencia o intimidación.
- Cambios de secciones y fallas que llevaron a invalidar las urnas en 36 secciones de una muestra de 250 por fallas en el proceso.⁴⁹

Tras los resultados, Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República reunió a gobernadores y a los demás aspirantes a la coordinación -salvo a Ebrard- en un restaurante cercano a Palacio Nacional y entregó el “bastón de mando” a Sheinbaum. Con este acto se dio por zanjado el proceso, aunque meses después, la Comisión de Honestidad y Justicia de MORENA, admitió que, en el proceso interno, se hallaron prácticas indebidas de algunos militantes.

Durante semanas se especuló sobre el futuro político del ex -canciller inclusive se aventuró que migraría a las filas de MC. Sin embargo, MORENA hizo un control de daños a través de un “Acuerdo de Unidad” aprobado por unanimidad en la segunda sesión ordinaria del Consejo Nacional de MORENA celebrado el 10 de septiembre de 2023. Ese día, Claudia Sheinbaum recibió la constancia que la acreditó como Coordinadora Nacional de la Defensa de la Cuarta

⁴⁹ Irregularidades en el proceso interno para la selección de aspirante a coordinador o coordinadora para la defensa de la cuarta transformación.

Transformación. En ese lugar, anunció una gira por distintas entidades de la República iniciando por Michoacán. El acuerdo que consiste en cerrar filas en torno a su postulación sumó a algunos empresarios, exmilitantes y militantes del PRI y del PAN.

En cuanto a la convocatoria al proceso de selección de MORENA para candidaturas al Senado de la República publicada el 26 de octubre de 2023, se estableció que cada entidad federativa postularía al menos una fórmula de mujeres. Del total de las listas de las entidades federativas, al menos en el 50 por ciento la primera fórmula estará encabezada por la de mujeres, considerando el cumplimiento de paridad sustantiva con el criterio de competitividad.⁵⁰ Asimismo, la comisión nacional de elecciones del partido acordó dar un pase directo al Senado a hombres que sean reemplazados por “paridad de género”.

Para garantizar la participación se estableció como requisitos solicitar la inscripción, registrarse entre el 1 y 3 de noviembre y adherirse a los principios del partido. La Comisión Nacional de Elecciones es la encargada del registro para las senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa, en las entidades (del 1 de noviembre hasta el 3 de noviembre de 2023). En el caso de las senadurías a elegirse por el principio de representación proporcional se abrió el periodo del 20 de noviembre hasta las 23:59 horas del día 25 de noviembre de 2023, hora de la Ciudad de México.

Los precandidatos únicos a la primera fórmula del Senado, en ocho entidades del país fueron, Omar García Harfuch, Sasil De León, por Chiapas; Ricardo Sheffield por Guanajuato; Carlos Lomelí por Jalisco; Aureliano Mercado Salgado por Morelos; Ignacio Mier por Puebla; Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara en Veracruz y Verónica Farjat por Yucatán. Del total de las fórmulas a postular por ambos principios, al menos el 50 por ciento serán fórmulas de mujeres. En el caso de mayoría relativa la postulación será paritaria considerando el criterio de

⁵⁰ <https://morena.org/wp-content/uploads/juridico/2023/PE2324CSR.pdf>

competitividad por bloques. Las listas de representación proporcional serán alternadas entre géneros y encabezadas con base en el principio de alternancia respecto de 2021.

Durante el proceso para definir a las Coordinaciones de Defensa de la Transformación locales, la Comisión Nacional de Elecciones de MORENA acordó que, tanto las segundas personas mejor posicionadas en las encuestas como aquéllos ajustados por el criterio de paridad, podrían optar por encabezar la primera fórmula en sus entidades al Senado. Sin embargo, el registro se abrió del 20 al 25 de noviembre registrando a más de 14 mil personas con interés en obtener una candidatura para el Congreso federal. Las candidaturas a plurinominales del Senado se asignarán por insaculación.

En contraste, para los 300 diputados de mayoría y 64 senadores de mayoría relativa y 32 de primera minoría se utilizará el método de la encuesta para poder contar con una candidatura.⁵¹

Características del procedimiento de selección de los candidatos de Movimiento Ciudadano

Durante meses, integrantes de las dos coaliciones partidistas mayoritarias hicieron declaraciones públicas para que la dirigencia de MC se decantara por una u otra alianza y para que definiera, de manera anticipada, el proceso de selección del candidato a la presidencia de la República.

Lejos de hacer una apuesta de suma cero (lo que gana uno lo pierde el otro) y a diferencia de los demás partidos políticos, Movimiento Ciudadano fue el único que cumplió con el calendario electoral establecido por la ley y aprobado por el Consejo general del INE. En la 84ª sesión ordinaria, realizada el 27 de octubre de 2023, la Coordinadora Ciudadana Nacional del partido aprobó la convocatoria para el proceso interno de selección y elección de personas candidatas a titular de la Presidencia de México, senadoras y senadores, y diputadas y diputados al

⁵¹ <https://morena.org/wp-content/uploads/juridico/2023/PE2324CDF.pdf>

Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal ordinario 2023-2024.

Convocatoria

De conformidad con los estatutos y las reglas internas del partido, la convocatoria se abrió a toda la ciudadanía puesto que se estableció que los aspirantes podrían presentar precandidaturas internas o externas. Las primeras se refieren a los afiliados al partido que buscan una elección consecutiva a cargo de senadoras o senadores y/o diputada o diputado federal; los que buscan postularse bajo alguna acción afirmativa conforme las disposiciones adoptadas por el INE para el proceso electoral 2023-2024 y los afiliados que aspiran a algún cargo de elección popular.⁵²

Las precandidaturas externas se refieren a aquéllos que sin estar afiliados al partido y a partir del trabajo acreditado en diferentes disciplinas, incluido el servicio público, pueden someter su aprobación a la Comisión Nacional de Justicia Intrapartidaria según lo establecido por los estatutos del partido. Sin embargo, desde la convocatoria se estableció que por lo menos la mitad del total de candidaturas postuladas por Movimiento Ciudadano serán externas, garantizando la paridad de género y las acciones afirmativas.

Para los aspirantes al cargo de Presidente de la República se requirió, conforme marca la ley, la obligatoriedad de separarse del cargo seis meses antes del día de la elección. De igual forma, para los cargos de Senador y/o diputado se incluyó como requisito la entrega de la constancia de renuncia, licencia o separación del cargo.

Los aspirantes a la precandidatura a la presidencia de la República tuvieron que presentar: i) un proyecto de Programa de Gobierno; ii) un informe de precampaña acompañado de 500 mil

⁵² Acuerdo: INE/CG527/2023.

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153089/CGex202309-08-ap-10.pdf>

respaldos ciudadanos provenientes de al menos la mitad de las entidades de la federación en los que conste: la entidad de residencia, nombre completo de la persona que respalda la candidatura, clave de la credencial para votar, teléfono, correo electrónico y firma.

Por su parte, las personas aspirantes a una precandidatura en el Congreso debieron presentar: i) un proyecto de agenda legislativa, ii) cumplir con obligaciones de transparencia en el uso de los recursos para su promoción; iii) presentar su solicitud de manera personal ante la Comisión Nacional de Convenciones y Procesos Internos en la sede nacional del partido, iv) suscribir los principios, programa, carta de identidad y agenda del partido; v) comprometerse a presentar el informe financiero en el sistema integral de fiscalización; vi) suscribir de buena fe y bajo protesta de decir verdad, la llamada “3de3 de género” derivada de la reforma al artículo 38 constitucional, que busca evitar que personas infractoras en materia de violencia política de género puedan aspirar a un cargo público. Se trata de no haber sido condenado o sancionado por violencia de género; no haber sido condenado bajo resolución firme por delitos o agresión sexual y no haber sido condenado o sancionado por ser deudor alimentario. Asimismo, se requirió vi) adjuntar la constancia de auto adscripción cuando se trate de una candidatura contemplada por las acciones afirmativas.

El partido aprobó que en ningún caso se otorgarían prerrogativas del partido para la promoción de precandidaturas más allá de las aportaciones de sus simpatizantes.

Registro

El registro de aspirantes a la precandidatura a la Presidencia de la República se realizó del 3 al 6 de noviembre, del 4 al 11 se registraron quienes aspiraron a precandidaturas a diputado o senador y el 18 de noviembre se notificó su procedencia.

