

VOTO CONCURRENTE QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MTRO. MARTÍN FAZ MORA, RESPECTO AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2023-2024 Y SUS RESPECTIVOS ANEXOS.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, y 26, párrafos 7 y 9, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Consejo General”), presento VOTO CONCURRENTE, respecto del punto SEGUNDO del orden del día de la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 25 de agosto de 2023, convocada a las 10:00 horas, relativo al “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2023-2024 y sus respectivos anexos.”

ANTECEDENTES

1. El 31 de enero de 2014, se promulgó la Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Con la misma se creó el Instituto Nacional Electoral (en adelante “INE” o “Instituto”), al que se dotó de diversas atribuciones para la organización tanto de los procesos electorales federales, como locales. Entre otras, se le confirieron las atribuciones exclusivas para realizar la *capacitación electoral*, la ubicación de las casillas y la designación de los y las funcionarias de sus mesas directivas de todas las elecciones.
2. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió, entre otras normas, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”).

3. El 24 de octubre de 2018, se aprobó por mayoría de votos de las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la resolución identificada con la clave SUP-RAP-373/2018.

4. El 9 de noviembre de 2022, se aprobó por unanimidad de votos de las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la resolución identificada con la clave SUP-RAP-291-2022.

5. El 25 de agosto de 2023, a través del Acuerdo INE/CG492/2023, la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General aprobaron el Acuerdo y sus respectivos anexos, materia del presente voto concurrente.

C O N S I D E R A C I O N E S

Primero. Parte fundamental de nuestro modelo electoral recae en el respeto irrestricto a los principios de imparcialidad e independencia. Nuestro actuar, nuestras decisiones y determinaciones deben trasladar siempre el apego a los principios rectores que rigen la función electoral y garantizar el ejercicio pleno del derecho al voto de los y las ciudadanas mexicanas en condiciones de certeza y legalidad.

La Reforma Político-Electoral de 2014 erigió un nuevo edificio institucional para atender esta función, otorgándole al INE la rectoría del nuevo modelo nacional de elecciones, confiriéndole un ámbito de responsabilidad no solo sobre las elecciones federales, sino también sobre aquellas en el ámbito local, entendiendo que dicha rectoría es fundamental para garantizar el correcto desahogo de los procesos electorales. El artículo 41, Base V, Apartado B, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, CPEUM), señala lo siguiente:

“[...]”

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las Leyes:

a) *Para los procesos electorales federales y locales:*

1. *La capacitación electoral;*
2. *La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;*
3. *El padrón y la lista de electores;*
4. *La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;*
5. *Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;*
6. *La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y*
7. *Las demás que determine la Ley.*

b) *Para los procesos electorales federales:*

1. *Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;*
2. *La preparación de la jornada electoral;*
3. *La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;*
4. *Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;*
5. *La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;*
6. *El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y*
7. *Las demás que determine la ley.*

[...]"

No es fortuito que la primera atribución encomendada al Instituto para este nuevo esquema nacional electoral haya sido la capacitación electoral, pues de ella depende la correcta y objetiva integración de las mesas directivas de casilla.

Una parte central de esta integración, pasa por el reclutamiento y selección del personal que habrá de ir a visitar, notificar y capacitar a la ciudadanía que fue sorteada, cuestión que se encuentra regulada en la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2023-2024 (en adelante, ECAE), en específico, en el Manual de Reclutamiento, Selección y Contratación de las y los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales y sus diversos anexos, uno de los cuales, corresponde al ejercicio de revisión de requisitos legales, particularmente lo que tiene que ver con la determinación de si las personas aspirantes mantienen un vínculo con los partidos políticos nacionales o, en su caso, candidaturas independientes registradas, por haber fungido como representantes ante mesa directiva de casilla o aparecer registradas como militantes o afiliadas de estas asociaciones políticas.

Es sobre este punto que, si bien acompañé en términos generales la aprobación de la ECAE, discrepo de la decisión de la mayoría del Consejo General que optó por flexibilizar este procedimiento de revisión, poniendo en riesgo el perfil independiente que debieran tener estas figuras e imposibilitando la correcta revisión de un requisito legal con una temporalidad definida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como explicaré más adelante, y por lo cual presento este voto concurrente.

