

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, INCISO A) Y 26, NUMERAL 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, FORMULA LA CONSEJERA ELECTORAL NORMA IRENE DE LA CRUZ MAGAÑA, EN EL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE APRUEBA LA ADENDA PARA INCORPORAR CRITERIO QUE ATIENDE EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE LAS Y LOS SUPERVISORES ELECTORALES Y CAPACITADORES-ASISTENTES ELECTORALES QUE FORMA PARTE DE LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2023-2024 Y SUS RESPECTIVOS ANEXOS, QUE SERÁ APLICABLE AL PROCESO ELECTORAL 2023-2024 Y, EN SU CASO, A LOS EXTRAORDINARIOS QUE DERIVEN DE ÉSTE

Disiento de la aprobación de este Acuerdo, ya que no comparto la adenda que se propone insertar en la ECAE, por las siguientes razones.

- **Afectación a los principios de certeza y legalidad.**

En primer lugar, disiento de la propuesta al considerar que contraviene los principios de certeza y legalidad.

Se afecta el principio de certeza, ya que la adenda implica una modificación sustantiva al Manual de reclutamiento que puede generar afectación a los derechos de las personas que ya se inscribieron y están participando en el proceso de contratación de las personas capacitadoras asistentes y supervisoras electorales que colaborarán en el proceso electoral federal en curso.

Ello es así, ya que la adenda **incorpora nuevas reglas** en el procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de los SE y CAE, específicamente, modifica una parte sustantiva del proceso de compulsas que previamente había sido aprobado por este mismo Consejo General, habida cuenta que establece que en los casos en que alguna persona aspirante aparezca como militante o afiliada a un partido político

y se desconozca dicha afiliación, la autoridad electoral tendrá la obligación de iniciar oficiosamente un procedimiento ordinario sancionador a fin de determinar si la afiliación fue indebida o no; sin embargo, se incorpora la obligación de apercibir a la persona aspirante que si como resultado de la investigación del procedimiento ordinario se advierte que está debidamente afiliada, se iniciará un procedimiento sancionador en su contra para determinar la responsabilidad y, en su caso, imponer la sanción correspondiente.

Situación que no se contemplaba originalmente en el Manual de reclutamiento, dado que en el proceso de compulsas únicamente se establecía que la persona aspirante al desconocer la afiliación a un partido político podría presentar una queja si así fuera su voluntad; es decir, era potestativa la facultad para iniciar un procedimiento sancionatorio en contra de algún partido político, ya que este órgano colegiado había considerado suficiente que la persona desconociera la afiliación y presentara su solicitud de baja del partido, y adicionalmente si era su voluntad, instara alguna acción legal contra la fuerza política que considerara que le hubiera afectado su derecho de asociación, y tampoco se contemplaba una consecuencia en contra de las personas aspirantes.

No obstante, la modificación aprobada no sólo incorpora una obligación para la autoridad electoral, sino que también adiciona la consecuencia jurídica de excluirlas del proceso de reclutamiento o rescindir su contratación y, además, se inserta un acto de coacción porque se les apercibirá que podrán ser sujetos a un procedimiento legal en su contra y podrán ser sancionadas sino pueden demostrar que la afiliación fue realizada indebidamente.

Dicho supuesto implícitamente les impone la obligación de probar la ilicitud que pudiera haber cometido un partido político en su contra; es decir, se les arroja la carga probatoria a las personas aspirantes sobre conductas probablemente atribuibles a un partido político; lo cual, es una nueva obligación que no se contemplaba en el proceso de compulsas original.

De ahí que sea evidente que la adenda no implica una modificación instrumental al proceso de compulsa, sino que modifica sustantivamente uno de los escenarios que originalmente se habían aprobado por este Consejo General, al incorporar una obligación a cargo de la autoridad electoral de ejercer sus facultades sancionatorias en contra de algún partido político y de las personas aspirantes, según sea el caso; pero también, al insertar consecuencias sancionatorias en contra de quienes participan en el proceso de reclutamiento y no tienen la posibilidad de comprobar que su afiliación no fue legal.

En ese contexto, la adenda rompe con el principio de certeza al modificar las reglas que le tendrían que haber sido aplicadas a todas las personas que atendieron la convocatoria para ser contratadas como CAE´s y SE, puesto que la modificación sustantiva se está realizando a más de 35 días que comenzó el reclutamiento y que se ha estado realizando el procedimiento de compulsa que con este acuerdo se está modificando.

