

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LOS CONSEJEROS ELECTORALES JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA Y A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS RUTAS A SEGUIR PARA LAS TAREAS DE VISITA A LAS Y LOS CIUDADANOS INSACULADOS EN EL PROCESO ELECTORAL 2017-2018.**

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”), presentamos VOTO PARTICULAR, respecto del punto 16 del orden del día de la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 30 de octubre de 2017, relativo a los Lineamientos para la determinación de las rutas a seguir para las tareas de visita a las y los ciudadanos insaculados en el Proceso Electoral 2017-2018.

**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 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 aquellas 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.

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

---

<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.

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. 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.

6. 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.

7. 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, en la cual, al margen de lo acordado en dicho Consejo, se eliminó el “orden de visita”, del apartado de capacitación de la misma Estrategia.

8. 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 resolutiveos del Acuerdo aprobado, destacan los siguientes:

*“**Primero.-** Se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral 2017-2018 [...].*

*[...] **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 observarán en las visitas a la ciudadanía que resulte sorteada en cada sección electoral para la integración de las mesas directivas de casilla. [...]”<sup>3</sup>*

9. Luego de haber sido conocidos por la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, el 30 de octubre de 2017, la mayoría de las y los integrantes del Consejo General aprobaron los Lineamientos para la determinación de las rutas a seguir para las tareas de visita a las y los ciudadanos insaculados en el Proceso Electoral 2017-2018 (en adelante “Lineamientos”).

## CONSIDERACIONES

**PRIMERA.** Tal como lo hemos señalado 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

---

<sup>3</sup> Lo subrayado está fuera del original.

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.

Por ello, los motivos de nuestro disenso con la decisión adoptada por la mayoría de los Consejeros y Consejeras Electorales, se centra en un tema fundamental de la organización del proceso electoral. Es nuestra convicción que el mismo afecta de forma transversal y directa no sólo las atribuciones conferidas a este Instituto, sino que, como lo hemos insistido, ponen en riesgo la certeza de la organización del propio proceso electoral 2017-2018 en curso, respecto de la imparcialidad que se requiere para la integración de las mesas directivas de casilla.

A fin de contextualizar los motivos de nuestro 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, serían los responsables 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 éstos, 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.

La relevancia de los antecedentes, radica en que desde su aprobación, los propósitos de la reforma han enfrentado diversos retos y adversidades para su implementación.

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 a la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva—, y además, incluir un artículo transitorio a la propia reforma

---

<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.

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, entre otras, las 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, que 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 el desarrollo de 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 de casilla.

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

---

<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.

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.

Así, el conjunto de atribuciones —ordinarias y extraordinarias— de las que se dotó al INE implican, 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.** Sin presentar algún análisis que lo justificara, tanto la Estrategia como los Lineamientos aprobados modificaron de una forma radical una figura que fue implementada desde hace varios procesos electorales en el entonces IFE, y que fue retomada por el INE hasta el anterior proceso electoral 2016-2017, que evitaba la integración “a modo” de mesas directivas de casilla, a partir del “orden de visita” de las y los ciudadanos insaculados.

A partir de la decisión del Consejo General de mandar la presentación de *“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*”, resulta la aprobación de los Lineamientos para la determinación de las rutas a seguir para las tareas de visita a las y los ciudadanos insaculados en el Proceso Electoral 2017-2018.

Ahora bien, con el objeto de evidenciar los motivos de nuestro disenso con el Acuerdo materia del presente voto particular, a continuación abordamos el asunto específico.

La decisión original de eliminar el “orden de visita” —el cual es el origen de la discusión respecto a los Lineamientos materia del presente voto particular—, como un elemento integrante de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2017-2018, representa, a nuestro juicio, un retroceso en la evolución histórica de nuestros procesos electorales.

Desde 1999, la figura del “orden de prelación”, posteriormente, el “orden de visita”, se estableció como un elemento esencial del Programa de Integración de Mesas Directivas de Casilla para garantizar la certeza, la legalidad y la imparcialidad, en la incorporación de las y los ciudadanos que integran, el día de la Jornada Electoral, las mesas directivas, quienes son la máxima autoridad ese día en la casilla y quienes cuentan los votos de sus vecinos.

A partir de un ejercicio profundamente técnico, y con el acompañamiento de las representaciones de los partidos políticos, en el entonces IFE, ahora INE, este “orden de visita” se estableció como una figura esencial que blindó la conformación de la casilla a partir de tres elementos principales: *i*) como un elemento de objetividad, imparcialidad y certeza para garantizar la aleatoriedad en la determinación de quienes fungen como funcionarios de mesa directiva de casilla; *ii*) como una respuesta a las experiencias de procesos electorales previos (principalmente en 1994 y 1997), en los que hubo señalamientos sobre la pre-configuración en la integración de las casillas; y *iii*) como un

mecanismo de control operacional durante las tareas de capacitación, al mandar un orden de visita específico a los ciudadanos insaculados.

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 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”*.