Segundo. La LGIPE, en el artículo 303, numeral 3, establece un conjunto de requisitos que deben cumplir las personas aspirantes para fungir como Supervisor o Capacitador-Asistente Electoral. Entre ellas, con el fin de garantizar que este personal se rija por los principios de imparcialidad e independencia. La Ley establece que estas personas no pueden estar afiliadas a ningún partido político, o haber participado activamente en alguna campaña electoral, como se puede ver a continuación:

“3. Son requisitos para ser supervisor o capacitador asistente electoral, los siguientes:

- a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y contar con credencial para votar;*
- b) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter imprudencial;*
- c) Haber acreditado, como mínimo, el nivel de educación media básica;*

- d) *Contar con los conocimientos, experiencia y habilidades necesarios para realizar las funciones del cargo;*
- e) *Ser residente en el distrito electoral uninominal en el que deba prestar sus servicios;*
- f) *inciso derogado*
- g) ***No militar en ningún partido político, ni haber participado activamente en alguna campaña electoral;***
- h) *No haber participado como representante de partido político o coalición en alguna elección celebrada en los últimos tres años, y*
- i) *Presentar solicitud conforme a la convocatoria que se expida, acompañando los documentos que en ella se establezcan.”*

De forma adicional, la Sala Superior del TEPJF a través del SUP-RAP-373/2018, en la revisión de la ECAE 2018-2019, estableció que la temporalidad que debía verificarse en el supuesto contemplado en el inciso g) antes referido era de un año:

“Así las cosas, si bien resulta exigible a los militantes comprobar que no militan en algún partido político, se estima que, la temporalidad o antigüedad de renuncia exigida en el Manual de Contratación es excesiva, por lo que es indispensable la redefinición del plazo que deberán de atender los interesados que se ubiquen en dicha hipótesis.

*En este sentido, a juicio de esta Sala Superior, **la temporalidad de separación de militancia partidista que debe exigirse a la ciudadanía que busque fungir como supervisora o capacitadora asistente-electoral es de un año contado a partir de la difusión de la convocatoria correspondiente.***”

Con tal fin, en los últimos procesos electorales, la ECAE establece un mecanismo de compulsas para verificar si las y los aspirantes se encuentran en el padrón de afiliados de algún partido político nacional, y en caso de aparecer en alguna de dichas bases, se establecían los siguientes supuestos:

La primera posibilidad es que la persona aspirante se abstenga de manifestarse, en cuyo caso, no continúa en el proceso de selección.

En caso de que la persona se manifieste, podían darse tres supuestos:

En el primero, la persona solicita tramitar su baja del padrón de militantes, no obstante, toda vez que debemos garantizar que las personas aspirantes tengan una desafiliación efectiva de al menos un año, en este caso la persona aspirante no podría continuar en el proceso de selección.

Una segunda posibilidad es que la persona señale haber renunciado a su afiliación o militancia. En este caso, se le solicita que presente la renuncia presentada al partido político que corresponda, debiendo aparecer en dicho documento la fecha en que renunció, además de contener el sello y firma del partido político, a fin de verificar que la persona haya renunciado a su militancia con anterioridad a un año a la emisión de la convocatoria para poder continuar en el proceso.

En el tercer supuesto, y que es donde radica la determinación que la mayoría del Consejo General decidió modificar de la cual me separo, la persona aspirante niega o desconoce la afiliación, en cuyo caso, la persona aspirante puede presentar su solicitud de baja, sin embargo, como debe cubrirse el criterio de temporalidad establecido por el TEPJF, se pone a su disposición el Oficio de desconocimiento de afiliación, con el cual anteriormente se permitía que la persona continúe en el proceso de selección. Aquí vale la pena señalar algunas consideraciones:

- 1) Con la finalidad de garantizar que las personas aspirantes cumplan el requisito de un año de temporalidad para la no militancia, con base en este oficio se permite que la autoridad realice la investigación correspondiente. Esto es así, pues ante la posibilidad de estar frente a un ilícito, tenemos la obligación de investigar los posibles hechos, frente a lo cual, ello puede derivar en un procedimiento ordinario sancionador.
- 2) El Instituto en ningún momento sugiere, obliga, o induce a la persona, ni a desconocer su militancia, ni a tramitar la queja.

- 3) La persona tiene el derecho, si es su voluntad, de presentar una denuncia por afiliación indebida en contra del partido político que corresponda.

