

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR LA QUE SE APRUEBA LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL PARA EL PROCESO ELECTORAL 2017-2018 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, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante "Consejo General"), presento VOTO PARTICULAR, respecto del punto UNICO del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 5 de septiembre de 2017, al término de la sesión extraordinaria convocada para la misma fecha a las 10:00 horas, relativo a la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018 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 confirió la

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas de todas las elecciones.

Asimismo, se previó que contara con facultades extraordinarias<sup>1</sup> para: a) asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales (en adelante "OPL"); b) delegar en ellos diversas atribuciones, o c) atraer a su conocimiento cualquier asunto competencia de los OPL, cuando su trascendencia así lo ameritara o para sentar un criterio de interpretación.

Por último, en sus artículos transitorios se estableció, por una parte, que una vez integrado el INE, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderían delegadas a los OPL<sup>2</sup>. Por otra, que a partir del 2015, las elecciones federales y locales se celebrarían el primer domingo de junio del año correspondiente, salvo aquéllas que se verificaran en 2018, las cuales se llevarían a cabo el primer domingo de julio.

2. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidieron, entre otras normas, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante "LGIPE"), y la Ley General de Partidos Políticos. En la primera se previó que en los años en que se realicen elecciones federales y locales concurrentes en una entidad, el Consejo General deberá instalar una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección.

---

<sup>1</sup> Que sólo podrían ser ejercidas en los supuestos previstos en ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General.

<sup>2</sup> Precisando que la delegación y reasunción posteriores de estas atribuciones se sometería a lo dispuesto en la propia Constitución.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

3. Con motivo de los procesos electorales de 2014-2015, y derivado de la necesidad de instalar casillas únicas en las entidades con proceso electoral local concurrente, mediante el Acuerdo INE/CG100/2014, de 14 de julio de 2014, el Consejo General aprobó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, delegadas a los OPL por los transitorios constitucionales de la reforma.

4. El mismo 14 de julio el Consejo General aprobó, mediante el Acuerdo INE/CG101/2014, la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral de dichos procesos electorales, primeros en los que se ejercerían las atribuciones “nacionales” del INE.

5. Tras la experiencia en la organización de los procesos electorales concurrentes de 2014-2015, para las elecciones extraordinarias que derivaron de los mismos<sup>3</sup>, y los comicios locales de 2015-2016, el Consejo General aprobó un conjunto de Acuerdos, en ejercicio de su facultad de atracción, para regular distintas actividades competencia de los OPL, en las que se advirtió la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, así como normar y homologar procedimientos para el adecuado desarrollo de la función electoral.

6. Finalmente, y con base en lo anterior, el 7 de septiembre de 2016, mediante el Acuerdo INE/CG661/2016, el Consejo General aprobó el Reglamento de Elecciones del INE (en adelante “Reglamento de Elecciones” o “Reglamento”), cuyas finalidades eran, entre otras: a) recopilar en un solo instrumento, los distintos Acuerdos emitidos por el Consejo General con motivo del ejercicio de sus

---

<sup>3</sup> Que incluyeron la organización del proceso electoral local extraordinario de la Gobernatura del estado de Colima, asumida por el INE, en virtud de un mandato de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

atribuciones nacionales; b) homogeneizar las actividades y procedimientos relativos a la organización y desarrollo de las elecciones federales y locales, y c) inyectar más certeza tanto al Instituto, como a los OPL y a los distintos actores políticos, en torno a las reglas aplicables a la organización de los comicios que se celebrarían en el país.

7. Como parte de las actividades preparatorias de los procesos electorales federal y locales de 2018, el 21 de agosto de 2017, en sesión de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica se discutió y turnó al Consejo General el proyecto de Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018 y sus respectivos anexos (en adelante "Estrategia").

Ello, previo el desahogo de por lo menos 4 reuniones de trabajo con los partidos políticos, en las que se discutieron los puntos centrales de los apartados de capacitación de la Estrategia; sin embargo, en las mismas no se presentó para su análisis el Programa de Asistencia Electoral, el cual únicamente fue discutido en el marco de esa sesión de la Comisión. En ella, varios de los integrantes del Consejo General planteamos la necesidad de ajustar dicho Programa, pues la regulación de las actividades de asistencia correspondientes a las elecciones locales que incluía, no era acorde con lo establecido en el Reglamento de Elecciones.

8. El 28 de agosto de 2017, en sesión de Consejo General, a propuesta del Consejero Marco Antonio Baños Martínez —misma que fue aprobada por unanimidad—, se retiró el proyecto de Acuerdo relativo a la Estrategia, con el propósito de armonizar el Programa de Asistencia Electoral con el Reglamento de Elecciones.



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

9. El 4 de septiembre de 2017 se celebró una sesión de Comisiones Unidas de Organización Electoral y la de Capacitación Electoral y Educación Cívica a fin de discutir y aprobar una nueva propuesta de Estrategia, en términos de lo mandatado por el Consejo General. No obstante, el Programa de Asistencia Electoral puesto a discusión y aprobado por las Comisiones, seguía sin ajustarse a lo establecido en el Reglamento de Elecciones. Aunado a ello, se eliminó el "orden de visita", del apartado de capacitación de la misma Estrategia.

10. El 5 de septiembre de 2017, a través del Acuerdo INE/CG399/2017, la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General aprobaron la Estrategia en los términos en que fue turnada al máximo órgano de dirección, con pequeños ajustes en lo correspondiente a la eliminación del orden de visita. De los puntos resolutive del Acuerdo aprobado, destacan los siguientes:

*"Primero.- Se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018, conformada por: el Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral; el Programa de Asistencia Electoral, así como el Manual de Contratación de las y los Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales, el Programa de Capacitación Electoral (estructura curricular), los Mecanismos de Coordinación Institucional (DECEyEC-DEOE-DERFE-DEA/JL-JD/CL-CD), la Articulación-Interinstitucional (INE-OPL) y los Criterios para la elaboración de materiales didácticos y de apoyo, mismos que se agregan como Anexos del presente Acuerdo.*

[...]

*Tercero.- Se instruye a la Comisión de Capacitación y Organización Electoral para que, a más tardar en el mes de octubre del año en curso, presente a la consideración del Consejo General una propuesta de reglas que los consejos y juntas distritales ejecutivas*



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

*observarán en las visitas a la ciudadanía que resulte sorteada en cada sección electoral para la integración de las mesas directivas de casilla.*

*[...]*

*Octavo.- Se instruye a las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral para que realicen los trabajos conducentes para la adecuada implementación de los proyectos del Programa de Asistencia Electoral relacionados con la preparación y distribución de la documentación y materiales electorales a los presidentes de las mesas directivas de casilla, escrutinio y cómputo en casilla única, mecanismos de recolección y cómputos de las elecciones en las 30 entidades federativas con comicios locales concurrentes con las federales, a fin de asegurar, a través de las determinaciones que en su momento apruebe este Consejo General, el debido cumplimiento de las atribuciones legales y reglamentarias del Instituto y de los OPL Electorales, en la materia.*

*[...]*

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.** Tal como lo he sostenido en diversas ocasiones, la reforma político-electoral de 2014 instauró un nuevo modelo de distribución de competencias —en el ámbito administrativo electoral— para la dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales en nuestro país. A este Instituto lo dotó de un conjunto de facultades y obligaciones, con el objeto de materializar su carácter de autoridad nacional. Así, se pusieron en manos de esta autoridad, entre otros, las atribuciones con que anteriormente contaba el Instituto Federal Electoral (en adelante “IFE”), en relación con la organización del proceso electoral federal, y se le dotó de nuevas atribuciones en el ámbito local.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

Por ello, los motivos de mi disenso con la decisión adoptada por la mayoría de los Consejeros y las Consejeras Electorales, se centra en dos temas fundamentales de la organización del proceso electoral. Es mi convicción que los mismos afectan de forma transversal y directa no sólo las atribuciones conferidas a este Instituto, sino que ponen en riesgo la certeza de la organización del propio proceso electoral 2017-2018, tanto respecto de la imparcialidad que se requiere para la integración de las mesas directivas de casilla, como de las actividades asociadas a la asistencia electoral —antes, durante y después de la jornada electoral—, y que están vinculadas con las elecciones concurrentes que se desarrollarán en el proceso electoral que ya está en curso.