De ahí que al cambiar las reglas de reclutamiento en pleno desarrollo del proceso de compulsa se genera incertidumbre en las personas que ya pasaron esta etapa, respecto cuál es el supuesto que se les debe aplicar, esto implica que se les coloque en estado de indefensión a las personas cuya afiliación ya fue revisada con las reglas anteriores, y ahora tendrían que volver a ser revisadas bajo un supuesto y consecuencias diferentes; más aún, cuando en su perjuicio, se les estaría aplicando retroactivamente una regla que si bien esta inserta en un Manual, materialmente tiene los efectos de una norma jurídica al imponer un supuesto de hecho y sus respectivas consecuencias jurídicas.

En efecto, el principio de certeza implica que las personas conozcan con antelación, las normas que les serán aplicadas en algún supuesto de hecho y así estar en condiciones de predecir la consecuencia jurídica que recaería sobre ellas en caso de incumplir alguna obligación o abstenerse de realizar cualquier conducta.

Principio que en este caso es inobservado, dado que ya casi al finalizar el proceso de reclutamiento se pretende modificar las reglas que se siguen para la compulsa e imponer obligaciones y consecuencias para diferentes sujetos, tales como la autoridad electoral, los partidos políticos, pero sobre todo para las personas que pretenden ocupar los cargos de CAE y SE.

Aunado a ello, se genera incertidumbre porque se da trato diferenciado entre aquellas personas que ya pasaron la compulsa y, en principio, no les fue aplicado este mecanismo de revisión, respecto de aquellas personas que en estos seis días atiendan la convocatoria y se inscriban al proceso de reclutamiento y que previamente podrán prever las consecuencias de resultar afiliadas a un partido político, como lo podría ser la instauración de un procedimiento sancionador en su contra y hasta la imposición de una sanción, tomando como ejemplo las consecuencias más gravosas, dado que no paso por alto el hecho de que se les puede excluir del proceso de reclutamiento o rescindirles su contrato.

Aunado a ello, la adenda incumple con el principio de certeza, ya que la modificación también afecta a los partidos políticos, al incorporar una acción de la autoridad electoral que les puede afectar al iniciarles un procedimiento ordinario sancionador que dependerá de la actividad de las personas aspirantes que puedan demostrar su debida o indebida afiliación

Ahora bien, para reforzar mi razonamiento sobre la falta de certeza que genera una adenda al proceso que está por concluir, brevemente muestro las etapas y fechas que han terminado en el proceso; así como el número de personas que, actualmente, han atendido la convocatoria y se han sometido al procedimiento de compulsa:

- **Difusión de la convocatoria a nivel federal**

16 octubre al 28 noviembre; es decir, en **6 días** deja de difundirse.

(nivel local se da conforme a calendarios de OPL, por lo que comenzarán conforme al inicio de sus procesos electorales lcoales)

- **Recepción de solicitudes y documentos de las y los aspirantes a SE y CAE.** 16 de octubre al 28 de noviembre, en **6 días** dejan de recibirse documentos para el registro.

Aquí es importante mencionar que el proceso de compulsas se realiza desde el primer día en que comienza la recepción de solicitudes y hasta el último día en que se reciben.

- **Periodo para subsanar inconsistencias.**

Del 16 de octubre al 2 de diciembre de 2023, de la revisión documental incluida la compulsas, se les otorga un plazo de tres días a las personas para que puedan subsanar deficiencias en la entrega de su documentación.

- **Total de aspirantes registrados**

112,526 personas

- **Aspirantes registrados con cápsula de inducción**

59,684 personas

Estos datos evidencian el grado de afectación que se está generando a las personas aspirantes que ya se registraron y finalizaron su proceso de compulsas con alguno de los tres escenarios que originalmente se previeron, ya que la propuesta de adenda implica una actividad que, en primera instancia, no les fue aplicada a todas las personas aspirantes, puesto que se tenía que realizar durante el proceso de compulsas; sin embargo, ahora se les pretende aplicar de manera retroactiva consecuencias jurídicas que les podrían resultar gravosas tal y como lo es la instauración de un procedimiento sancionatorio que pudiera derivar en una sanción en su contra.