Para la precandidatura a la Presidencia de la República se presentaron ocho solicitudes por parte de: el gobernador de Nuevo León con licencia Samuel García; la Senadora de Nuevo León en funciones Indira Kempis; la activista medioambiental de Yucatán, Lorena Romo Vite;

Benjamín Antonio Russek De Garay exmilitante del PRI, que en 2022 presentó una queja ante el TEPJF para destituir a Alejandro Moreno, actual presidente del PRI; Javier Gerardo Limones Cenicero de la Asociación Mexicana de Orientación Naturista, quien aspiró a la candidatura a Presidente Municipal en Gómez Palacios, Durango bajo los colores de MORENA pero cuya solicitud fue rechazada por el Tribunal Electoral del Estado de Durango; Francisco Javier Rodríguez Espejel, quien en 2018 intentó registrarse como candidato independiente a la presidencia de México; Ernesto Miguel Sánchez Ruiz y Ana María Moreno Hernández, quienes también se presentaron como externos. De la valoración de la documentación entregada se determinó como procedente solamente la precandidatura a la Presidencia de la República de Samuel García. Los demás casos fueron considerados como improcedentes por diversos motivos como: no poder acreditar actividades ni servicios de amplio alcance en favor de la sociedad, entrega de documentación incompleta y/o por no contar con el perfil para garantizar competitividad y triunfo electoral. Cabe resaltar el caso de la Senadora Indira Kempis que, a pesar de cumplir con la documentación entregada, le fue negado el registro por violar el artículo 79 numeral 10 de los estatutos del partido al criticar en redes sociales y medios de comunicación tanto las reglas acordadas para el registro de precandidaturas como el procedimiento.⁵³

Procesos internos para la definición de “coordinadores” en las entidades con elección de gubernaturas y Jefatura de Gobierno de la CDMX.

El lunes 25 de septiembre la Comisión de Elecciones de MORENA, inició un proceso interno con la finalidad de elegir a los nueve Coordinadores Estatales y posicionarlos en la renovación de

⁵³ El Art. 79 numeral 10 de los Estatutos de MC señalan que es causal de imposición de sanciones: “10. Utilizar los medios de comunicación o redes sociales con el objeto de denostar o esparcir hechos calumniosos, que difamen y afecten a Movimiento Ciudadano o a sus militantes, simpatizantes y/o adherentes”. (Documentos básicos, 2022).

las gubernaturas para las elecciones del 2024. Para ello, las piezas fundamentales en el proceso de toma de decisiones eran Claudia Sheinbaum, como coordinadora de la defensa de la cuarta transformación, y Mario Delgado, como Presidente de MORENA. El Comité Ejecutivo Nacional de MORENA aprobó las nueve convocatorias para las gubernaturas en las que contendrían los aspirantes seleccionados previamente. En un primer momento, la dirigencia de MORENA decidió que en la contienda estarían solamente cuatro mujeres candidatas y cinco hombres

Los estados que contendrán por la gubernatura son: Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Según la metodología elaborada por el partido se realizaría una encuesta y por entidad se podrían realizar dos sondeos espejo. Para iniciar el proceso se definieron las siguientes etapas:

- 25 y 26 de septiembre del 2023: Registro de aspirantes y envío de propuestas a los Consejos Estatales.
- 29 de septiembre al 29 de octubre 2023: Análisis de perfiles y realización de encuestas.
- 30 de octubre de 2023: Anunciarán el nombre de las y los ganadores.

Las inscripciones serían en línea el 25 y 26 de septiembre. Se estableció que la Comisión Nacional de Elecciones publicaría la relación de solicitudes de registro aprobadas, a más tardar el 30 de octubre de 2023.

Sin embargo, debido a dificultades internas y con la finalidad de equilibrar intereses y posturas diversas dentro del partido, MORENA decidió anunciar sus candidatos a gobernador el viernes 10 de noviembre, y no el 30 de octubre como inicialmente se había previsto ya que el Consejo Nacional de MORENA duró más de 16 horas deliberando. Aun así, la sesión del Consejo de MORENA del viernes 10 de noviembre y acabó en la madrugada del sábado 11 de noviembre.

Uno de los aspectos que se tomaron en cuenta y que sin duda contribuyó a una fuerte discusión y por tanto a la prolongación de la sesión, fueron los criterios de paridad de género que

estableció en Instituto Nacional Electoral, por lo que valga apuntar que no necesariamente ganaron los aspirantes con mayor popularidad.

El Consejo General del INE, en el mes de octubre, dispuso una regla de paridad de género, ya que la ley electoral establece que la mitad de las candidaturas deben ser para mujeres y la otra, para hombres. El proyecto indicaba que los partidos tendrán que postular a mujeres como candidatas en cinco de las nueve gubernaturas, incluyendo la Ciudad de México, de tal forma que cuando el total de candidaturas sea un número impar, se debía proponer que el lugar excedente se destinara a una mujer.

La discusión de este proyecto en el Consejo General causó gran desacuerdo entre los representantes de los partidos políticos y de algunos consejeros y consejeras electorales, los cuales debido a una confusión sobre lo que se proponía votar, el resultado de la votación generó disgusto y reclamos entre las consejerías, puesto que al no aprobarse el proyecto “en lo general” no se procedió a la discusión de la alternativa ya consensuada por la mayoría.

Los partidos inconformes manifestaron que recurrirían al Tribunal Electoral para impugnar la resolución, porque consideraron que el árbitro electoral se había extralimitado en sus funciones al decirles cómo tienen que elegir a sus candidatos. Además, argumentaron que el Consejo General no está facultado para establecer los criterios de paridad porque, en algunos Estados (Puebla, Jalisco y Yucatán), ya hay leyes locales que rigen esta materia, al menos de forma transitoria. Sin embargo, el representante de MORENA expuso que no iba a impugnar. La Sala Superior del TEPJF consideró que el INE tenía razón en establecer las cuotas de paridad y que procedía establecer que procedía que los partidos nominaran cinco candidatas y cuatro candidatos. La responsabilidad de elegir en qué entidades federativas nombrarían a las cinco candidatas y en cuáles a los cuatro candidatos recayó completamente en los partidos políticos.

La regla de equidad de género, impuesta por la autoridad electoral, tuvo un impacto significativo en las decisiones finales. El dirigente de MORENA explicó que, para aplicar la cuota

de género en los resultados de la encuesta, se designaría “a las mujeres que no habiendo obtenido el primer lugar sean las siguientes mejor posicionadas en su encuesta”.

Alegando la aplicación del criterio de género, Clara Brugada, exalcaldesa de Iztapalapa, obtuvo la candidatura para la CDMX, a pesar de que perdió la encuesta, misma que favorecía a Omar García Harfuch, exsecretario de Seguridad Pública de la CDMX. Lo mismo sucedió en Jalisco y en Guanajuato, donde se designó al segundo mejor evaluado en las encuestas.

Con base en el criterio de paridad de género, las candidaturas de MORENA para las elecciones 2024 son:

- Margarita González Saravia por Morelos
- Rocío Nahle por Veracruz
- Clara Brugada por la Ciudad de México
- Alma Alcaraz por Guanajuato
- Claudia Delgadillo por Jalisco
- Joaquín ‘Huacho’ Díaz por Yucatán
- Javier May por Tabasco
- Alejandro Armenta por Puebla
- Eduardo Ramírez por Chiapas

Mario Delgado comentó que los aspirantes que tuvieron que ceder su lugar por el criterio de paridad de género podrán ser los candidatos a senadores en el proceso electoral de 2024.

Por su parte, a inicios de noviembre, el Frente Amplio por México anunció que, para cumplir con el principio de paridad de género aprobado por el INE, las candidaturas de Chiapas, Tabasco, Jalisco, Morelos y Guanajuato serán ocupadas por mujeres.

El registro de los y las aspirantes sería el 15 de noviembre, aunque en el caso de la CDMX, el PAN hizo público que aunque habían buscado participar en la competencia los alcaldes de

Benito Juárez, Santiago Taboada; de Álvaro Obregón, Lía Limón; de Cuauhtémoc, Sandra Cuevas; y de Cuajimalpa Adrián Rubalcava, el partido se había pronunciado por Santiago Taboada. Pronto se formalizarían los acuerdos tomados por las cúpulas partidistas y, no sin protestas de algunos de los participantes, cerraron filas en torno a Santiago Taboada. En todo caso, una vez más los partidos en general adelantaban los procesos de decisión en relación con lo que establece la Ley.

En suma, es evidente que el PE23-24, a nivel federal como local, inició con procesos internos de los partidos dirigidos a nombrar a los que, después de los procedimientos legales correspondientes, serían los candidatos y candidatas a los diferentes puestos de elección popular. Más allá de la legalidad de dichos procedimientos, la percepción general es de un adelanto de facto de las precampañas, de la inversión de recursos de difícilmente serán transparentados y en general, de la realización de una simulación que permitió dar vuelta a la ley, que no fue suficientemente aplicada para evitar faltas a la integridad.

V. RENOVACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INE

Otro de los antecedentes importantes del PE23-24 tiene que ver con la renovación del parte de las personas que integran el Consejo General del INE. El artículo 41° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Consejeros Electorales del INE, junto con el Presidente de dicho órgano, permanecen un periodo de nueve años en su cargo y son electos, de forma escalonada, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados. El proceso de selección se realiza a través de quintetas que propone un Comité de Evaluación previamente seleccionado por personas expertas de la materia electoral, de conformidad con las reglas que establece la misma Constitución. En caso de que no se logró el consenso necesario para dicha selección en la Cámara de Diputados, la Constitución prevé la

posibilidad de que la selección de los consejeros se realice a través de la insaculación de las quintetas conformadas por el Comité de Evaluación.