A fin de contextualizar los motivos de mi disenso, resulta importante hacer un breve recuento de la historia electoral reciente en nuestro país. La **Reforma constitucional en materia político-electoral de 2014**, tuvo entre sus principales puntos de partida, el reconocimiento de: a) por un lado, las carencias y deficiencias democráticas que hasta ese momento se identificaban en México, particularmente, en el plano de las elecciones locales, y b) por otro, los valores y prácticas que el entonces IFE había ofrecido en el tránsito a la democracia de nuestro país —en particular, en lo relativo a la profesionalización de su personal, y en las actividades propias de la capacitación y organización electoral.

De la misma se **derivó, entre otras cuestiones, la extinción del IFE, para dar paso a la creación del INE —dotado de nuevas atribuciones “nacionales”—**, mismo que junto con los OPL, sería responsable de la función estatal de organizar elecciones. Esto **trajo como consecuencia una modificación sustancial a la**

**estructura y la distribución de las facultades y responsabilidades** de las instituciones electorales, principalmente en el ámbito local.

Así, la creación del INE buscaba dar lugar a una nueva institucionalidad en materia de procesos electorales, en la que lo que el IFE consolidó por más de 20 años, fuera también una práctica para las elecciones de carácter local. Ello, para lograr una mejora en las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en éstas, sentando las bases para homogeneizar todos los procesos electorales que se celebraran en el territorio nacional.

Con este propósito, se conservaron íntegras las atribuciones del INE en cuanto a la organización de las elecciones federales; pero también se le dotó de facultades tanto de ejecución directa<sup>4</sup>, como de regulación<sup>5</sup> de los comicios en el ámbito local. De esta forma, se encomendó al INE el rol de autoridad rectora y supervisora de todos los procesos electorales que se desarrollaran en el país.

Desde su aprobación, los propósitos de la reforma han enfrentado diversos retos y adversidades para su implementación; valgan dos ejemplos para evidenciarlo. En primer lugar, al crear una institución nacional con atribuciones constitucionales para desarrollar algunas de las funciones específicas en los procesos electorales locales, cruciales para la certeza en el desarrollo de los mismos —en particular, las relativas

---

<sup>4</sup> Por lo que hace a: *i*) la capacitación electoral; *ii*) la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; *iii*) el padrón y la lista de electores; *iv*) la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; *v*) la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y *vi*) la administración de los tiempos del Estado en materia electoral.

<sup>5</sup> En lo relativo a la emisión de 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. Así como por lo que hace al ejercicio de la facultad extraordinaria de atracción, para conocer cualquier asunto de la competencia de los OPL, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

a la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva—, y de igual modo, incluir un artículo transitorio a la propia reforma constitucional, a través del cual estas funciones se delegan a los OPL, hasta en tanto el INE las reasuma<sup>6</sup>.

En segundo lugar, al establecer previsiones constitucionales a partir de las cuales se aprobarían Leyes Generales en materia de procedimientos e instituciones electorales, a las que se tendrían que sujetar incluso las regulaciones locales —lo cual en sí mismo implicaba la homologación de los procesos, necesaria para un modelo con atribuciones mixtas entre el INE y los OPL, por lo que hace a los comicios locales—, pero aprobar una LGIPE que consta de 493 artículos, entre los cuales, únicamente 17 establecen reglas comunes y generales para los procesos electorales federales y locales, uno se refiere a la coordinación entre el INE y los OPL, y otro más, prevé las reglas generales que las leyes electorales locales deberán considerar respecto de los procedimientos sancionadores.

El resto de la Ley —excepto 21 artículos que regulan a los OPL y las autoridades jurisdiccionales locales, en cuanto a su integración, requisitos de elegibilidad, proceso de elección y remoción y sus atribuciones— se refiere al INE, sus atribuciones y el desarrollo del proceso electoral federal. Sin embargo, no se incluyeron reglas que homologaran los procesos electorales locales, ni que regularan la participación del INE en los mismos —principalmente en cuanto al ejercicio de sus funciones de capacitación, ubicación de casillas y designación de funcionarios de mesa directiva.

---

<sup>6</sup> Ello, con independencia de que, debido a que las primeras elecciones que se celebrarían tras la reforma, serían las concurrentes de 2014-2015, resultó indispensable que el INE reasumiera estas funciones, a fin de poder instalar la “casilla única” mandatada por la LGIPE.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

En este contexto, los efectos de la creación del INE, no pasaban sólo por las modificaciones constitucionales y legales, sino por la conformación de un órgano de dirección independiente, cuyas determinaciones garantizaran la autonomía de la institución de Estado que se creaba, así como la capacidad en la instrumentación de las nuevas reglas y los propósitos derivados de la reforma.

Con este fin, se dotó al Instituto, además de las atribuciones señaladas, de un conjunto de facultades extraordinarias para, en los supuestos previstos por la ley, y con el voto de al menos ocho Consejeros Electorales: a) asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los OPL; b) delegar en los OPL las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; y c) atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPL, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

En este contexto, el conjunto de atribuciones —ordinarias y extraordinarias— de las que se dotó al INE implica, a su vez, **la necesidad de una nueva mirada institucional** —que necesariamente debe ser la base de las decisiones que adopte el Consejo General, como máximo órgano de decisión— **respecto de nuestro papel, pero principalmente, nuestra responsabilidad, en el desarrollo de los procesos electorales no sólo federales, sino locales que se celebren en el país.**

**SEGUNDA.** A partir tanto de las previsiones, como de las omisiones constitucionales y legales en la materia, la definición de las tareas y responsabilidades del INE en el Sistema Nacional de Elecciones ha sido una construcción compleja, que ha partido de las experiencias tanto en la organización

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL

de elecciones concurrentes en el 2014-2015, como de la visión con la que, derivado de aquéllas, se organizaron los procesos electorales locales de 2015-2016 y 2016-2017.

Esta definición ha variado desde la reforma de 2014, con implicaciones tanto normativas, como presupuestales. Así, el modelo bajo el cual el INE participó en la organización de los procesos electorales locales de 2014-2015 partió de 2 premisas. Por una parte, una lógica de separación de las atribuciones del INE y de los OPL y, una visión de “mínima intervención” en el ejercicio de las atribuciones los OPL. A partir de esto, cada una de las autoridades era responsable de las atribuciones específicas que le correspondían, limitando la coordinación a los puntos específicos de contacto entre las atribuciones de una y otra autoridad.

Como segunda premisa, presupuestalmente, se optó por compartir, en partes iguales con los OPL, los costos correspondientes a la casilla única (tanto por lo que hace a la contratación de Supervisores y Capacitadores Asistentes Electorales, como al acondicionamiento de las casillas y a la producción de la documentación compartida para las elecciones concurrentes, entre otros gastos)<sup>7</sup>.

La implementación de este modelo de participación evidenció, entre otras cuestiones, la necesidad de establecer una coordinación más estrecha entre el INE y los OPL, y una mayor supervisión y regulación del INE, como organismo rector del

---

<sup>7</sup> Tal como se desprende de los *Lineamientos para la celebración de convenios de coordinación con los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas con jornada electoral coincidente con la federal, así como de aquellas que se efectúen durante el año 2015*, localizable en la dirección siguiente: [http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87107/CGex201411-19\\_ap\\_17\\_a1.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87107/CGex201411-19_ap_17_a1.pdf?sequence=2&isAllowed=y); y el *Modelo de casilla única*, aprobado mediante el Acuerdo INE/CG114/2014.



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

Sistema Nacional Electoral, nuevamente con impactos, tanto normativos como presupuestales.

Por ello, para los procesos electorales que se celebraron en 2015-2016, el Consejo General emitió diversos Acuerdos por los que, en ejercicio de la facultad de atracción, dotó de mayor certeza, coherencia y claridad el ejercicio de las actividades conjuntas, así como aquéllas que requerían una estandarización procedimental en los OPL. Ejemplo de lo anterior fue la regulación que se realizó en procedimientos como armado de paquetes electorales, seguimiento de la jornada electoral, mecanismos de recolección, operación de bodegas, manejo y distribución de la documentación electoral, y los cómputos municipales y distritales. Asimismo, desde el INE se establecieron distintos mecanismos de seguimiento a las actividades de los OPL.