Esto es así, porque la investigación a partir del desconocimiento de la afiliación es el único mecanismo con el que contamos como autoridad para verificar que dicho desconocimiento es cierto y que, en efecto, se trata de un ciudadano o ciudadana que pretende actuar como Supervisor Electoral o Capacitador-Asistente Electoral (en adelante SE y CAE), sin intereses partidistas. Como lo señaló el TEPJF en el mismo SUP-RAP-373/2018:

“Así, es claro que los supervisores/as y capacitadores/as deben satisfacer, en la medida posible, los estándares de independencia e imparcialidad, en tanto que sus funciones son presupuestas para el debido desarrollo de la elección, lo que involucra además el derecho de votar de la ciudadanía, y la autenticidad de los resultados.

De esta manera, deben evitarse al máximo posible cualesquiera factores o circunstancias susceptibles de incidir en el cumplimiento o valoración de su función, como lo pudiese ser el vínculo partidista con alguno de los participantes en la contienda electoral.

Asimismo, se desincentiva que los institutos políticos generen estrategias para que sus actuales afiliados/as se incorporen en las filas de la autoridad electoral con propósitos malintencionados.”

Tercero. Con la nueva medida adoptada, se elimina la necesidad de presentar el Oficio de desconocimiento de afiliación, y por ende, se impide a esta autoridad indagar sobre la legalidad de la afiliación, haciendo imposible que tengamos la certeza sobre si existen circunstancias efectivas que pudieran incidir en la actuación imparcial de las personas SE y CAE.

De la misma forma lo consideró la Sala Superior del TEPJF al señalar en el SUP-RAP-291-2022, lo siguiente:

“Siendo que, en la armonización de este procedimiento de selección y contratación, el INE sí desarrolló y argumentó los motivos específicos por los que lo hizo de esta manera en específico, sin dejar de advertir que cuenta con atribuciones suficientes para llevar a cabo este tipo de adecuaciones.

Y es que los mecanismos para el desconocimiento de una afiliación previstos en el multicitado acuerdo INE/CG207/2022, no necesariamente deben ser exactamente iguales a los que previó para el proceso de selección y reclutamiento de las personas que fungirán como supervisores y capacitadores-asistentes electorales para el periodo 2022-2023, ya que, si bien pueden tener algunas semejanzas, cada uno de ellos persigue finalidades y objetivos distintos.

En el primer caso, se está ante un mecanismo que busca salvaguardar el derecho a la libre afiliación de las personas, incluyendo su derecho a no militar en partido político alguno. Por lo que, en caso de encontrarse inscritos en un partido en el que ya no desean militar o manifiestan nunca haberse registrado, se les reserva su derecho para que decidan si solo desean obtener su baja de dicho padrón o, adicionalmente, buscan que el partido político sea sancionado con motivo de una posible indebida afiliación en perjuicio de sus derechos político-electorales y el mal uso de sus datos personales.

Mientras que, en el segundo caso, no solo se busca salvaguardar el derecho a la libre afiliación de las personas, sino que conjuntamente se está ante un procedimiento en el que el INE busca seleccionar y reclutar a personas que puedan fungir como supervisores y/o capacitadores-asistentes electorales, para lo cual, es indispensable que el Instituto cuente con los elementos necesarios para acreditar que las personas aspirantes a dichos cargos cumplan con los requisitos legalmente establecidos para ocuparlos.

De ahí que resulta impreciso el señalamiento del partido recurrente, acerca de que, con el establecimiento de este tercer supuesto de “Solicitud de baja de los datos personales en los padrones de militantes”, se les esté privando a las personas aspirantes de su derecho a decidir si desean o no instar alguna acción en contra del

partido político que las tiene registradas como afiliadas. Ya que dicho derecho se mantiene a salvo, con la única previsión de que en caso de decidir no promover un procedimiento para dirimir si dicha afiliación fue o no indebida, en el que se respete, incluso, la garantía de audiencia de los propios partidos políticos se estaría dejando de resolver si, en el fondo, se estaba o no ante una afiliación que haya sido obtenida o mantenida de manera ilícita.

Lo anterior es de suma importancia, porque en el primer caso, conocida como indebida afiliación en vertiente positiva, se tendría plena convicción de que la afiliación fue en todo momento ilegal, por lo que no se configuraría la prohibición prescrita en el artículo 303, párrafo 3, inciso g) de la LGIPE. Mientras que, en el segundo caso, conocido como indebida afiliación en vertiente negativa, tendría que saberse a partir de qué fecha el partido involucrado ha sido omiso de tramitar y dar de baja el registro de la persona aspirante, para que, a partir de ello, se analice si su desafiliación fue o no mayor al año exigido para tener por colmado ese mismo requisito.