La opción de insacular las listas se previó como una solución de carácter operativo, para evitar que se repitieran escenarios en los que el Consejo General quedó temporalmente incompleto, por la falta de acuerdo en la Cámara de Diputados sobre quiénes deberían integrar la mesa del Consejo General. El uso de esta fórmula no fue necesario en las renovaciones del Consejo General de 2017 y 2020, pues se privilegió construir el consenso que lograra el reconocimiento de los grupos políticos a la integración del máximo órgano de dirección del INE y, por lo tanto, el apoyo a las labores del Instituto. Buena parte de la integridad de una elección recae en el reconocimiento de todos los actores de la legitimidad de la Autoridad Electoral para la organización de elecciones limpias, competidas y recurrentes. Sin credibilidad en las autoridades, sería imposible lograr la estabilidad suficiente para evitar el conflicto político.

En abril de 2023 venció el período para el que habían sido nombrados la consejera Adriana Fabela Herrera y los consejeros José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón, además del Consejero Presidente Lorenzo Córdova Vianelo. La primera parte del procedimiento para la renovación se llevó a cabo sin mayores contratiempos y la polémica se centró en la integración del Comité de Evaluación de los aspirantes. De acuerdo con la Constitución, dicho Comité se integra por dos personas propuestas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dos más propuestas por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y tres más seleccionados por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados. La polémica consistió en la duda de la imparcialidad que sostendrían las personas propuestas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. De hecho, la propia CNDH debió cambiar a una de las personas propuestas, dada su ostensible desconocimiento de los asuntos electorales. Adicionalmente, los partidos de oposición consideraron que los tres miembros del Comité designados por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, estaban altamente vinculados al gobierno en turno y a la alianza de MORENA, PVEM y el PT . Esto llevó

a que el acuerdo en torno a la conformación del comité fuera aceptado únicamente por MORENA y sus aliados, con el voto en contra de Movimiento Ciudadano, la abstención del PRI, PAN y PRD

La Constitución mexicana establece que el proceso de la elección de los Consejeros Electorales del INE debe iniciar por una evaluación del perfil de cada aspirante, realizada por el Comité Técnico de Evaluación. El comité deberá llegar a una lista de candidatas y candidatos idóneos para ocupar los cargos vacantes y con ellos y ellas formar las quintetas para cada puesto.

Debido a las diferencias en la conformación del Comité Técnico de Evaluación, durante su instalación, el 16 de febrero 2023, no estuvieron presentes los coordinadores de la Cámara de Diputados, del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional. El comité fue integrado por: María Esther Azuela Gómez, Sergio López Ayllón, como propuesta del Instituto de Acceso a la Transparencia. A sugerencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: Ernesto Isunza Vera y Araceli Mondragón González. Y por parte de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados: Enrique Galván Ochoa, Evangelina Hernández Duarte y Andrés Norberto García Repper Favila. Durante su deliberación el Comité terminó su trabajo con una lista de 20 candidatas y candidatos, la cual fue turnada a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados. Conviene recordar que se acordó previamente que la quinteta de la que se nombraría a la nueva Presidencia del INE sería integrada solo por mujeres, mientras que dos de las otras quintetas serían integradas por hombres y una más por mujeres.

Ante la falta de consensos en torno a las listas de candidatas y candidatos para convertirse en Consejeros Electorales, en un acto inédito, la Cámara de Diputados utilizó, por primera vez, la insaculación de los nombres de las cuatro quintetas para seleccionar a los integrantes del Consejo General por medio de un sorteo. De esta manera, Guadalupe Taddei fue electa Consejera Presidenta junto con Rita Bell López, Arturo Castillo y Jorge Montaña, quienes permanecerán en sus puestos del 4 de abril 2023 al 3 de abril de 2023.

La falta de consensos en la conformación de las nuevas consejerías y la Presidenta del Instituto, ha generado diversos debates sobre la presunta parcialidad de los nuevos integrantes del Consejo General y las dificultades que enfrenta el Consejo General para tomar decisiones fundamentales como el nombramiento de la nueva Secretaría Ejecutiva o cargos de dirección en la Junta General Ejecutiva del Instituto. Otro ejemplo de esta problemática fueron las dificultades que enfrentaron las consejerías para la integración de las comisiones del propio Consejo General.

En suma, a pesar de que el Consejo General del INE ha tomado los acuerdos necesarios para la organización de los comicios de 2024, tanto en el nivel federal como local, las divergencias manifiestas en los debates en la mesa del Consejo General han impedido la correcta integración del Órgano Electoral, por lo que el PE23-24 inició sin que el INE contara con una persona titular en la Secretaría Ejecutiva y en varias de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas de apoyo. Dichos cargos fueron ocupados por personas encargadas de despacho, directamente nombradas por la Consejera Presidenta del Consejo General.

Esto supone un foco de preocupación importante. Es importante recalcarlo: hasta ahora, la solvencia institucional del INE siempre ha provenido de la profesionalización de sus cuerpos ejecutivos. Es fundamental, entonces, seguir de cerca la respuesta institucional a esta situación.

VI. ACTIVIDADES PREPARATORIAS ANTES DEL INICIO DEL PROCESO ELECTORAL

Como ya se estableció, el Proceso Electoral 2023-2024 será el más grande que ha tenido México, no sólo por los efectos del crecimiento del Padrón Electoral y la consecuente necesidad

de instalar más de 170,000 casillas, sino por la celebración de elecciones federales y la concurrencia con 32 elecciones locales.

El INE será el encargado de organizar las actividades del Proceso Electoral Federal 2023-2024, en el que se renovará la Presidencia de la República, 64 Senadurías que son electas bajo el principio de mayoría relativa, 32 bajo el principio de primera minoría y 32 por la vía de la representación proporcional. Asimismo, se renovarán 300 diputaciones de mayoría relativa y 200 por la vía de la representación proporcional; en total 629 cargos de elección popular a nivel federal. Por último, es importante considerar que se contendrá por más de 20 mil cargos a nivel federal y local, en los cuales el INE estará en coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales para llevar a buen puerto el desarrollo también de las elecciones locales. Se tiene considerado que aproximadamente 98 millones de ciudadanas y ciudadanos estarían acreditados para votar en dicho proceso.

Para cada proceso electoral, el INE debe integrar el Plan Integral y Calendario del Proceso Electoral Federal, (PIYCPEF) que establece las directrices para una adecuada planeación estratégica, de coordinación, ejecución, seguimiento y control de todas las actividades legales que permitan organizar las elecciones en nuestro país.

El PIYCPEF está conformado de un total de 612 actividades debidamente programadas y alineadas a 116 subprocesos y 53 procesos que se encuentran comprendidos en un periodo establecido del primero de agosto de 2023 al 30 de agosto de 2024. El Calendario considera las fechas relevantes del proceso electoral; la calendarización de los diversos acuerdos que deben ser tomados por la autoridad nacional electoral, y la programación de actividades que dependen de su aprobación de los órganos desconcentrados de la institución. Este documento es consultable en la página del Instituto Nacional Electoral.

Con base en ese plan, el INE aprueba un conjunto de acuerdos y define las estrategias que le dan forma al PE23-24. A continuación se presentan los principales acuerdos tomados por el

Consejo General del INE hasta el inicio de las Precampañas el 20 de noviembre pasado. El seguimiento adecuado de las actividades del INE garantiza que la integridad del proceso se realice a cabalidad. Por sencillas que parezcan las actividades y acuerdos tomados por el Consejo General, la oportunidad y precisión de las decisiones tomadas deben ser observadas y vigiladas, ya que forman parte de una cadena de eslabones encaminados al éxito de la Jornada Electoral.

De conformidad con el PIYCPEF aprobado por el Consejo General del INE para el proceso electoral federal 2023-2024 las actividades aprobadas por esa instancia en el mes de agosto-septiembre de este año son las siguientes:⁵⁴

El significado de las siglas que se mencionan en los cuadros son las siguientes:

CG: Consejo General

CCOE: Comisión de Capacitación y Organización Electoral

JGE: Junta General Ejecutiva

CRT: Comisión de Radio y Televisión

⁵⁴ Los cuadros siguientes son tomados del PIYCPEF 2023-2024.