De igual forma, la experiencia de los procesos electorales concurrentes celebrados en 2015, evidenció las debilidades de la decisión presupuestal de compartir costos con los OPL para las actividades relacionadas con la integración e instalación de mesas directivas de casilla. Ello, derivado tanto de las presiones presupuestales a las que, en algunos casos, los OPL están sujetos —lo cual llevó a que los gastos que éstos asumieron no fueran enterados al INE oportunamente—, como de los efectos que derivaron del hecho de que el personal contratado por el INE para el desarrollo de estas actividades tuviera “2 jefes”, lo que diluía o desdibujaba las líneas de mando y, por ende, de supervisión de las actividades conjuntas encomendadas.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

A partir de esta experiencia, el INE optó, en 2016, por asumir la totalidad de los costos inherentes a las funciones que realizaría con motivo de la organización de las elecciones locales. Lo anterior, en el entendido que, al ser presupuestadas por el INE, no debían incluirse en los presupuestos de los OPL.

Con la experiencia de poner a prueba uno y otro modelo de coordinación, el 7 de septiembre de 2016, el Consejo General determinó emitir el Reglamento de Elecciones, en el que —retomando el modelo implementado para los procesos electorales de 2016— se buscó *"armonizar [...] un conjunto de Reglamentos, Acuerdos, Lineamientos, manuales y demás instrumentos jurídico-electorales, indispensables para instrumentar la organización y desarrollo de los referidos procesos en sus múltiples aspectos, tanto formales como operativos, atendiendo a las competencias"* constitucionales y legales otorgadas al INE a partir de su creación.

Es decir, la aprobación del Reglamento de Elecciones se basó en el *"imperativo [de] reunir en un solo Reglamento, aquellas normas que regulen las actividades a desarrollar en cualquier Proceso Electoral, sea como institución rectora, o directamente responsable en su implementación"*. Así, se buscó que *"la sistematización y organización de las normas [resultara] eficiente para la consecución de los fines institucionales, [y brindara] certeza a los actores políticos y autoridades sobre la normativa vigente aplicable"*, para facilitar *"la operación de los actos y actividades vinculados al desarrollo de los procesos electorales que corresponden al órgano nacional y a los locales, respectivamente, a través de directrices generales que se retoman de los Acuerdos aprobados por el Consejo General."*

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

Al respecto, vale la pena destacar que el Reglamento de Elecciones incorporó diversas disposiciones —de carácter obligatorio— que fueron emitidas en ejercicio de la facultad de atracción del Instituto —las cuales a la fecha aún se encuentran vigentes—, a través de las que se fijaron criterios de interpretación en asuntos de la competencia original de los OPL, en materia de:

- a) Elaboración, desarrollo y publicidad del sistema de seguimiento al desarrollo de la jornada electoral;
- b) Registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla y generales;
- c) Mecanismos de recolección de documentación de casillas electorales al término de la jornada electoral;
- d) Conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; distribución de la documentación y materiales electorales a presidentes de mesas directivas de casilla y recepción de paquetes electorales en la sede de los consejos, al término de la jornada electoral;
- e) Realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas;
- f) Realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa;
- g) Registro de coaliciones, y



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

h) Designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los OPL.

Su inclusión obedeció a la necesidad de homologar los procesos electorales a nivel nacional, ante la diversidad de normas contenidas en las distintas leyes locales, *“con la intención de que esos procedimientos y actividades rijan en procesos electorales futuros; en algunos casos, para que sirvan de orientación a los [OPL], y en otros, por su vinculación con otras actividades propias del Instituto, que permitan cumplir con el ejercicio adecuado de esas atribuciones. En el entendido de que una vez incorporados al Reglamento se considerarán obligatorios para los [OPL]. De esta manera, el Instituto como ente rector del Sistema Nacional Electoral, contribuye al desarrollo de la vida democrática.”*

En este sentido, el Reglamento buscaba otorgar *“mayor certidumbre jurídica a los operadores jurídicos y administrativos encargados de su implementación, partidos políticos, autoridades, candidatos, precandidatos, aspirantes y candidatos independientes, así como a toda aquella persona física o moral cuyas actividades se vinculen con las disposiciones previstas en el reglamento en materia de ejecución y desarrollo de los procesos electorales locales.”*<sup>8</sup>

**TERCERA.** A partir de las consideraciones expuestas, y por lo que hace a la materia del presente voto particular, vale la pena destacar algunos de los elementos

---

<sup>8</sup> Ver las consideraciones contenidas en el Acuerdo INE/CG661/2016, del 7 de septiembre de 2016, mediante el cual el Consejo General aprobó el Reglamento de Elecciones,

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

incluidos en el Reglamento de Elecciones, por lo que hace a las materias de capacitación y asistencia electoral:

- El Instituto será el responsable de aprobar e implementar la capacitación para funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla, tanto en el ámbito federal como local (art. 110.2).
- En cada proceso electoral, sea federal o local, se establecerá una estrategia que tendrá como objetivo determinar las directrices, procedimientos y actividades en materia de integración de mesas directivas de casilla, capacitación y asistencia electoral (art. 110.3).
- Corresponde a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (en adelante "DECEyEC"), en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (en adelante "DEOE"), diseñar, elaborar y difundir la estrategia de capacitación y asistencia electoral del proceso electoral de que se trate (art. 111.1).
- La estrategia de capacitación y asistencia electoral contendrá las líneas estratégicas que regularán la integración de mesas directivas de casilla, la capacitación electoral y la asistencia electoral.

Las líneas estratégicas serán, al menos, las siguientes: a) Integrar mesas directivas de casilla; b) Capacitar a los ciudadanos que fungirán como funcionarios de mesa directiva de casilla; c) Contratar a las figuras de supervisores electorales (en adelante "SE") y capacitadores asistentes electorales (en adelante "CAE"), que apoyan en las tareas de capacitación y

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

asistencia electoral; d) Asistencia electoral; e) Mecanismos de coordinación institucional, y f) Articulación interinstitucional entre el Instituto y los OPL.

La misma estará conformada por un documento rector y sus respectivos anexos, en donde se establecerán los objetivos específicos de las líneas estratégicas y los lineamientos a seguir<sup>9</sup> (art. 112).

- El programa de integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral; el manual de contratación de SE y CAE y los mecanismos de coordinación institucional serán elaborados por la DECEyEC, estableciéndose los procedimientos para: la integración de mesas directivas de casilla así como la capacitación electoral de los ciudadanos; el reclutamiento, contratación, desempeño y evaluación de los SE y CAE y la interacción de las distintas áreas del Instituto para colaborar en la instalación en tiempo y forma de las casillas (art. 113.1, 114.1 y 115.1).
- El programa de asistencia electoral será elaborado por la DEOE, contendrá los procedimientos y aportará las herramientas necesarias que permitan a las juntas ejecutivas, así como a los consejos locales y distritales del Instituto, coordinar, supervisar y evaluar las tareas que realizarán los SE y CAE, antes, durante y después de la jornada electoral, y asegurar que se cumplan cada una de las actividades previstas en la LGIPE y en las legislaciones electorales locales, así como aquellas actividades que expresamente les sean conferidas a dichos órganos desconcentrados del Instituto.

---

<sup>9</sup> Los lineamientos a seguir, en términos del Reglamento, son los siguientes: a) Programa de integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral; b) Manual de contratación de SE y CAE; c) Mecanismos de coordinación institucional; d) Programa de asistencia electoral; e) Articulación interinstitucional entre el Instituto y los OPL, y f) Modelos y criterios para la elaboración de materiales didácticos y de apoyo.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

En dicho programa se desarrollarán, al menos, los siguientes temas: a) Actividades de apoyo de los SE y CAE en la preparación de la elección, durante y después de la jornada electoral; b) Niveles de responsabilidad y mecanismos de coordinación institucional, y c) Supervisión y seguimiento de actividades (art. 116).