Por otro lado, el actor también parte del error de considerar que la hipótesis prevista como supuesto para la “Solicitud de baja de los datos personales en los padrones de militantes”, dentro de la estrategia de capacitación y asistencia electoral, necesariamente implica el que una persona desconoce o niega la afiliación partidista que le fue detectada dentro de los procedimientos de compulsas que lleva a cabo el INE. Sin embargo, esto no es así, ya que válidamente puede darse la situación en que una persona únicamente desee darse de baja de un padrón de militantes, pero sin cuestionar ni poner en entredicho o controvertir su validez o vigencia hasta ese momento, con lo que queda claro que la persona interesada mantiene en todo momento su derecho a decidir si emprende o no una acción legal en contra del referido instituto político, en similares condiciones que las salvaguardadas por el diverso acuerdo INE/CG207/2022. Empero, al ejercer dicha opción, no puede perderse de vista que con ello también se impide al Instituto conocer si con anterioridad a dicha fecha el partido político había mantenido indebidamente a la persona en su padrón de militantes.”

Coincido plenamente con la Sala Superior en que resulta indispensable que el Instituto cuente con los elementos necesarios para acreditar que las personas aspirantes a dichos cargos cumplan con los requisitos legalmente establecidos para ocuparlos, de lo contrario se abre la puerta a posibles fraudes a la ley que desemboquen en un detrimento directo en la conformación de las mesas directivas de casilla.

El procedimiento no solo de queja, sino de verificación en su conjunto de la no militancia con anterioridad a un año, ha tenido sin lugar a dudas un efecto disuasorio. Por ejemplo, para el PE 2020-2021 se identificó que, de 383,499 aspirantes, 22,806, es decir, el 5.95%, tenían afiliación a algún partido. De ellos, fueron contratados solamente 1,025.

Es así como,, del total de aspirantes, solamente un 0.26% fue contratado después de haber resultado afiliado a un partido político como parte de la compulsa, con lo que se comprueba que los mecanismos establecidos funcionan para introducir este efecto disuasorio en el proceso de contratación de estas figuras.

En conclusión, la presentación del oficio de desconocimiento y el correspondiente inicio de un procedimiento ordinario sancionador es, hasta el momento, es la mejor herramienta con la que cuenta este Instituto para garantizar la imparcialidad de las personas contratadas.

Cuarto. Es por lo anterior, que disiento de la medida adoptada pues no supeditar la continuación en el proceso de reclutamiento y selección de un aspirante que haya aparecido como militante de un partido político a la presentación del Oficio de desconocimiento de afiliación, y por ende, al inicio de un Procedimiento Ordinario Sancionador nos impide llevar a cabo las indagatorias correspondientes para tener certeza sobre la legalidad o no de las cédulas de afiliación desconocidas, con lo que se torna imposible verificar el requisito de un año de no militancia establecido en la ley y acotado por la Sala Superior.

De esta forma, aceptar solo la solicitud de baja dentro del trámite de contratación exenta a las personas interesadas de comprobar que no se encontraban inscritas en algún padrón de militantes durante el año anterior, pues no existe la posibilidad real de averiguar si efectivamente se trató de una afiliación indebida o no.

En otras palabras, con la modificación aprobada por la mayoría no solo se elimina de facto la disposición que garantiza la no vinculación partidista, al excluir a aquellas personas aspirantes hayan militado con algún partido político durante el año previo a su contratación, sino que además, en términos de lo sostenido por la Sala Superior en el SUP-RAP-373/2018, con ello también se impediría la aplicación eficaz del requisito establecido en el párrafo 3, inciso g), del artículo 303 de la LEGIPE, lo que tiene como consecuencia la puesta en riesgo de los principios constitucionales rectores en materia electoral, como son la independencia y la imparcialidad, en la integración de mesas directivas de casilla.

En conclusión, estoy convencido que la flexibilización en la verificación de este requisito legal generará un incentivo negativo sobre un fenómeno que durante años hemos buscado contener, que es la inserción de intereses partidistas entre el personal encardado de capacitar a las personas funcionarias de casilla y en general sobre la integración de las mesas directivas de casilla.

Por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, y 26, párrafos 6 y 9, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento VOTO CONCURRENTE, respecto del punto SEGUNDO del orden del día de la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 25 de agosto de 2023, convocada a las 10:00 horas, relativo al “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2023-2024 y sus respectivos anexos.”

Mtro. Martín Faz Mora
Consejero Electoral