Tabla 1: Calendario de acuerdos del PIYCPEF 2023-2024

Actividad	Instancia que aprueba	2023				
		Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos generales que recomienden a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los Partidos Políticos y de las candidaturas independientes.	CG	1 al 18				
Acuerdo por el que se aprueban los diseños de los materiales electorales.	CG	1 al 31				
Acuerdo por el que se establecen los criterios de distribución de tiempos para las autoridades electorales para el Proceso Federal Electoral 2023-2024	CG	1 al 31				
Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2023-2024 y sus respectivos anexos	CG	1 al 31				
Acuerdo por el que se aprueba la documentación electoral.	CG	1/08 al 30/09				
Acuerdos por los que se aprueban los Lineamientos y Modelo Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva.	CCOE	1/08 al 30/09				
Acuerdo para atender e informar a las y los visitantes extranjeros que presenciarán el Proceso Electoral 2023-2024, que incluye la Convocatoria, el Formato de acreditación y el Programa de atención.	CG	1/08 al 30/09				
Acuerdo por el que se determinan los montos de financiamiento público que, por actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas se otorgarán a los Partidos Políticos Nacionales en el ejercicio fiscal 2024, así como para gastos de campaña al conjunto de candidaturas independientes.	CG	11 al 31				
Acuerdo por el que se establece el periodo de precampañas, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas.	CG	11 al 18				
Acuerdo por el que se establece el marco normativo que deberán observar los Partidos Políticos Nacionales que busquen formar Coaliciones y Acuerdos de participación para el PEF 2023-2024.	CG	11/08 al 8/09				

Actividad	Instancia que aprueba	2023				
		Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
Acuerdo relativo al marco normativo para el registro de candidaturas a cargos federales de elección popular que deberán observar los Partidos Políticos y, en su caso, las Coaliciones ante los Consejos del Instituto.	CG	11/08 al 8/09				
Acuerdo por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de las autoridades electorales.	JGE	31/08 al 29/09				
Acuerdo por el que se aprueba el Modelo para la operación del Sistema de registro de solicitudes, sustituciones y acreditación de las y los representantes generales y ante MDC de los PP y CI.	CG		1 al 30			
Acuerdo por el que se aprueba la instalación de oficinas municipales a propuesta de la Junta General Ejecutiva.	CG		1 al 30			
Acuerdo por el que se dispone la creación del Comité Técnico de Evaluación del Padrón Electoral para el Proceso Electoral Federal 2023-2024.	CG		1/09 al 2/10			
Acuerdo por el que se aprueban los modelos de distribución y las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos y candidaturas independientes.	CRT		1/09 al 31/12			
Acuerdo por el que se ordena la publicación del Catálogo Nacional aprobado por el CRT.	CG		1 al 30			
Acuerdo por el que se establecen los términos y condiciones para la entrega y recepción de materiales, así como para la elaboración de las órdenes de transmisión.	CRT		1 al 30			
Acuerdo por el que se emiten las convocatorias para la ciudadanía interesada en participar como observadora electoral en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024.	CG		1 al 9			
Acuerdo del CRT por el que se aprueba el Catálogo de Estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2023-2024 y los Procesos Locales con Jornada comicial coincidente con la Federal, así como la declaración de la vigencia y alcance del marco geográfico y se aprueba el listado de emisoras a transmitir en un idioma distinto al español.	CG		1 al 30			
Acuerdo por el que se aprueban los plazos para la fiscalización del periodo para obtención de apoyo de la ciudadanía, precampaña y campaña para el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024.	CG		1 al 30			
Acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos y el Modelo Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva.	CG		1/09 al 31/10			
Acuerdo por el que se aprueba la logística y difusión de los debates entre las y los candidatos a cargos de elección popular en medios de comunicación.	CG		1/09 al 02/06			
Acuerdo para la designación de las y los integrantes de los Consejos Locales.	CG		1 al 30			
Acuerdo del CRT por el que se emite opinión respecto a la selección de Institución de Educación Superior que realizará el monitoreo y análisis del contenido de las transmisiones en los programas de radio y televisión que difundan noticias.	CG		11 al 30			

Por lo demás, el INE preparó, desde antes del inicio del proceso electoral, una serie de actividades a través de acuerdos del Consejo General para garantizar la integridad de la elección. Algunas de esas actividades fueron:

- La definición del proceso de producción de materiales electorales y el líquido indeleble que deberán ser manufacturados con materiales reciclables y reutilizables.
- La definición del Modelo de Casilla Única para llevar a cabo en todo el país elecciones federales y locales concurrentes.
- La definición del número de boletas electorales que se asignarán a las casillas especiales para la participación de los electores en tránsito.
- La organización del monitoreo de las transmisiones sobre precampañas y campañas electorales en los espacios noticiosos de radio y televisión.
- La organización del monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales del Proceso Electoral Federal 2023-2024 en los programas que difundan noticias.
- Los acuerdos para permitir la reutilización de canceles electorales, cajas paquete, mamparas especiales, marcadoras de credenciales, marcadores de boletas y aditamentos para mampara especial, existentes en los inventarios de las juntas distritales del INE.

Adicionalmente, el INE avanzó en la aplicación de estrategias para los siguientes puntos:

- Fortalecer las competencias técnicas de los Organismos Públicos Locales Electorales.
- Fortalecer y modernizar el Registro Federal de Electores, así como la expedición de la credencial para votar con fotografía.
- Fortalecer las estrategias encaminadas a garantizar la paridad de género en las decisiones institucionales.
- Promover e incentivar la construcción de una ciudadanía activa e informada.
- Promover la transparencia, rendición de cuentas, sí como la modernización e eficiencia institucional.

Una de las actividades fundamentales para garantizar la integridad de todo el proceso electoral está relacionado con la capacitación de los funcionarios que recibirán a los electores en las mesas directivas de las 170,000 casillas que el INE busca instalar el año que entra. La imparcialidad de los funcionarios de casilla empieza por la selección del ejército de Capacitadores Electorales y Supervisores, los llamados CAES, que recorren las calles de casa en casa para identificar y capacitar a los ciudadanos sorteados.

Las decisiones para seleccionar a los CAES incluyen una previsión presupuestal y la emisión de las bases para la contratación en cada entidad de la República. En el proceso electoral en marcha se generó un debate en el que el Consejo General del INE insistió en que los seleccionados para desempeñarse como CAES no podrán ser miembros integrantes de los partidos políticos, con la intención de garantizar la imparcialidad en los procesos de capacitación que iniciarán el año que entra. Más allá del debate que esto suscitó, lo cierto es que el INE avanzó en la búsqueda de imparcialidad en un aspecto fundamental de la integridad del proceso electoral. El INE buscó prohibir que además, aquellas personas denominadas Servidoras de la Nación, fueran registradas como CAES.

Independientemente de los antecedentes y problemáticas que se presentaron en los meses anteriores al inicio del PE23-24, en lo que corresponde a los preparativos técnicos y operativos por parte del INE, es evidente que se avanzó adecuadamente para garantizar que las elecciones se realicen adecuadamente. Estas tareas continúan conforme a los calendarios definidos por el mismo Consejo General del Instituto.

No obstante, la indebida conformación de las autoridades electorales y su presupuesto reducido ponen en riesgo la posibilidad de cumplir con el total de sus tareas con el profesionalismo que hasta ahora las ha caracterizado. Por esta razón, monitorearemos su desempeño con minuciosidad a lo largo de todo el proceso.

VII. ACCIONES AFIRMATIVAS⁵⁵

El 8 de septiembre del año en curso se dio a conocer el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el que se estipulan los criterios para el registro de candidaturas para el proceso electoral 2023-2024, que los partidos políticos y coaliciones deberán acatar para cumplir con las acciones afirmativas*.⁵⁶ Se contemplaba que, para personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, en pobreza y mexicanas migrantes residentes en el extranjero, los partidos deberían postular 20 fórmulas a diputaciones y 4 a senadurías. Éstas deberían dividirse en 12 fórmulas de mayoría relativa que incluyeran “personas afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual o en pobreza, distribuidas a razón de cuatro fórmulas en cada uno de los bloques de baja, media y alta votación”.⁵⁷ Las personas mexicanas residentes en el extranjero deberían incluirse en alguna de las 8 fórmulas que los partidos deberán postular bajo el principio de representación proporcional, en “franjas de cinco” dentro de las listas. No se establecía un número específico de fórmulas para cada grupo, por lo que queda abierto al criterio de los partidos políticos cuántas fórmulas se destinan a cada grupo.

Para las senadurías, se estipula que deberá postularse “una fórmula para personas afromexicanas, una con discapacidad y una de la diversidad sexual, por cualquiera de los dos principios, así como una fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero en la lista por el principio de representación proporcional.”⁵⁸

⁵⁵ Esta sección se elaboró con el apoyo del Observatorio Binacional de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. Para un análisis más extenso de la materia, remítase a sus boletines: *Primer balance sobre las acciones afirmativas y la inclusión de la ciudadanía mexicana residente en el exterior en el Proceso Electoral 2023-2024. (Boletín 1)*, septiembre 2023, y *Observar con perspectiva de integridad electoral: los retos para la representación y el ejercicio del voto desde el exterior en el proceso electoral 2023-2024. (Boletín 3)*, noviembre 2023.

⁵⁶ INE/CG527/2023.

⁵⁷ INE/CG527/2023, *op. cit.*

⁵⁸ *Loc. cit.*

Estos criterios se distanciaron de los adoptados en 2021 que establecieron que debía postularse una “fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero en cada una de las listas correspondientes a las 5 circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares.”⁵⁹ En su momento, estas disposiciones permitieron que fueran electas 10 diputaciones de personas residentes en el exterior. En este caso, se pasa de una fórmula en cada una de las 5 circunscripciones a una fórmula en general.

Inmediatamente, se presentaron quejas ante el TEPJF por la regresividad de los lineamientos expuestos en el mismo en relación a las disposiciones que se implementaron en el proceso electoral del 2021. Se acumularon un total de 103 impugnaciones.