En cuanto a las funciones de asistencia electoral, el mismo Reglamento establece un conjunto de actividades en las que se prevé la participación de los SE y CAE, a fin de garantizar la adecuada implementación de distintos procedimientos necesarios para el desarrollo de los procesos electorales. En particular:

- Las tareas de conteo, sellado y agrupamiento de boletas, así como la integración de la documentación para las casillas, que realicen los funcionarios y órganos del Instituto y de los OPL, según el caso, facultados para tal efecto, se realizarán de acuerdo al procedimiento descrito en el Anexo 5 del Reglamento. Los supervisores electorales y CAE designados para tal efecto, invariablemente apoyarán en dichas actividades (art. 117.1).
- La presidencia de los consejos distritales del Instituto o de los consejos competentes de los OPL, según corresponda, entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, por conducto de CAE la documentación y materiales electorales. Para efectos de lo anterior, la junta local y el Órgano Superior de Dirección del OPL acordarán la logística necesaria para este fin.

Para efecto de lo anterior, los vocales de organización de las juntas distritales ejecutivas del Instituto elaborarán un programa de entrega y celebrarán



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

reuniones de coordinación con el personal involucrado en la entrega, bajo la coordinación de los consejos distritales del Instituto (art. 183).

- El análisis de viabilidad, aprobación, ejecución y seguimiento de los mecanismos de recolección de los paquetes electorales, estará a cargo del Instituto a través de sus juntas y consejos distritales (art. 326).

En cualquier tipo de elección federal o local, la operación de los mecanismos de recolección estará a cargo del Instituto. En el convenio general de coordinación y colaboración que se celebre con cada OPL, se establecerá la forma en que podrán coordinarse y participar los OPL en el mecanismo destinado para las elecciones locales.

En caso de elecciones concurrentes, se llevarán a cabo dos operativos; uno para las elecciones federales y otro para las elecciones locales. Tratándose de elecciones locales y concurrentes, los gastos de operación de los mecanismos de recolección para las elecciones locales serán a cargo del OPL (art. 328).

- Los OPL deberán emitir lineamientos para llevar a cabo la sesión especial de cómputo, para lo cual deberán ajustarse a las reglas previstas en el Anexo 17 del Reglamento (art. 429).

En las entidades federativas que celebren elecciones locales en 2018, el Consejo General del OPL deberá aprobar los Lineamientos respectivos, antes del 31 de agosto de 2017.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

Para garantizar la idoneidad del personal de apoyo para el recuento de los votos en Grupos de Trabajo, es decir, auxiliares de recuento, de captura y de verificación, deberá designárseles de entre los CAE y SE, con base en las reuniones de coordinación que se lleven a cabo con la Junta Ejecutiva Local (Anexo 17).

**CUARTA.** Tal como se desprende del recuento anterior, la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral implica el engranaje de diversas tareas y procesos, que articulados y ejecutados en los términos establecidos en la Ley, permiten garantizar la certeza y la eficiencia en el cumplimiento de las atribuciones en la organización de los procesos electorales.

El documento rector de la propia Estrategia reconoce que ésta es concebida como un plan de acción que orienta las acciones de cada uno de los actores para cumplir con la visión, misión, objetivo estratégico, líneas estratégicas y líneas de acción institucionales. Así como que da respuesta a dos objetivos estratégicos del *Plan Estratégico Institucional 2016-2026*<sup>10</sup>, y que son: *i) **organizar procesos electorales con efectividad y eficiencia*** —que implica homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales, para dar cumplimiento a uno de los principales fines del nuevo régimen electoral y así, garantizar altos niveles de calidad en la democracia Mexicana—, y *ii) **fortalecer la confianza y la participación ciudadana en la vida democrática y política del país.***

No obstante, es mi convicción que la Estrategia aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales no sólo atenta contra el principio de legalidad, al no ajustarse a lo previsto en el Reglamento de Elecciones, en torno al tema de la

---

<sup>10</sup> Aprobado por el Consejo General de este Instituto el 21 de diciembre de 2016.

Asistencia Electoral; también desconoce la experiencia obtenida en los procesos electorales pasados en la vinculación y ejecución de tareas con los OPL.

Por otra parte, sin presentar algún análisis que lo justifique, la Estrategia también modifica de una forma radical una figura que fue implementada desde hace varios en los procesos electorales en el entonces IFE, y que evitaba la integración "a modo" de mesas directivas de casilla, a partir del "orden de visita" de las y los ciudadanos insaculados.

Ahora bien, para evidenciar mis motivos de disenso con el Acuerdo materia del presente voto particular, a continuación abordaré cada uno de los temas referidos.

#### **A. En cuanto al Programa de Asistencia Electoral**

Como bien lo señala el propio Programa de Asistencia Electoral aprobado, es necesario remontarse a la historia institucional para entender el surgimiento y evolución que ha tenido la figura del CAE, como un elemento intrínsecamente vinculado con las tareas dirigidas a la integración de las mesas directivas de casilla y la asistencia electoral durante las etapas de preparación y desarrollo de la jornada electoral, así como de la declaración de los resultados.

Hasta 1997, las tareas de capacitación y asistencia electoral se desarrollaban de forma separada por dos figuras distintas. A partir de 1998 comenzó un proceso de reflexión institucional en el que, derivado de la Segunda Reunión Nacional de Consejeros Electorales, se propuso la unificación de ambas labores en una sola figura. Posteriormente, durante las reuniones que se llevaron a cabo con los vocales distritales y locales del entonces IFE, se fortaleció la propuesta por la *"necesidad de aprovechar los conocimientos y prácticas en campo de los capacitadores*

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

*electorales, específicamente en las áreas de reconocimiento geográfico, demográfico y sociocultural de la zona, así como el trato directo con los ciudadanos que participan como funcionarios de mesas directivas de casilla, desde el momento de la notificación hasta la víspera del día de la Jornada Electoral.*"<sup>11</sup> Derivado de lo anterior, se sugirió que esta experiencia fuera aprovechada para las tareas destinadas a los asistentes electorales.

La propuesta fue concretada el 30 de noviembre de 1999, mediante Acuerdo del Consejo General, en el que se creó la figura de lo que hasta el día de hoy conocemos como el capacitador asistente electoral, "CAE". Dicha decisión fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-031/99, del 22 de diciembre de ese mismo año.

De entonces a la fecha, cada proceso electoral se han ido sumando las actividades encomendadas a este personal en materia de asistencia electoral, al involucrarlos en distintos procedimientos relacionados con los conteos rápidos, el apoyo en la entrega de los paquetes electorales a las sedes distritales, y el apoyo a los consejos distritales para los recuentos durante los cómputos distritales, entre otros.

De igual forma, se ha incorporado la figura de los SE, como un tramo de control y supervisión intermedio de los trabajos de los CAE —tanto en materia de capacitación, como de asistencia electoral.

Con la entrada en vigor de la Reforma Electoral 2014, y la evolución del IFE en el INE, las figuras del SE y el CAE se trasladaron al nuevo modelo como figuras

---

<sup>11</sup> Ver página 6 del Programa de Asistencia Electoral contenido en la Estrategia.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

exclusivas de este Instituto, reguladas por el artículo 303 de la LGIPE, en los términos y con las atribuciones siguientes:

***“Artículo 303.***

*1. Los consejos distritales, con la vigilancia de los representantes de los partidos políticos, designarán en el mes de enero del año de la elección, a un número suficiente de **supervisores y capacitadores asistentes electorales**, de entre los ciudadanos que hubieren atendido la convocatoria pública expedida al efecto y cumplan los requisitos a que se refiere el párrafo 3 de este artículo.*

*2. Los supervisores y capacitadores asistentes electorales auxiliarán a las juntas y consejos distritales en los trabajos de:*

*a) Visita, notificación y capacitación de los ciudadanos para integrar las mesas directivas de casillas;*

*b) Identificación de lugares para la ubicación de las mesas directivas de casilla;*

*c) Recepción y distribución de la documentación y materiales electorales en los días previos a la elección;*

*d) Verificación de la instalación y clausura de las mesas directivas de casilla;*

*e) Información sobre los incidentes ocurridos durante la jornada electoral;*

*f) Traslado de los paquetes electorales apoyando a los funcionarios de mesa directiva de casilla;*

*g) Realización de los cómputos distritales, sobre todo en casos de recuentos totales o parciales, y*

*h) Los que expresamente les confiera el consejo distrital, particularmente lo señalado en los párrafos 3 y 4 del artículo 299 de esta Ley.”*



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

Así los SE y los CAE, han fungido, históricamente, como el rostro del INE ante las y los ciudadanos —tanto los que resultaron sorteados para integrar las mesas directivas de casilla, como aquéllos que prestan sus domicilios para la instalación de las casillas—. Son el personal inmediata y directamente vinculado con esta Institución y quienes generan el vínculo de confianza con las y los ciudadanos.