Situación que también afecta la operatividad del procedimiento, ya que ahora nuestros órganos desconcentrados deberán realizar las actividades de notificación y

apercibimiento a las personas que ya se registraron y están por realizar su compulsas; así como a los aspirantes que ya habían superado el proceso de compulsas sobre el supuesto de que la instauración de un procedimiento contra el partido era potestativo y no había una consecuencia en su contra.

Bajo estas circunstancias considero que esta adenda no cumple con el principio de certeza que rige a la función electoral.

Por otra parte, tampoco se observa el principio de legalidad, ya que de acuerdo con el artículo 111 del reglamento de elecciones, la ECAE y sus anexos, entre ellos, el manual de reclutamiento, tienen que ser aprobados por este consejo general a más tardar un mes antes del inicio del proceso electoral, lo que implica que este órgano colegiado, con antelación, debió prever la posibilidad de aplicar este procedimiento de compulsas y las consecuencias jurídicas tanto para los partidos como para la ciudadanía que ahora se pretenden implementar.

En ese sentido, si bien en el mes de agosto aprobamos la ECAE, lo cierto es que en el acuerdo claramente establecimos los supuestos por los que se podrían realizar cambios, modificaciones o ajustes a la estrategia; el primero de ellos, cuando aprobado el presupuesto 2024 resultaran necesarias algunas modificaciones para su debida instrumentación; es decir, sólo se pueden realizar modificaciones instrumentales, pero no establecer modificaciones sustanciales que pudieran afectar derechos de terceras personas o de los partidos políticos.

El segundo supuesto se da cuando ante casos de fuerza mayor, fortuitos o razones que impidan la realización de las actividades de integración de mesas directivas de casilla conforme a los tiempos del calendario, se deban implementar modificaciones y medidas operativas; es decir, otra vez el Consejo General previó que a la estrategia sólo se le podrían realizar ajustes instrumentales y no sustantivos.

Ninguno de los supuestos anteriores se actualiza con esta adenda; y por tanto, no se podría incorporar una modificación sustantiva como la que se propone, ya que sin

presentarse una circunstancia especial y urgente, se pretende modificar una determinación del Consejo General respecto de la etapa de valoración integral del procedimiento de reclutamiento.

Aquí traigo a colación que Sala Superior al resolver el recurso de apelación 315 de 2023, en donde revisó la incorporación de la primera adenda que se proponía a la ECAE, expresamente señaló que **no tenía como finalidad ejecutar o instrumentar la ECAE**—en términos de lo previsto en los puntos de acuerdo cuarto y quinto del INE/CG492/2023—, sino que constituía una modificación a la etapa de valoración integral del procedimiento de reclutamiento, sin que se advierta su carácter instrumental o la presencia de alguna circunstancia que impida la realización de las actividades calendarizadas.

Consideración que por analogía puede ser aplicada a este caso, ya que no se trata de cambios que pretendan instrumentar la ECAE, sino de la imposición de obligaciones para la autoridad electoral y consecuencias perjudiciales para los partidos políticos y las personas aspirantes que, incluso, se les pretende aplicar de manera retroactiva en su perjuicio.

De ahí que esta propuesta incumpliría con las reglas que este Consejo General ha emitido para la realización de ajustes o modificaciones a la ECAE y sus anexos; y por tanto, deja de observar el principio de legalidad; más aún, cuando se trata de echar para atrás una determinación previa de este Consejo General, puesto que los escenarios y etapas del proceso de compulsas ya habían sido claramente establecidos en la aprobación original de la ECAE.

En efecto, esta determinación revoca una previa que emitió este Consejo General puesto que afecta derechos que originalmente le habían sido concedidos a las personas aspirantes, como el es el de participar como aspirante a CAE y SE sin que se le imponga la posibilidad de que se inicie un procedimiento sancionatorio en su contra y, consecuentemente, se le pueda imponer una sanción; o bien, que se le excluya del proceso de reclutamiento y se le rescinda su contrato.

También se afecta a los partidos políticos, puesto que ahora se impone la obligación de instaurar un procedimiento oficioso en su contra en los casos en que una persona aspirante desconozca una afiliación y solicite su renuncia; lo cual, en la ECAE originalmente no fue previsto, dado que el inicio de un procedimiento sancionador quedaba al arbitrio de la persona que se sintiera afectada y no como una obligación de la autoridad electoral.