El 15 de noviembre de 2023, el TEPJF sesionó para analizar, entre otros temas, los juicios ciudadanos JDC-338/2023 y acumulados en materia de acciones afirmativas para la inclusión de grupos históricamente subrepresentados en el proceso electoral 2023-2024. El árbitro resolvió que, efectivamente, el Acuerdo del INE atentó contra el principio de progresividad en materia de acciones afirmativas para la postulación de candidaturas de grupos vulnerables.

En primer lugar, como ya se mencionó, para diputaciones por el principio de mayoría relativa, no se estableció un mínimo de candidaturas para cada uno de los grupos contemplados: personas afromexicanas, de la diversidad sexo-genérica, personas con discapacidad y en situación de pobreza. Así, se abría la posibilidad a distribuir la forma inequitativamente entre los distintos grupos, reduciendo la representación de algunos, sin que esto significara el incumplimiento formal de las acciones afirmativas.

Por otra parte, el esquema de distribución “por franjas” establecido en el Acuerdo para las diputaciones por representación proporcional conduce la dispersión de las candidaturas y permite que las candidaturas por acción afirmativa queden en el último lugar de las listas, es decir, reducen la posibilidad efectiva de que lleguen a ocupar un escaño. Si esto sucediera, se

⁵⁹ INE/CG160/2021

neutralizarían los efectos potenciales de las acciones afirmativas convirtiéndolas en una simulación.

La sentencia del TEPJF ordenó la revocación del Acuerdo INE/CG527/2023 y la publicación de un nuevo Acuerdo el 25 de noviembre de 2023 que debía adoptar como mínimo los criterios aplicados en 2021. Además de los elementos ya expuestos, se incluyó el criterio de postulación de candidaturas planteado en el 2021 en torno a que las personas candidatas residentes en el exterior deben de tener una membresía activa en una organización y un mínimo de 6 meses de residencia en el extranjero de forma que la representación que se logre sea sustantiva. Aunque esto supone una mejora con el acuerdo anterior, se ha señalado que el periodo de 6 meses es lo suficientemente bajo para no suponer un filtro efectivo. Se han presentado nuevas impugnaciones en este sentido, cuya resolución se reportará en su momento.⁶⁰

Otro punto importante a destacar es la habilitación de únicamente 20 sedes para el voto de personas mexicanas, cada una con solamente mil boletas. Es claro que el número no es suficiente para atender a aproximadamente millón y medio de personas mexicanas que residen fuera del país.⁶¹

Por su parte, se reconoce la incorporación de acciones afirmativas para el Senado como un avance en la inclusión de grupos históricamente excluidos de los espacios de participación y deliberación política.

Es importante destacar el desempeño del Tribunal Electoral para proteger la progresividad en materia de acciones afirmativas. Para que haya integridad electoral debe haber acceso equitativo y sustantivo a la representación política. Continuaremos vigilando que así sea.

⁶⁰ Por ejemplo, Fuerza Migrante, A.C., impugnó el nuevo acuerdo el 29 de noviembre del año en curso; el expediente, SUP-JDC-617/2023 fue turnado al magistrado Felipe de la Mata y está a la espera de su resolución.

⁶¹ Fuerza Migrante hizo una impugnación en este sentido ante el TEPJF el 1 de diciembre del año en curso pidiendo que se habilitaran el total de consulados de México en Estados Unidos y se dotaran de insumos suficientes para que sea posible garantizar el derecho al voto de todas las personas mexicanas en el extranjero.

VIII. VIOLENCIA POLÍTICA E INSEGURIDAD

En este apartado se pretende dar cuenta del nivel de violencia política e inseguridad por la que atraviesa nuestro país en el contexto del proceso electoral 2023-2024. La violencia es un factor que impacta el desarrollo de una elección no solamente porque inhibe los procesos de capacitación de funcionarios, sino porque también limita la rendición de cuentas sobre el uso y destino de los recursos públicos, afecta los procesos de democracia interna de los partidos políticos y obstaculiza el ejercicio de derechos político-electorales.

La violencia es particularmente inquietante en este proceso electoral porque desde antes del inicio del periodo formal de precampañas, la violencia tuvo más que nunca, diversas manifestaciones como son: amenazas, intimidaciones, secuestros, agresiones y homicidios a personas que son funcionarios públicos, alcaldes y alcaldesas, así como candidatas y candidatos de algún partido político.

De acuerdo con la plataforma “Votar entre balas: entendiendo la violencia criminal-electoral en México” (<https://votar-entre-balas.datacivica.org/>) realizado por Data Cívica a partir de información pública⁶² y con la colaboración de investigadoras del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), de 2018 a lo que va de 2023, se han registrado en México 1,512 eventos violentos, entre ellos: ataques, asesinatos, atentados y amenazas contra personas que se desempeñan en el ámbito político, gubernamental o contra instalaciones de gobierno o partidos. Es importante destacar que el nivel de gobierno con mayores episodios de violencia es el municipal. El proceso de elección consecutiva bajo las reglas actuales, no favorece las condiciones de seguridad puesto que son las cúpulas partidistas las que deciden sobre quiénes pueden reelegirse a costa de la integridad de quienes enfrentan un contexto adverso.

⁶² Para construir las bases de datos se utiliza la búsqueda automatizada en Twitter mediante una combinación de palabras y un *scrapping* en Google para identificar noticias con información bajo criterios preestablecidos. El listado de casos se sistematiza y compila de manera manual.

Data Cívica se ha dado a la tarea de recopilar información bajo la óptica de mapear posibles intentos de incidencia electoral por parte del crimen organizado. Por ello, se busca capturar información sobre ataques contra autoridades de todos los ámbitos y niveles de la administración pública, así como contra miembros de partidos independientemente de su jerarquía. De manera deliberada, en este estudio se omiten los ataques contra miembros de las fuerzas del orden para intentar separar el papel activo en las confrontaciones contra el crimen. No obstante, sí se incluyen los ataques directos contra aquellos en puestos de jefaturas o secretarías de seguridad que no ocurren en un contexto de combate o enfrentamiento entre fuerzas del orden y crimen organizado.

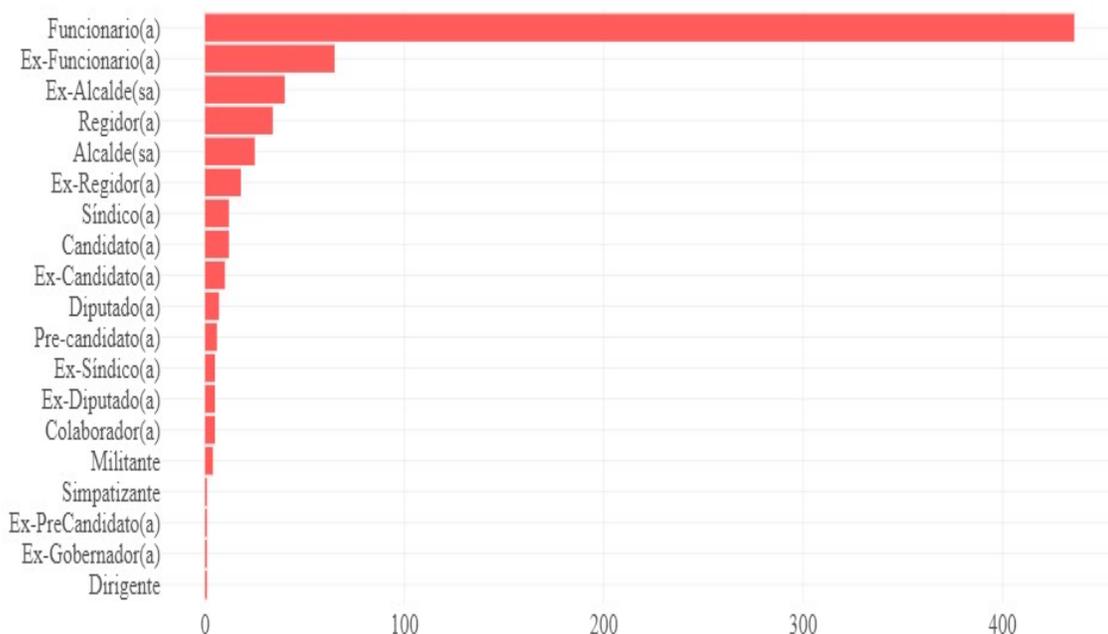
En el universo de eventos violentos registrados, 78.3% de las personas víctimas eran hombres; 9.9%, tenían una candidatura al momento del ataque; 46.1% eran funcionarios públicos; y, el 8.1% eran familiares de personas funcionarias o involucradas en el ámbito político. Estas cifras son congruentes con lo señalado por organizaciones sociales como Causa en Común la cual, en su “galería del horror”, registra a partir de notas periodísticas no exhaustivas, el uso intencional de la fuerza física o poder para causar maltrato, desfiguración extrema o destrucción del cuerpo; para causar la muerte de un alto número de personas o para causar la muerte de personas vulnerables. De acuerdo con el conteo de Causa en Común, de 2020 hasta octubre de 2023, los medios de comunicación han dado cuenta de al menos 231 casos de asesinato de algún actor político en el país.⁶³ Esta cifra equivale a un promedio de 18 atrocidades por día, es decir 12% más que en el mismo periodo de 2022.