Derivado de lo anterior, al elaborar el Reglamento de Elecciones —y derivado de las experiencias acumuladas desde la reforma de 2014—, el Consejo General incorporó las figuras de los CAE y SE como uno de los puntos de enlace entre el INE y los OPL para el desarrollo de distintas actividades de asistencia electoral para los procesos electorales federales y locales. De esta forma, se previó su participación para garantizar la adecuada implementación de las reglas y lineamientos contenidos en el mismo Reglamento, bajo un mismo estándar de contratación, evaluación y supervisión —por parte de las juntas y los consejos locales y distritales del INE—, en todos los procesos electorales que se celebraran en el país.

A pesar de lo anterior, la Estrategia presentada durante la sesión extraordinaria del Consejo General del 28 de agosto de 2017, contenía una propuesta de Programa de Asistencia Electoral cuyo apartado sobre las labores de asistencia en las elecciones locales, era claramente improcedente, al desatender las previsiones contenidas en el Reglamento de Elecciones, en cuanto a la participación de los CAE y SE, en las funciones de asistencia electoral correspondientes a los procesos electorales locales.

Por ello, durante la presentación del punto en la mencionada sesión, se propuso su devolución, según se argumentó, para ajustar el Programa al modelo establecido

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

en el Reglamento de Elecciones, a partir de la incorporación de la figura de los CAE y SE en las funciones de asistencia propias de las elecciones locales. Si bien se señaló que los costos asociados a la contratación de este personal correrían a cargo del erario local, sus actividades y participación en el proceso electoral se debía adecuar a lo mandatado en el referido Reglamento.

No obstante que este compromiso fue asumido por todos los integrantes del Consejo General del INE y votado en esos términos —por unanimidad—, para su devolución, el mismo no se cumplió.

El Programa de Asistencia Electoral 2017-2018 presentado —y aprobado por la mayoría de los integrantes del Consejo General— con motivo de la referida devolución, no sólo hace de lado la experiencia acumulada de este Instituto en la organización de los procesos electorales locales, sino que se contrapone con lo previsto en el Reglamento de Elecciones, aprobado —desde septiembre de 2016— por el Consejo General. Lo anterior se advierte de la simple lectura del contenido del Programa de Asistencia Electoral aprobado, en el que se señala lo siguiente:

*“La Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2017-2018 está conformada por dos ejes fundamentales: Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla, y Programa de Asistencia Electoral.*

*[...]*

*Los dos programas comparten los proyectos del Manual para la contratación de SE y CAE y el de mecanismos de coordinación en las juntas ejecutivas, mismos que se incluyen como documentos de la propia Estrategia.*

*[...]*



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

*El presente documento contiene el Programa de Asistencia Electoral 2017-2018. Este programa integra de forma organizada las diversas actividades que desarrollarán los SE y los CAE, durante el Proceso Electoral Federal 2017-2018, en el periodo que abarca del mes de febrero al mes de julio de 2018.*

[...]

*Para efectos de las elecciones concurrentes, los OPL contratarán un número suficiente de **CAE y SE locales**, cuyo periodo abarcará, como mínimo, cuarenta días, del 1 de junio al 10 de julio del año 2018.*

[...]

*El proceso de convocatoria, reclutamiento, selección, capacitación y supervisión de este personal quedará a cargo del INE, mientras que **la contratación y todo tipo de relación administrativa será competencia de los OPL**. El Manual de Contratación de SE y CAE se ocupa de estos procedimientos.*

[...]

#### **4.8. Asistencia Electoral en elecciones concurrentes**

*Los **SE y CAE locales** que serán contratados previamente a la jornada electoral se encargarán de las tareas de preparación y distribución de la documentación y los materiales electorales correspondientes a las elecciones locales, realizando el conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales; la debida integración de los paquetes electorales, **así como de coadyuvar con los CAE federales** en la entrega a los presidentes de casilla, conforme al programa de distribución que emita el Instituto.*

*Su nivel de participación en los operativos de campo relacionados con el SIJE y los **Conteos Rápidos** responsabilidad del INE, se definirá en los documentos de operación respectivos.*



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

*Los CAE locales ayudarán a los CAE federales en el seguimiento a la jornada electoral, y en especial a la resolución de incidentes registrados en el SIJE, y en la atención de los cómputos de casilla, a fin de garantizar que éstos se desarrollen con la simultaneidad prevista en la norma, **fungiendo además como un enlace informativo entre el presidente de la casilla y el CAE federal.***

*En cuanto al **PREP de las elecciones locales**, estará a cargo de los OPL, lo mismo que la operación que se defina para éstos, de conformidad con el diseño que el proyecto requiera; **la participación**, en su caso, de los **CAE locales deberá preverse sin menoscabo de otras actividades propias de la jornada electoral y del traslado de los resultados a los órganos competentes.***

*Los **SE y CAE locales auxiliarán a los CAE federales en la recopilación de información relativa al PREP federal**, de así acordarse en los convenios de colaboración, aplicando los mecanismos que aseguren la autenticidad de los resultados tomados de las actas, conforme a las directrices establecidas por el Instituto.*

*Respecto de los mecanismos de recolección, **los SE y CAE locales apoyarán el traslado de los paquetes electorales a las sedes de los órganos competentes distritales y/o municipales de los OPL, así como en el operativo para la recepción de los mismos y su depósito y salvaguarda en las bodegas electorales.***

*Asimismo, **los SE y CAE locales se incorporarán al personal que atenderá los CRyT Fijos, como mecanismos de recepción y traslado intermedios tanto para las elecciones federales como locales, conforme a lo que determinen los Consejos Distritales del INE.***

*Por último, **apoyarán en la realización de los cómputos de las elecciones locales, participando en las tareas de recuento de la votación de las casillas y en aquellas otras establecidas en los lineamientos aprobados por los OPL con las directrices que establecieron las Bases Generales aprobadas por el Consejo General del INE.***

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

Tal como se advierte del texto transcrito, el Programa de Asistencia Electoral crea dos figuras nuevas —el “CAE local” y el “SE local”—, que no están previstas ni normadas por el Reglamento de Elecciones, y que deberán ser **contratados** por los OPL, para desarrollar distintas funciones que el Reglamento encomienda a los CAE y SE, tanto para las elecciones federales, como para las locales.

Así, contrario a lo previsto en el Reglamento, que crea una sola figura —con las mismas atribuciones e idénticos mecanismos y estándares de selección, contratación, evaluación y supervisión, a cargo de las juntas y los consejos locales y distritales del INE—, el Programa de Asistencia Electoral incorpora figuras nuevas, que operarán bajo las órdenes de los OPL, con funciones en ocasiones “de apoyo” o “de enlace” con los CAE contratados para las funciones encomendadas al INE.

De esta forma, el modelo de contratación y las actividades encomendadas a estos SE y CAE para los trabajos de asistencia electoral en los OPL, durante las elecciones concurrentes de 2018, no se sujeta a lo establecido ni en la LGIPE, ni en el Reglamento de Elecciones. Tendremos una nueva figura en el ámbito local, con atribuciones y características distintas a las de los SE y CAE que desempeñarán sus funciones en el ámbito federal y las descritas en la normativa electoral, y cuyo funcionamiento específico ni siquiera queda regulado en el presente Programa, sino que se aplaza su definición a los Convenios de Coordinación con los OPL, debilitando la certeza de una actividad central en los procesos electorales locales.