En relación con lo anterior, y contrario a la argumentación de la mayoría del Consejo General, es nuestra convicción que este objetivo sigue vigente hoy en los mismos términos, y que eliminar una figura cuya evolución histórica ha demostrado garantizar este fin, sin menoscabo de las complejidades operativas, es un craso error de cara al Proceso Electoral Federal 2017-2018.

Derivado de la determinación de eliminar este “orden de visita”, este Consejo General mandató, en el Acuerdo por el cual se aprobó la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2017-2018, el desarrollo de los Lineamientos citados, cuya aprobación es motivo del presente voto particular.

En relación con los mismos, destaca de entrada que su objetivo cambia radicalmente la concepción de lo que antes se conocía como “orden de visita”. Aquélla se describía como un mecanismo de certeza en la imparcialidad de la conformación de las mesas directivas de casilla. Ahora la ruta de visita *“se constituye como un componente más que ayuda a las juntas distritales ejecutivas, para llevar a buen puerto las tareas de integración de mesas directivas de casilla y la capacitación electoral”*; es decir, se

sustituye el elemento central de certeza e imparcialidad, por uno de organización en las tareas de integración de mesas directivas de casilla.

Nos resulta imposible acompañar los Lineamientos puestos a nuestra consideración, toda vez que esta propuesta para la generación de rutas de visita no garantiza elementos mínimos para la democratización en la conformación de las mesas directivas de casilla, al anteponer el principio de efectividad y velocidad en las tareas de visita, al de certeza e imparcialidad mediante la garantía de la aleatoriedad en los recorridos de visita por parte de los capacitadores asistentes electorales (en adelante “CAE”).

No compartimos la argumentación sostenida por la mayoría del Consejo General respecto a que el proceso de insaculación y la obligación de visitar al 100% de los ciudadanos insaculados durante la primera etapa de capacitación garantiza la aleatoriedad y evita la preconfiguración en la integración de las casillas, pues la misma es omisa a incorporar en su análisis el factor humano en las tareas de capacitación.

Al respecto, resulta indispensable enfatizar que nuestra postura no parte de una desconfianza en el desempeño de las funciones de los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales, sino del reconocimiento de la complejidad de las actividades que tienen encomendadas y —a partir de ello— la necesidad de seguir contando con herramientas que permitan a este Instituto cumplir con sus tareas en un apego estricto a los principios centrales de la función electoral, relacionados con la certeza e imparcialidad.

Si bien no puede desconocerse que su estricto cumplimiento conlleva dificultades, 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.

Así, 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. Pero en todas las implementaciones, siempre se enfatizó en que se buscaba dotar 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. Lo anterior, a partir del reconocimiento de que 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.

Cabe destacar que el proyecto presentado inicialmente por el área técnica y la primera propuesta aprobada por la Comisión de Capacitación y Asistencia Electoral, para el Proceso Electoral 2017-2018, incorporaba el “orden de visita” en los mismos términos que se había implementado en procesos electorales anteriores.

Ahora en los Lineamientos aprobados por la mayoría del Consejo General se determina como procedimiento, que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores generará un listado ordenado a partir de la referencia geográfica (colindancia) de las manzanas y/o localidades al interior de cada sección electoral, iniciando invariablemente en la manzana o localidad ubicada más al noroeste de la misma. Dicho listado servirá como un instrumento de apoyo para la ruta de visita que realizará el CAE a los ciudadanos insaculados. Con base en lo anterior, el Sistema de Primera Insaculación del Multisistema ELEC2018 generará la propuesta de ruta de visita de acuerdo a lo siguiente:

*“Secciones Urbanas y Rurales con ameznamiento definido*

*1. Del conjunto de manzanas que cuenten con ciudadanos insaculados, el Sistema de Primera Insaculación identificará el número de la manzana a partir de la cual*

*iniciará la ruta de visita, siendo ésta, sin excepción alguna, aquella cuya ubicación esté localizada más al noroeste de la sección.*

**2.** *El Sistema de Primera Insaculación ordenará alfabéticamente a los ciudadanos sorteados por manzana tomando como referencia la primera letra del apellido paterno comenzando por la letra sorteada.*

**3.** *El domicilio del primer ciudadano a visitar, se tomará como punto de partida y se continuará con los siguientes ciudadanos insaculados a partir de su proximidad geográfica.*

**4.** *Una vez concluido el recorrido de la ruta de visita de la manzana, el Sistema de Primera Insaculación tomará la siguiente manzana, a partir de la numeración establecida por la DERFE replicándose lo establecido en los puntos 2 y 3. Este procedimiento se repetirá hasta agotar el listado de ciudadanos de cada sección electoral.*

#### *Secciones Rurales sin ameznamiento*

**1.** *Del conjunto de localidades que cuenten con ciudadanos insaculados, el Sistema de Primera Insaculación identificará el número de la localidad que, sin excepción alguna, esté ubicada más al noroeste de la sección electoral, y a partir de ahí, iniciará la ruta de visita.*

**2.** *El Sistema de Primera Insaculación ordenará las localidades para la determinación de la ruta de visita. Al interior de cada una de ellas, se ordenará alfabéticamente a las y los ciudadanos sorteados por localidad tomando como referencia la primera letra del apellido paterno comenzando por la letra sorteada.*