Data Cívica registra durante el mes de octubre de 2023, 53 eventos asociados con la violencia criminal-electoral en el país (amenaza, asesinato, secuestro, ataque armado y/o desaparición). De este total, nueve eran mujeres y 42 hombres.

⁶³ <https://causaencomun.org.mx/beta/atrocidades-2023/#:~:text=De%20enero%20a%20septiembre%20de,entidades%20que%20registraron%20m%C3%A1s%20atrocidades>.

La mayoría de las personas asesinadas eran funcionarios municipales. Así la categoría “Funcionario(a)” encabeza las estadísticas, seguido de “Ex – funcionario(a)”, “Ex – Alcalde” “Regidor(a)” y “Alcalde(sa)”. De las personas asesinadas, 81% eran hombres y el 19% a mujeres. Esto no forzosamente refleja mayor vulnerabilidad de los hombres puesto que los efectos de la paridad no han permeado a nivel municipal de la misma forma en la que lo han hecho a nivel del Congreso federal o de los Congresos estatales.

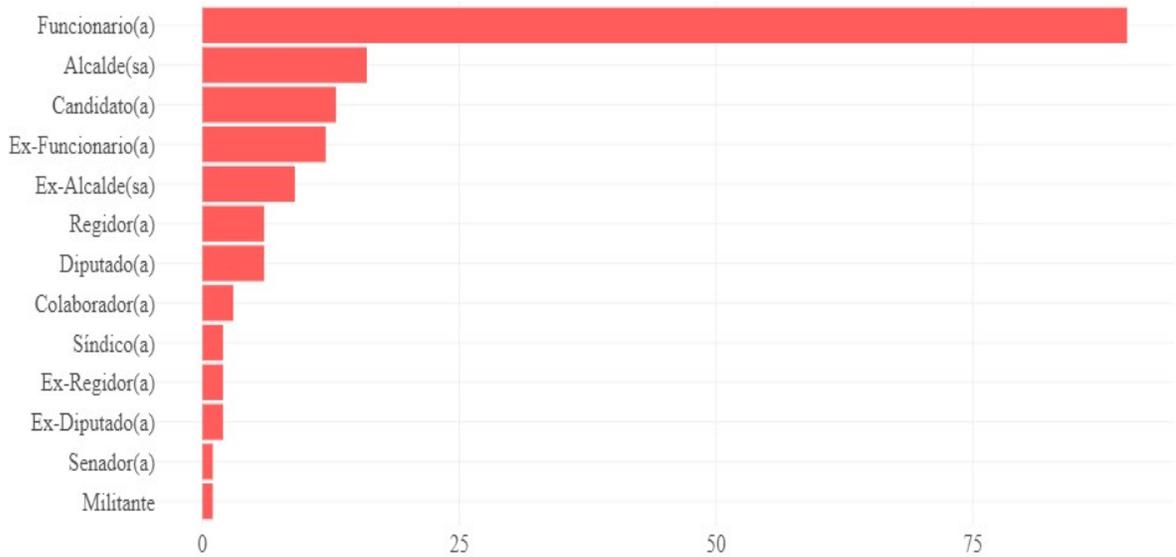
Gráfica 1.: Personas víctimas de asesinato



Fuente: Plataforma “Votar entre balas”: <https://votar-entre-balas.datacivica.org/>

El mismo patrón se registra en lo que respecta a las personas que fueron atacadas, ya que el mayor número corresponde a “Funcionario (a)” seguido de “Alcalde (sa)” y “Candidato (a)”, de igual manera la mayor proporción corresponde a hombres con el 8% y el 1% a mujeres.

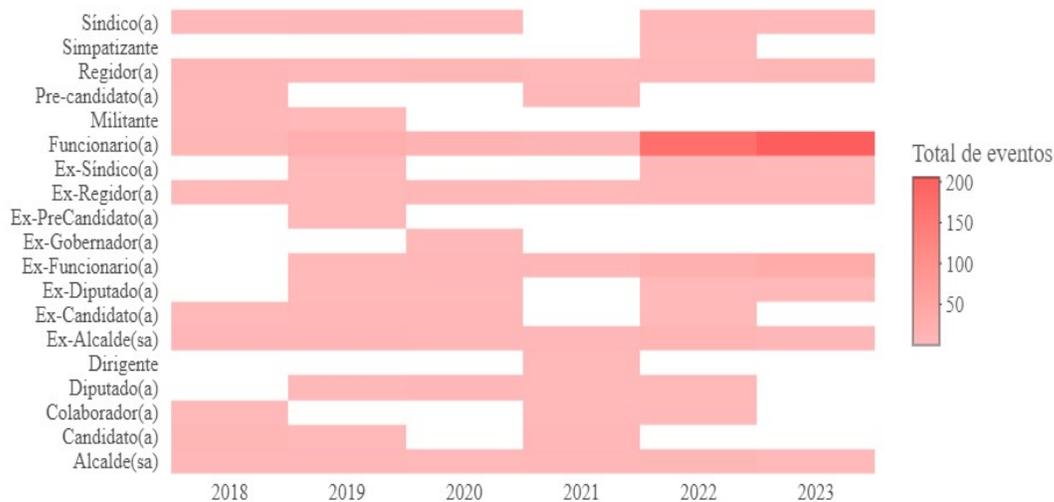
Gráfica 2. Personas víctimas de ataque armado



Fuente: Plataforma “votar entre balas”: <https://votar-entre-balas.datacivica.org/>

Hasta el momento, el año 2022 registró la mayor cantidad de eventos de violencia criminal-electoral con 486. Sin embargo, antes de concluir 2023 ya se registran 477. En la siguiente gráfica se puede apreciar que el mayor número de asesinatos de funcionarios se concentra en los años 2022 y 2023, con 200 eventos:

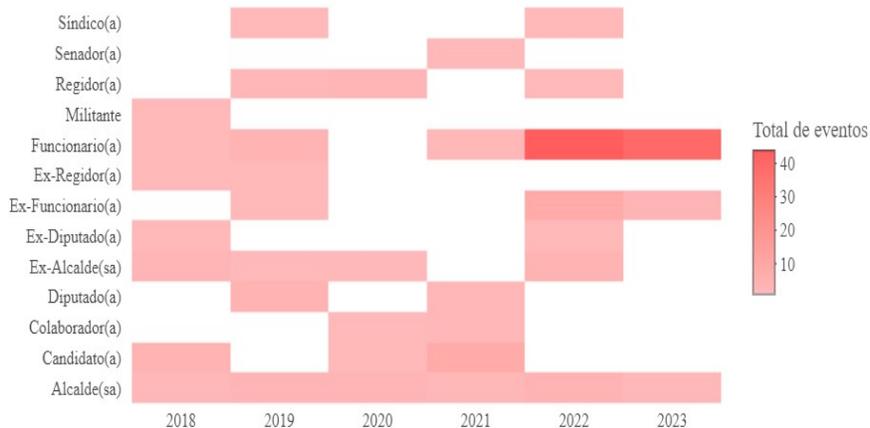
Gráfica 3. Total de asesinatos por año



Fuente: Plataforma “votar entre balas”: <https://votar-entre-balas.datacivica.org/>

En cuanto a ataques armados, el mayor número de ataques hacia funcionarios sucedió en 2022, momento en el cual se realizaron procesos electorales en seis entidades de la República. Sin embargo, se puede apreciar que, durante 2023 hasta ahora, no se han registrado ataques a senadores, militantes, ex – regidores, diputados, colaboradores y candidatos.