La ausencia de sustento legal y reglamentario en las funciones encomendadas a estos CAE y SE “locales” tiene, además, eco en la capacidad operativa que dichos elementos deberán realizar. Ello, puesto que no se incorpora un mecanismo claro, homogéneo y estandarizado de evaluación, supervisión y vigilancia de sus

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

actividades. La Estrategia se limita a normar su contratación y capacitación por parte del INE, sin considerar la necesidad de coordinar sus funciones locales con las que el INE desarrolla en el ámbito federal, derivado de que en las elecciones concurrentes se instalan casillas únicas, en las que la separación entre lo federal y lo local se desdibuja. Lo anterior adquiere mayor relevancia al encomendarse a estas figuras, funciones de “apoyo” y “enlace” con los CAE y SE contratados por el INE, sin prever algún modelo para esta coordinación.

Por otra parte, la incorporación ilegal de estas figuras también genera problemáticas específicas en cuanto a la relación jerárquica —de contratación, evaluación y supervisión— a la que estarán sujetos. Pues en los términos establecidos, por un lado tendrán una relación inicial con el INE, que mediante sus atribuciones en el proceso de selección, capacitación y evaluación de los SE y CAE locales, se erige como un superior normativo de la función de estas figuras. Por el otro, los OPL, fungiendo como patrón legal mediante determinación contractual, tendrán una función de superioridad jerárquica y administrativa, en permanente contraposición con las labores que deberá normar, para su implementación, este Instituto.

Además, el esquema de organización propuesto en este Programa pone en riesgo la realización de las actividades encomendadas a este personal, al establecer mecanismos de contratación y capacitación específicos, que no necesariamente serán acordes con las funciones que deberán desempeñar, bajo el mando de los OPL. Lo anterior pone en peligro los términos de la asistencia electoral en el ámbito local, cuyo impacto, al tratarse de elecciones concurrentes, alcanza directamente al correcto desarrollo de los comicios en el ámbito federal.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

El Reglamento de Elecciones claramente regula la Asistencia Electoral para las elecciones locales y federales de manera conjunta; esto es, establece cómo los OPL y el INE deben proceder en diversas actividades, antes, durante y después de la jornada electoral. La característica principal del Reglamento de Elecciones en esta materia es que instruye a que algunas de estas actividades se materialicen con la participación de los CAE, una figura histórica y exclusiva, como ya se expuso, del entonces IFE y ahora INE.

Esto es equivalente a decir que, cada vez que en el Reglamento de Elecciones se menciona que un SE o CAE realiza una actividad de asistencia electoral, ya sea en juntas distritales del INE o en los órganos descentralizados de los OPL, se refiere a que el INE y su personal, bajo estas figuras, es el que se encuentra facultado para su realización. A modo de ejemplo, basta señalar alguna de las disposiciones del Reglamento que norman con claridad el tema de la asistencia electoral:

***“Artículo 177.***

***1. Las tareas de conteo, sellado y agrupamiento de boletas, así como la integración de la documentación para las casillas, que realicen los funcionarios y órganos del Instituto y de los OPL, según el caso, facultados para tal efecto, se realizarán de acuerdo al procedimiento descrito en el Anexo 5 de este Reglamento, previa determinación de la logística que se apruebe para ese efecto. Los supervisores electorales y CAE designados para tal efecto, invariablemente apoyarán en dichas actividades.***

*[...]*

***Artículo 182.***

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

1. Sin afectación al debido desarrollo de las actividades inherentes a la integración de las mesas directivas de casilla, los supervisores electorales y los CAE apoyarán en las actividades de preparación e integración de la documentación y materiales electorales.

[...]

**Artículo 183.**

[...]

2. La presidencia de los consejos distritales del Instituto o de los consejos competentes de los OPL, según corresponda, entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, por conducto de CAE y dentro de los cinco días previos al anterior en que deba llevarse a cabo la jornada electoral respectiva, la documentación y materiales electorales. En el caso de elecciones concurrentes, cada presidente de mesa directiva de casilla recibirá la documentación y materiales electorales de las elecciones federales y locales que se celebren. Para efectos de lo anterior, a más tardar veinte días antes de la celebración de la jornada electoral, la junta local y el Órgano Superior de Dirección del OPL acordarán la logística necesaria para este fin.

[...]

**Artículo 316.**

1. El Instituto diseñará, instalará y operará el SIJE con el objetivo de informar de manera permanente y oportuna al Consejo General, a los consejos locales y distritales del Instituto y, en caso de elecciones concurrentes, a los OPL que correspondan, sobre el desarrollo de la jornada electoral.

[...]

**Artículo 319.**



[...]

4. Los supervisores electorales y CAES serán responsables de la recopilación y transmisión de la información desde las casillas, en el ámbito de responsabilidad que les corresponda. Por lo anterior, deben participar en su totalidad, sin excepción alguna, en los simulacros que se lleven a cabo para asegurar el correcto funcionamiento de todos los procedimientos del SIJE.

[...]

**Artículo 328.**

1. En cualquier tipo de elección federal o local, la operación de los mecanismos de recolección estará a cargo del Instituto. En el convenio general de coordinación y colaboración que se celebre con cada OPL, se establecerá la forma en que podrán coordinarse y participar los OPL en el mecanismo destinado para las elecciones locales, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 326, numeral 2 de este Reglamento, con el fin de agilizar el procedimiento.

2. En caso de elecciones concurrentes, se llevarán a cabo dos operativos; uno para las elecciones federales y otro para las elecciones locales.

[...]

**Artículo 379.**

[...]

4. El personal en campo autorizado para tener acceso a los resultados de la votación anotados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla, serán exclusivamente los supervisores electorales y CAE."





**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

Como se observa de los artículos transcritos, son diversas las actividades encomendadas al Instituto, a través de los CAE, en materia de asistencia electoral, tanto para las elecciones federales, como para las locales.

Contrario a ello, en el Programa de Asistencia Electoral se crean estas nuevas figuras a las que, sin un sustento legal o reglamentario, se encomendarán estas funciones, en detrimento de los principios de certeza y legalidad, rectores de la función electoral.

De ahí que estoy convencida que el Programa de Asistencia Electoral aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales es contrario a lo establecido en el Reglamento de Elecciones, pues ahora el INE, sólo asume la rectoría en la selección, capacitación y evaluación de los CAE y SE "locales", sin considerar el papel que la reforma le encomendó para estandarizar el desarrollo de los procesos electorales a nivel nacional.

El Programa aprobado en estos términos, además, va a contracorriente de la propia evolución del modelo que hemos ido construyendo en relación con los OPL, como producto de la experiencia directa sobre la organización de elecciones en el ámbito local. Transitamos, de un esquema en las elecciones de 2015 en el que el contacto con los OPL fue menor, a una necesidad, a partir de los comicios de 2016, de intervenir en mayor medida en diversos aspectos, específicamente en la asistencia electoral, para garantizar el adecuado desarrollo de los comicios en el ámbito local.

Ésta fue, en parte, la lógica sobre la que el Consejo General construyó y aprobó el Reglamento de Elecciones, la de normar las actividades tanto a nivel federal como

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

local, con miras a la homologación de los procedimientos en ambos niveles. Con esta idea en mente y esta herramienta aprobada, asistimos a los comicios en 2017.

Lo anterior adquiere mayor relevancia si se considera lo siguiente: *i)* el momento en que el Consejo General está adoptando la decisión de modificar el esquema de coordinación —en la víspera del inicio del proceso electoral de 2018, a un par de días de la firma de los Convenios de Coordinación que suscribiría con los OPL, y luego de varios meses de trabajos entre las Juntas Locales del INE y los OPL, para afinar los mecanismos de coordinación, en el marco del Reglamento de Elecciones vigente—, y *ii)* la ausencia de normas que regulen estas nuevas figuras y el mecanismo de coordinación bajo el cual funcionarán.