- **Disenso contra la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la adenda.**

Por otra parte, no comparto la adenda, ya que considero que no es una medida necesaria porque la ECAE sí contemplaba mecanismos para garantizar la equidad y la imparcialidad en la selección de las personas capacitadoras y asistentes electorales.

Lo anterior, dado que en la aprobación de la ECAE el Consejo General consideró que las directrices de la compulsa eran razonables y suficientes para cumplir con la obligación del legislador para evitar la injerencia de la militancia en la función electoral y a la vez maximizar la participación ciudadana en el desarrollo del proceso electoral.

De ahí que la medida aprobada en la adenda no sea la única posible para llegar al fin legítimo de salvaguardar los principios de imparcialidad e independencia, sino que tal y como se previó originalmente, existían otros mecanismos menos gravosos que claramente permitían evitar que personas que guardaban la ideología o tenían evidentes vínculos partidistas formaran parte de la función de capacitación y supervisión electoral.

La propuesta tampoco cumple con la idoneidad, ya que se está generando a seis días de que termine el proceso de compulsa que se modificó; es decir, que por más de 30 días se implementó el procedimiento que originalmente fue aprobado por el Consejo General y no se tiene una base objetiva que nos demuestre que dicho procedimiento fue insuficiente para evitar que se afectara el proceso de reclutamiento al intentar incorporarse un alto porcentaje de personas con evidentes vínculos partidistas ni que

ello se ha dado mayormente en algún estado, municipio o distrito electoral para generar alguna afectación a la integración de las mesas directivas de casilla.

En ese sentido, esta medida resulta restrictiva y no aporta elementos reales y eficientes para salvaguardar los principios rectores del proceso electoral; y por el contrario, podría imponer cargas indebidas a la ciudadanía para que demuestre que ya no está afiliada a un partido político o sufrir la consecuencia en su valoración final.

Ello es así, ya que la instauración de un procedimiento ordinario sancionador, por sí mismo, no es eficaz para garantizar que personas afiliadas a un partido político no busquen participar en el proceso de reclutamiento de CAE y SE, dado que no es un procedimiento sumario que se resuelva en plazos breves; por el contrario, es un procedimiento que posee tiempos de trámite, investigación y resolución que no permitirían que se resolvieran antes de la contratación o previo a que finalice el periodo por el cual son contratadas las personas, tal es el caso que en pleno 2023, este Consejo General ha emitido resolución en procedimientos por indebida afiliación relacionados con el proceso electoral federal 2021; lo que evidencia que no es un mecanismo eficaz para poder determinar si es necesario excluir a una persona del proceso de reclutamiento o si se le debe rescindir la contratación.

Tampoco considero que sea una medida que cumpla con la proporcionalidad; por el contrario, resulta altamente gravosa para las personas que desean participar, ya que, por una parte, impone una carga a la ciudadanía de demostrar que no se está debidamente afiliado aún y cuando en muchas ocasiones se enteran de la afiliación por el resultado de la compulsa y no cuentan con elementos probatorios para desacreditarla y menos en un plazo tan corto como el que se pretende.

Y por otra parte, ahora se les impone la posibilidad de ser sancionadas sino son capaces de demostrar que quien actuó de manera indebida fue el partido político y no la persona aspirante.

Situación que se agrava si se toma en cuenta que se pretende aplicar de manera retroactiva a todas aquellas personas que previo a la modificación, ya habían superado el proceso de compulsión sin tener la coacción de ser sancionados, lo que claramente implica una afectación a su esfera de derechos porque de no tener elementos probatorios para desvirtuar una presunción de la autoridad, se les puede imponer una sanción económica o se les puede despedir y dejar de pagarles un salario que ellos preveían como medio de subsistencia.

Además, por lo que se aplica un mecanismo que no ha demostrado la eficacia disuasiva que supuestamente garantiza los principios de imparcialidad e independencia, y no se toma en cuenta que la EACE contaba con otros mecanismos que eran menos gravosos y que permitían a esta autoridad tener elementos de alto grado convictivo respecto de que las personas ya no tenían o nunca habían tenido algún vínculo partidista.

Por estas consideraciones es que considero disiento de la aprobación de este acuerdo y formulo este voto particular.

Consejera Electoral

Norma Irene de la Cruz Magaña