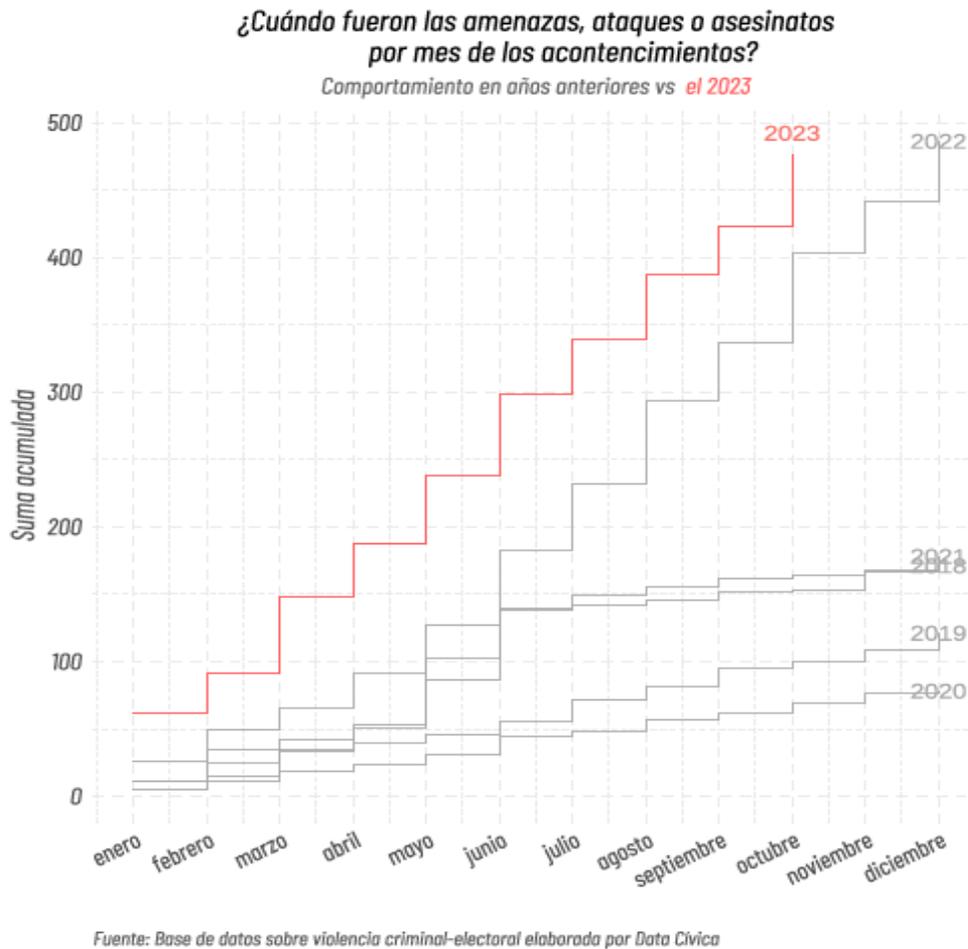
Gráfica 4. Total de ataques armados por año



Fuente: Plataforma “votar entre balas”: <https://votar-entre-balas.datacivica.org/>

Con la finalidad de observar el comportamiento de la suma acumulada de eventos de violencia criminal-electoral de 2018-2023, en la siguiente gráfica es posible identificar, que sin lugar a duda los años más violentos han sido 2022 y 2023, predominando el mayor número de eventos violentos de julio a diciembre.

Gráfica 5. Suma acumulada de eventos de violencia criminal-electoral 2018-2023

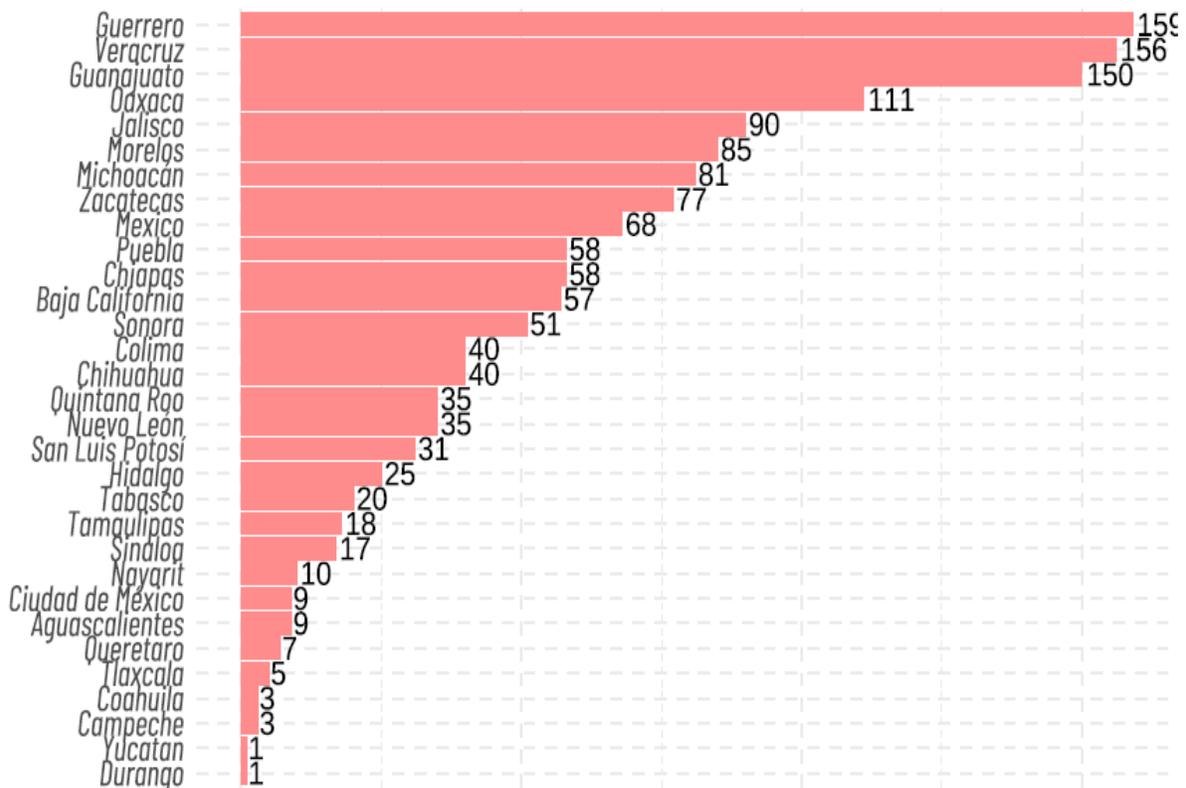


En la siguiente gráfica es posible observar el total de estados con eventos de violencia criminal-electoral de 2018 a octubre de 2023:

Gráfica 6. Ubicación de los eventos de violencia criminal-electoral 2018-2023

¿Dónde han ocurrido los eventos durante el periodo de 2018 a octubre de 2023?

Por entidad federativa



Fuente: Base de datos sobre violencia criminal-electoral elaborada por Data Cívica

Del total de entidades de la República, Guerrero lidera la lista de estados con más ataques (159) lo cual equivale al 10.6% del total. Le siguen Veracruz (156), Guanajuato (150) y Oaxaca (111). Estos cuatro estados representan el 38.1% de los eventos violentos registrados en el periodo de estudio. Tijuana lidera la lista de municipios con más ataques, seguido de Celaya, Chilpancingo de los Bravo y Coyuca de Benítez.

De acuerdo con la plataforma “Votar entre Balas” para el mes de octubre de 2023, Guerrero era el estado con mayor número víctimas de violencia política por parte del crimen organizado

desde 2018, (159 víctimas de violencia política de 2018 al 31 de octubre de 2023). La mayoría de las víctimas eran funcionarios de seguridad que fueron atacados fuera de enfrentamientos, como el caso de Coyuca de Benítez. Esta tendencia siguió durante este año puesto que en lo que va de 2023, se han registrado en promedio siete víctimas de violencia política criminal cada mes. Esto implica un aumento, puesto que en 2022, las víctimas promedio eran cuatro y en 2021 una.

Los municipios con más número de víctimas de violencia política, según la base de datos de la plataforma “Votar entre Balas”, desde 2018 y hasta octubre de 2023 son, además de Coyuca de Benítez, Chilpancingo, Acapulco y Taxco.

Estos datos merecen ser monitoreados dado los procesos electorales tanto federales como en las entidades de la República incluidas las nueve gubernaturas en juego.

IX. RECOMENDACIONES GENERALES

Los hechos aquí recopilados y analizados plantean un panorama en sumo complejo que pone en cuestión la integridad de este proceso electoral. A pesar de la experiencia técnica, logística y organizativa con la que cuenta el INE para garantizar el ejercicio del voto en las elecciones del 2 de junio de 2024, las faltas a la integridad documentadas en este informe de la primera etapa del proceso electoral permiten emitir las siguientes recomendaciones:

1. A todos los actores políticos, a las autoridades electorales y a los tres poderes de la Unión:
 - a. Respetar las leyes en materia electoral, así como los principios democráticos que en ellas se establecen, con el objetivo de sumar esfuerzos para transitar de un sistema basado en la desconfianza a un sistema definido por la confianza entre actores políticos, autoridades y la ciudadanía.
 - b. Evitar la simulación en el cumplimiento de las leyes electorales para garantizar la certeza en el proceso, la equidad en la contienda y, sobre todo, la confianza de la ciudadanía en el proceso político para la elección de los cargos de elección popular en 2024.
 - c. Fomentar toda la cooperación posible entre todos los órdenes de gobierno, instituciones, ciudadanía y redes globales de observadores para detectar y mitigar todo tipo de violencia durante el proceso electoral. Solicitar a todas las autoridades responsables a actuar con la debida diligencia para evitar, prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia política y actos de violencia política en razón de género (al momento se han registrado 330 casos de violencia política en razón de género ante el INE).
 - d. Abstenerse de realizar cualquier acto que afecte las condiciones de libertad bajo las cuales la ciudadanía forma sus preferencias y toma sus decisiones para votar, así como denunciar los actos de esta índole de los que lleguen a tener

conocimiento como son el uso indebido de recursos públicos, programas sociales para condicionar o interferir en el libre ejercicio del voto.