No podemos obviar que cuando se aprobó el Reglamento de Elecciones, las y los Consejeros del Consejo General fueron enfáticos en reiterar que se trataba de una herramienta necesaria que, como ya se mencionó: *i)* concretaba el proceso de hacer homogénea la organización de las elecciones en todos los ámbitos geoelectorales del país, a partir de las experiencias de los procesos electorales organizados a partir de la reforma; *ii)* cohesionaba las transformaciones institucionales derivadas de la reforma constitucional de 2014 y las disposiciones plasmadas en la LGIPE; *iii)* inyectaba mayor certeza a la organización de los comicios que se celebrarían en el país, y *iv)* buscaba favorecer el proceso de estandarización de las Elecciones Locales, entre otros, de cara al “titánico desafío organizativo” que significará la organización de las 30 elecciones locales que concurrirán con las 3 elecciones federales de 2018, “las más grandes de toda la historia”.

La aprobación de este Programa de Asistencia Electoral resulta incongruente con los aprendizajes de los pasados procesos electorales, en los que esta misma

autoridad ha transitado hacia una mayor presencia y ejercicio de la rectoría del modelo nacional de elecciones, con miras a garantizar los comicios locales. Los problemas evidentes observados durante los tres años precedentes, parecen haber sido omitidos con la aprobación de este Programa, sobre una lógica presupuestal —de no incrementar los costos de la organización electoral a cargo de este Instituto—, sin asumir las responsabilidades que el modelo nacional reclama de esta Institución.

Finalmente, no puede obviarse que la decisión bajo análisis se tomó sin contar con elementos de información técnica, pues los informes que el Consejo General ha conocido en torno al desarrollo de los procesos electorales locales celebrados en los últimos años evidencian la necesidad de fortalecer —y no minimizar— los mecanismos de supervisión y desempeño de las funciones encomendadas a los OPL, de cara al proceso electoral de 2018.

En estas condiciones, es mi convicción que el Programa de Asistencia Electoral aprobado, no sólo desconoce la atribución del Instituto —como ente nacional corresponsable de la organización de las elecciones locales—, sino que abiertamente atenta contra la legalidad y la certeza, principios rectores de la función de quienes integramos este Consejo General.

**B. En cuanto a la eliminación del “orden de visita” en la integración de mesas directivas de casilla**

A partir del proceso electoral federal de 1999-2000, en el Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla, que forma parte de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, se incorporó la figura del “orden de prelación” (antecedente de

lo que hoy conocemos como el “orden de visita”), a la par del surgimiento de la figura del CAE —en los términos señalados en el apartado anterior.

En el proceso electoral de 2000, por primera ocasión se inició con la notificación personal por parte del CAE al ciudadano sorteado. Considerando que para ese entonces no existía el término “visita” en los documentos normativos, se requería establecer un mecanismo de control que permitiera certificar la imparcialidad del procedimiento y el que ninguna de las figuras que se encontraban directamente involucradas en el contacto directo con la ciudadanía y en la planeación o diseño del trabajo en campo (SE, CAE y Vocales), tuvieran algún nivel de selección o decisión en el universo de ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla, incluso por encima de la rapidez, y/o comodidad operativa.

En sus orígenes, esta figura consistía en buscar al ciudadano sorteado en estricto orden alfabético para notificarlo y capacitarlo, sin que se pudiera continuar con el siguiente ciudadano insaculado hasta conocer la situación del primero, y así sucesivamente. Así, esta figura se incorporó a la Estrategia, a partir de los siguientes elementos:

i) Derivado de experiencias previas —de los procesos electorales de 1994 y de 1997—, en los que hubo señalamientos relativos a que, a través de los entonces Capacitadores/Instructores Electorales, se había pre configurado la integración de las mesas directivas de casilla. Se argumentaba que aquéllos habían seleccionado a quién capacitar, pues entonces, la notificación se hacía a través de SEPOMEX, concluyendo la capacitación de los sorteados una vez que se contaba con el número de ciudadanos requeridos, sin buscar al resto de ciudadanos que habían resultado insaculados;



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

*ii)* como un elemento de objetividad, imparcialidad y certeza —adicional al sorteo del mes y la letra, que en sí misma garantizaba la aleatoriedad de la determinación de los ciudadanos que podrían fungir como funcionarios de mesa directiva de casilla—, y

*iii)* como un mecanismo de control operacional en la integración de las mesas directivas de casilla, al mandar que la visita a las y los ciudadanos insaculados se realizara respetando un orden específico.

De esta forma, dicha figura también permitía identificar la ubicación de los CAE y de los SE, tanto para llevar a cabo las verificaciones correspondientes, como para implementar tareas de apoyo, en caso de requerirse.

A lo largo de diversos procesos electorales, la figura fue sufriendo modificaciones tanto en su denominación, como en su mecanismo de ejecución. Lo anterior, a partir de la evaluación y análisis de las problemáticas que conllevaba su estricto cumplimiento. Con independencia de la denominación, siempre tuvo como objetivo evitar la selectividad en la designación de funcionarios de mesas directivas de casilla.

Así, desde su implementación, la figura se constituyó como un elemento que dota de certeza, control y seguridad, al mandato constitucional que tenía el entonces IFE, y tiene ahora el INE, en la integración de mesas directivas de casilla, pues a través de su cumplimiento, se garantiza la realización de procesos imparciales y objetivos —evitando la configuración de casillas a modo—, sobre todo de cara al contexto y estrategias empleadas, que surgen de los variados intereses de carácter político y partidista de los contendientes.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

Si bien no puede desconocerse que su estricto cumplimiento conlleva complejidades, la evaluación permanente de su ejecución trajo como resultado que la figura se fuera replanteando y adecuando a la Estrategia que se aprobaba en cada proceso electoral, y que incluso se establecieran causas de excepción para su cumplimiento, tal como se advierte de un breve recuento de su evolución:

a) En el Proceso Electoral del 2000 se aplicó el orden de prelación con el criterio alfabético puro, el cual consistía en buscar al ciudadano sorteado en estricto orden alfabético para notificarlo y capacitarlo.

Derivado de que el mecanismo evitaba que se pudiera continuar con el siguiente ciudadano insaculado hasta conocer la situación del primero, y que el mismo tampoco consideraba las distancias entre un domicilio y otro, el cumplimiento del orden de prelación a nivel nacional se tornó imposible.

Por esta complejidad, la meta por casilla se concretaba en contar con 12 ciudadanos aptos, deteniendo la capacitación al momento de contar con ellos;

b) Ante la dificultad operativa del modelo, en el 2003 se aprobó por primera vez el orden de prelación alfabético geográfico, con criterio 1 a 3 (1 alfabético y 3 geográficos).

Así, el orden en el que se realizarían las visitas se establecía a través del sistema —derivado de los resultados del sorteo del mes y la letra—, para iniciar con el primer ciudadano cuyo apellido paterno empezara con la letra sorteada y de inmediato seleccionara a los 3 ciudadanos que estuvieran registrados en la misma manzana o localidad, según fuera el caso.



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

Bajo esta modalidad, se podían notificar y capacitar a 4 ciudadanos que vivían en una misma manzana o localidad. Sin embargo seguía prevaleciendo el principio de que hasta que se conociera la situación del primer ciudadano, no se podía continuar buscando al siguiente de la lista. En ese proceso electoral, la meta seguía siendo la de contar con 12 ciudadanos aptos por casilla y una vez que se contaba con ellos, se detenía la capacitación.

Aun cuando el criterio alfabético geográfico flexibilizó el modelo, en la operación, su aplicación continuaba siendo muy compleja;

c) Por lo anterior, si bien para el proceso del 2006 se continuó con el orden de prelación alfabético-geográfico, con las mismas características del 2003, el criterio de visita se amplió a 1 a 5 (1 alfabético y 5 geográficos). Es decir, se notificaba y capacitaba a 6 ciudadanos que vivían en la misma manzana o localidad, pero no se podía continuar con el ciudadano siguiente hasta conocer la situación del anterior; manteniendo como meta, contar con 12 ciudadanos aptos.

La complejidad mayor en ambos procesos radicó en que se detenía la capacitación por la dificultad de encontrar a los ciudadanos en sus domicilios;

d) Ante el razonamiento de que el ciudadano no tiene la obligación de estar en su domicilio cuando lo busca el CAE, pero que el CAE sí está obligado a respetar un orden para buscarlo, en el proceso del 2009 se cambió la denominación de orden de prelación, por la de orden de visita.