2. Al Senado de la República:
 - a. Priorizar la designación de las dos magistraturas pendientes del TEPJF y de las salas regionales. Es indispensable para la adecuada operación de la máxima autoridad jurisdiccional del país en materia electoral.
3. Al Instituto Nacional Electoral:
 - a. Llegar a los consensos necesarios a través del diálogo para nombrar a la Secretaría Técnica y a las personas titulares de las Direcciones Ejecutivas y Unidades pendientes en el INE para garantizar la celebración de procesos electorales auténticos, profesionales, imparciales y transparentes a partir de los estándares de integridad que exigen la adecuada preparación y administración de todo el ciclo electoral.
 - b. Publicar el informe de fiscalización de los procesos políticos para elección de los coordinadores de las coaliciones políticas.⁶⁴
4. Al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral:
 - a. Propiciar y garantizar reglas y esquemas equitativos para la competencia a fin de asegurar igualdad de condiciones durante la contienda.
 - b. Garantizar que las acciones afirmativas sean una realidad en la selección de candidaturas por mayoría relativa y por representación proporcional de los partidos políticos.
 - i. Promover para las minorías el pleno ejercicio de los derechos político-electorales con los más altos estándares de protección a los derechos humanos, eliminando las malas prácticas que atenten contra la dignidad y autonomía de las personas, garantizando el derecho a la no

⁶⁴ Al momento que terminamos la edición de este documento, el INE discute el informe propuesto por la UIF para emitir sanciones a los partidos políticos por los ingresos y egresos no reportados.

discriminación y la máxima inclusión social y cultural. Así como garantizar el principio de paridad constitucional.

- c. Evitar habilitar procesos políticos que van en contra de los tiempos legales -y constitucionales- establecidos en la ley, los cuales modifican las condiciones en los hechos de la contienda y ponen en riesgo la equidad en el procesos electoral.
5. A los partidos políticos y actores políticos:
- a. Transparentar los recursos que ya se han utilizado en las actividades partidistas y que tendrán impacto en el desarrollo del proceso electoral.
 - b. Evitar la simulación de selección de “coordinadores” territoriales de coaliciones políticas y ceñirse a los tiempos que establecen las leyes electorales.
 - c. Canalizar y procesar las diferencias a través de los cauces institucionales que tienen como tarea resolver los conflictos y defender los derechos político-electorales de la ciudadanía.
 - d. Respetar, cumplir y hacer cumplir las determinaciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, federales y locales, como lo son las medidas cautelares, resoluciones y sentencias sin simulación ni interpretaciones fuera de lo estrictamente establecido por las autoridades administrativas y jurisdiccionales.
 - e. Presionar para que se respete a la justicia electoral, frente a los actores políticos —que incluyen pero no se limitan al Presidente de la República— que han descatado las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE o las resoluciones del TEPJF.

X. CONCLUSIONES

Como se ha establecido a lo largo del informe, existen múltiples focos de alerta a la integridad, incluso a la viabilidad, de este proceso electoral, a pesar de que recién empezó. La inestabilidad normativa manifiesta en los intentos de reforma constitucional y legislativa supuso una temprana señal de alarma. Los procesos adelantados de selección de candidatos a duras penas disimulados como procesos de selección de coordinadores de coaliciones antes del inicio del proceso electoral trastocaron definitivamente la contienda. La ventaja de tiempo ofreció una ventaja a la coalición cercana al gobierno en turno; las coaliciones opositoras respondieron con el mismo desdén a los tiempos dispuestos por la ley en un intento de saldar la ventaja. Esta misma lógica se trasladó a la selección de personas candidatas en todos los niveles y puestos competidos en esta elección.

La respuesta de las autoridades ha sido tibia. Se emitieron lineamientos cuya implementación resultará en multas cuantiosas para los actores políticos, que se relacionan con estas sanciones como costos aceptables para avanzar en la contienda. Más que condenar las nuevas dinámicas para adelantarse a la elección, la decisión de las autoridades electorales ha sido encausar legalmente los actos ocurridos como parte del proceso interno, a pesar de que, para la ciudadanía resulta evidente la simulación y preocupante los límites a la fiscalización que se ha llevado a cabo para la promoción y publicidad de las personas “coordinadoras de las coaliciones”.

Esta situación se relaciona con otro de los focos de riesgo identificados: el debilitamiento institucional. La descalificación constante de las autoridades por parte del poder ejecutivo, los recortes presupuestales y la indebida conformación de las autoridades electorales pone en duda la capacidad operativa de las mismas para cumplir a cabalidad y con profesionalismo sus tareas.

Por otra parte, nos preocupa el contexto de violencia del país y su posible efecto en la votación, en la capacidad de participar como persona candidata, en la posibilidad del verdadero ejercicio democrático. Si la fuerza impera, la democracia no puede existir, Por esto, consideramos que es crucial monitorear la situación muy de cerca: la violencia será un factor determinante para la participación electoral de la ciudadanía y para la integridad física de las candidaturas.

Reiteramos: esta no es una elección normal. Por tanto, la necesidad de vigilar desde la sociedad civil todo lo sucedido, de cerca y sin interrupciones, se vuelve aún más apremiante. No existe en el país, otro esfuerzo como este: no en la magnitud de su alcance, ni en la dimensión de sus objetivos. Como organizaciones de la sociedad civil estamos absolutamente comprometidas con defender la integridad electoral. Las y los actores políticos que resulten ganadores de la elección no nos interesan; nos interesa que lo hagan en un contexto de equidad, integridad, legalidad en la competencia electoral. Nos interesa que las personas mexicanas puedan materializar sus derechos político-electorales. Para decirlo de manera simple: nos importa que las personas mexicanas tengan la posibilidad real de elegir libremente. En suma, nos importa la democracia mexicana.

Reiteramos nuestro compromiso con ésta. Los siguientes informes del ANIE, relativos a cada etapa del proceso electoral, reflejarán, como éste, ese compromiso.

XI. **ADDENDUM: LA CRISIS INSTITUCIONAL DENTRO DEL TRIBUNAL ELECTORAL**

La periodicidad de este informe se limitó hasta este punto a los hechos ocurridos hasta el inicio de las precampañas federales el 20 de noviembre de 2023. Todo lo que ha sucedido desde entonces se tratará en un informe posterior. No obstante, por la importancia para la integridad electoral que tiene la coyuntura que está teniendo lugar dentro del TEPJF al momento de la publicación de este documento, es necesario hacer mención de ésta —aunque en el informe posterior se trate con mayor detenimiento.

Como se explicó anteriormente,⁶⁵ actualmente, la Sala Superior del TEPJF se encuentra incompleta con sólo 5 magistrados electorales. El proceso para designar los dos faltantes se encuentra en proceso—instamos a que el Senado lo concluya a la brevedad.

Las tensiones dentro del máximo árbitro electoral se hicieron patentes el lunes 4 de diciembre de 2023, día en que el magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón presentó su informe de actividades frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La magistrada Mónica Soto y los magistrados Felipe de la Mata y Felipe Fuentes no se presentaron, a pesar de haber confirmado su asistencia. Las 3 sillas vacías hicieron patente el conflicto interno.

Posteriormente, hicieron explícita su inconformidad con la gestión de Reyes Rodríguez como presidente del TEPJF. Después de posponer la sesión del pleno de la Sala Superior múltiples veces, en la tarde del jueves 7 de diciembre, el grupo disidente intentó remover a Rodríguez Mondragón de la presidencia argumentando una pérdida de confianza con su gestión administrativa dentro del Tribunal. La sesión se interrumpió: el magistrado Rodríguez y la magistrada Janine Otálora se retiraron, al considerar que no había condiciones para un verdadero diálogo. A estos hechos, siguieron una serie de declaraciones de ambos lados

⁶⁵ Véase *supra*. p. 8.

descalificando a sus opositores y acusándolos de motivos ulteriores, tanto personales como políticos.

El lunes 11 de diciembre, volvieron a reunirse los y las magistradas y, después de varias horas, Reyes Rodríguez Mondragón presentó su renuncia como presidente del TEPJF.

Consideramos que los hechos sucedidos son de suma gravedad y suponen un riesgo a la integridad electoral por tener un impacto directo en la estabilidad institucional del Tribunal Electoral en momentos donde lo que está en juego es la elección más grande de la historia de nuestro país.

Además, frente a la opinión pública, mina la credibilidad y legitimidad del TEPJF como árbitro imparcial en la resolución de conflictos electorales, puesto que abre la puerta a que se desestimen las decisiones relativas a sentencias como una manifestación del conflicto interno y no cómo un desacuerdo sobre los criterios jurídicos que deben regir el actuar del máximo órgano electoral. En un contexto de debilitamiento institucional y de desestimación por parte de la opinión pública, la inestabilidad dentro del órgano socava su reputación.

Por otra parte, la reorganización administrativa interna para implementar un cambio en la presidencia del TEPJF suponen trabajo y recursos que deberían haberse destinado al ejercicio de las funciones del Tribunal como árbitro electoral. Ahora, el trabajo del Tribunal, que ya se encuentra funcionando a toda su capacidad, tendrá que dividirse en tareas de reorganización de órganos y procesos.

Como Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral es nuestro deber señalar los riesgos y los costos de esta decisión e instar a que los funcionarios electorales privilegien el diálogo y prioricen el fortalecimiento institucional tan necesario para la materialización efectiva de nuestra democracia.