Lo anterior, porque con este modelo, no era necesario conocer la situación del primer ciudadano para visitar al siguiente, pero sí de cumplir con visitarlo en el orden que arrojaba el listado.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

En cuanto al orden del listado de ciudadanos, se continuó con el criterio alfabético geográfico, sólo que se redujo de 1 a 4 (1 alfabético, 4 geográficos), y derivado del cambio de modelo, por primera vez se estableció la obligación de visitar al 100% de los ciudadanos sorteados.

No obstante, ante la premura de su socialización, durante ese proceso electoral, el modelo no se aplicó de manera adecuada. Ello llevó a la realización de estudios para identificar las causas del incumplimiento;

e) En el 2012 se continuó con el orden de visita, con el mismo criterio alfabético geográfico, sólo que se incrementó a 1 alfabético y 5 geográficos, con la meta de visitar al 100% de los ciudadanos sorteados. Derivado de los estudios realizados, se aprobaron 7 causas de excepción —en las que la visita a los ciudadanos sorteados podría realizarse en un orden distinto—, previendo que podían exceptuarse el 10% de las secciones que conforman un distrito, adicionales a las aprobadas como secciones de atención especial, flexibilizando así el mecanismo y garantizando la imparcialidad en la integración de las mesas directivas de casilla.

f) Para continuar ofreciendo estas garantías, en el 2015 se mantuvo el orden de visita, modificando los criterios, para aplicarlo a partir de un orden geográfico alfabético; es decir visitar manzanas o localidades completas y en su interior realizar la búsqueda a partir de la letra sorteada.

Fue éste el mismo procedimiento que se incluyó en la primera propuesta aprobada por la Comisión de Capacitación y Asistencia Electoral, para el Proceso Electoral 2017-2018.



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

A partir del recuento anterior, vale la pena señalar que a la fecha no hay elementos de información que permitan identificar otra figura, o procedimiento que contribuya a la seguridad que proporcionaba este mecanismo, que incluso fue avalado por los partidos políticos.

No se trata del tema de aleatoriedad como lo han argumentado diferentes actores en los distintos niveles, porque la Ley ya contempla el azar con el sorteo del mes y la letra. El orden de prelación —hoy orden de visita— ha tenido desde sus orígenes, el propósito de evitar la selectividad y no dejar, en manos del CAE o de ningún otro funcionario, la decisión de quienes serán las y los ciudadanos que deben integrar las mesas directivas de casilla.

En ese contexto, es importante enfatizar que el propósito de su incorporación en el Programa de integración de mesas directivas de casilla nunca fue hacer más eficientes estas labores, sino ofrecer garantías de que no habría selectividad en la designación de los funcionarios de casillas.

Expuesto lo anterior, es importante señalar que de cara a los comicios de 2017-2018, reiteradamente reconocidos como los más complejos de la historia, se resuelve instruir *“a la Comisión de Capacitación y Organización Electoral para que, a más tardar en el mes de octubre del año en curso, presente a la consideración del Consejo General una propuesta de reglas que los consejos y juntas distritales ejecutivas observarán en las visitas a la ciudadanía que resulte sorteada en cada sección electoral para la integración de las mesas directivas de casilla.”*

Dicha determinación no sólo desconoce la eficacia de la medida que por más de una década permitió contar con una herramienta de certeza, para evitar una



**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

indebida intromisión de intereses en la integración de mesas directivas de casilla, sino que aplaza la decisión, en detrimento de los tiempos necesarios para su socialización y consecuentemente, su adecuada implementación en el proceso electoral que ya está en curso.

En este caso, al igual que en el tema abordado en el apartado anterior, sin contar con elementos técnicos u otro tipo de información, se aprueba la eliminación de esta figura, y será sustituida por reglas que apenas serán propuestas, que no han sido probadas, y de las que estoy convencida ponen en riesgo el fin principal que, como se ha insistido, se buscó cuidar por más de una década. Contrario a ello, y a la experiencia acumulada, la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales conlleva los riesgos siguientes:

a) Serán las primeras elecciones que organice el INE —en una elección presidencial, con 30 elecciones concurrentes— en la que se experimente con la implementación de un procedimiento nuevo, que ni siquiera está definido; que dejará a la decisión de los órganos desconcentrados su definición e implementación. El orden de visita ha comprobado su efectividad y funcionamiento a pesar de la resistencia de algunos actores.

b) Con independencia de que se establezca la meta de visitar al 100% de los ciudadanos insaculados, se corre el riesgo de que el CAE sólo se enfoque a contar con el número de ciudadanos requeridos, sin que recorra completamente la sección para visitar a todos los ciudadanos sorteados.

Aunado a lo anterior, se convierte en un incentivo para que no revise a los ciudadanos para impartir los cursos de capacitación a la totalidad de los ciudadanos

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

sorteados, dedicándole el tiempo a los ciudadanos que se requieren para la segunda insaculación.

En este sentido, no se prevé un mecanismo que garantice que regrese a todas las áreas que tiene encomendadas a realizar sus actividades completas, lo que puede generar que se cuente con un número menor de ciudadanos capacitados que integrarían la lista de reserva. Es decir, se atenta contra la eficiencia, si no se establecen metas específicas que garanticen un número mayor de revisitas, en caso de no localizar a los ciudadanos buscados.

Esto adquiere mayor relevancia considerando que cada proceso electoral hemos enfrentado un mayor número de sustituciones en los funcionarios de mesa directiva de casilla que son designados inicialmente, por lo que resulta indispensable contar con una lista de reserva lo más amplia posible;

c) Con medidas como la aprobada, se ponen en riesgo los mecanismos de seguridad y control que ya han sido probados, y que generan certeza a todos los actores involucrados en el proceso electoral;

d) Se retrasa el establecimiento de las reglas que ya deberían comenzar a implementarse y socializarse entre la estructura de la institución. Ello implicará confusión y atraso en las actividades y procedimientos que ya se tienen programados;

e) Decisiones como la adoptada permiten que se genere la percepción de que el Instituto está abonando a la pre-configuración de las mesas directivas de casilla, cuando con el orden de visita se garantiza que el azar es el que determina la



integración de las mismas. Ello, en el mayor contexto de desconfianza ciudadana que esta autoridad ha enfrentado desde su creación; y

f) Finalmente se desconoce y obvia que dicha modificación impacta en los diversos contenidos de los anexos de la Estrategia, particularmente el Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral y el Programa de Capacitación Electoral (estructura curricular), así como en la operatividad y conocimiento de este punto nodal de la Estrategia y que había sido probada por años.

Lo anterior, con independencia de que el hecho de que la decisión haya sido tomada en el último momento posible, sin que fuera analizada y discutida dentro de los grupos de trabajo que se implementaron para identificar los efectos de las innovaciones de dicha Estrategia, implica una falta de consideración y de respeto al consenso que se había construido a partir del diálogo con los partidos políticos. Es decir, se tomó una decisión por la mayoría, sin que se motivaran las razones técnicas que permitan avalar dicha decisión.

En conclusión, estoy convencida que la eliminación del orden de visita genera un incentivo perverso para un fenómeno que por años se ha intentado contener; es decir, el de evitar la integración de las mesas directivas de casilla con un sesgo que impida el desarrollo de la jornada electoral con los mayores estándares de imparcialidad.

Hace tan sólo tres años, este Consejo General aprobaba una Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2014-2015, el cual incluía un Lineamiento de Orden de Visita dentro del Programa de Integración de

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR  
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**

Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral, con el objetivo de *“Contar con un método ordenado, universal, transparente e incluyente que elimine el nivel de riesgo de ser selectivos en la integración de las mesas directivas de casilla el día de la Jornada Electoral”*.

Dicho riesgo, afrontado históricamente por esta Institución, es el que, con la aprobación en estos términos de la Estrategia, se ha decidido obviar y permitir que este peligro desate sus efectos más perniciosos, precisamente en el proceso electoral federal y concurrente más complejo de la historia de nuestro país.

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; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LGIPE, 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del INE y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General, presento VOTO PARTICULAR, respecto del punto ÚNICO del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el pasado 5 de septiembre de 2016, relativo a la aprobación de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018 y sus respectivos anexos.



---

**Lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles  
Consejera Electoral**