**3.** *El domicilio del primer ciudadano a visitar, se tomará como punto de partida y se continuará a partir de la proximidad geográfica de los siguientes ciudadanos insaculados.*

*4. Una vez concluida la visita de la localidad, el Sistema de Primera Insaculación tomará la siguiente, a partir de la numeración establecida por la DERFE. Este procedimiento se repetirá hasta agotar el listado de ciudadanos insaculados de la sección electoral.”*

Contando con la anterior información, consideramos que la preconfiguración de las mesas directivas de casilla no pasa únicamente por un ejercicio faccioso en las tareas de capacitación, sino por el esfuerzo natural de quien las lleva a cabo. Es de esperar que, al privilegiar el principio geográfico en la visita —es decir, el de colindancia—, se corra el peligro de concentrar en una zona específica de la sección, la totalidad, o la mayoría de las y los ciudadanos requeridos, convirtiéndose así en un incentivo para el sesgo en la integración de las mesas directivas de casilla y la pauperización de la democratización de las secciones electorales.

Durante las diversas discusiones sobre el tema, que siguieron a la aprobación de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2017-2018 sin el tradicional lineamiento de orden de visita, se fue construyendo la idea de que el principio de aleatoriedad que algunos señalamos debía mantenerse, se garantizaría mediante la construcción de un esquema de control y verificación riguroso por parte de las juntas y consejos locales y distritales, para supervisar el trabajo de los CAE durante las tareas de visita.

No obstante, los Lineamientos aprobados por el Consejo General fueron omisos en establecer mecanismos de verificación específicos que atendieran la magnitud de las modificaciones propuestas. En este sentido, si bien en este documento se propone que se realice un 100% de verificación de gabinete, la propuesta de verificación en campo es de tan sólo el 5% de las ARE con los porcentajes más altos en las razones por las que un ciudadano es imposible de localizar durante el momento de la visita, en cada distrito, y atendiendo a rangos por el número de distritos en la entidad. Consideramos

que la meta establecida resulta insuficiente para generar un programa de incentivos, en el terreno, que garantice un esquema democrático en la participación de las y los ciudadanos como funcionarios de mesa directiva de casilla.

De igual forma tenemos la convicción de que resulta insuficiente, y contrario al ejercicio de verificación en campo por parte de nuestras juntas y consejos locales y distritales, el establecer que: *“Las y los Supervisores Electorales, además de verificar en gabinete el 100% del cumplimiento de la ruta de visita de cada uno de sus CAE, entre el 7 y el 28 de marzo de 2018, sólo verificarán en cada una de sus ARE el 15% de los casos en los que un ciudadano es imposible de localizar durante la visita [...]”*

Es por ello, que consideramos que el esquema de verificación aprobado no es más que un paliativo que no permite asegurar y fortalecer la aleatoriedad y certeza en la integración de las mesas directivas de casilla, sino que sólo validará un ejercicio que a todas luces abandona un esquema de visita históricamente probado y avalado por todos los actores, por una ruta de visita eficientista cuya finalidad es “mejorar” los índices en el avance de las tareas de capacitación, a expensas de las certezas que el “orden de visita” otorgaba a las casillas.

Por ello, consideramos que los Lineamientos aprobados consolidan precisamente lo que se buscaba contener, y reglamentan la posibilidad de preconfigurar la integración de la casilla al atender una ruta de visita bajo un principio sustantivamente geográfico. Si bien se incorpora un elemento alfabético al inicio de la visita a partir de cada calle, de fondo se cambia la concepción de orden de visita que buscaba garantizar la certeza e imparcialidad, por una visión de que se trata de una herramienta que tiene el propósito de planear, implementar y dar seguimiento a las acciones de visita a los ciudadanos sorteados con procedimientos eficientes y eficaces, a contracorriente de lo que se ha señalado históricamente en la aprobación de las Estrategias de Capacitación y

Asistencia Electoral, a partir de 1999. El cambio mismo en la concepción del propósito del orden de visita, deja clara la magnitud de la decisión.

Por otra parte, es importante destacar que la modificación aprobada se presentó sin un análisis previo de sus impactos o de las medidas que se tendrían que adoptar para atenderlos. Así, al día de hoy, no se cuenta con elementos de información que permitan identificar otra figura, o procedimiento, que contribuya a la seguridad que proporcionaba este mecanismo, que incluso fue avalado en consenso con 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 algún otro funcionario, la decisión de quiénes 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 casilla.

Adicionalmente, se debe señalar que esta decisión va a contracorriente de otro principio profundamente arraigado en la historia del IFE, hoy INE, referente a la aprobación de modificaciones de gran calado, en las postrimerías de los ampliamente señalados como los comicios más complejos de la historia de nuestro país, en 2018. Un esquema de valoración para la modificación del orden de visita —elemento que ha acompañado durante más de una década nuestros procesos electorales y que ha dotado de certeza a la Jornada Electoral—, debió haber sido estudiado y piloteado con antelación para contar con elementos que dieran certeza sobre una nueva figura en esta materia.

No tenemos duda que, con esta aprobación —carente de elementos técnicos y demás información para sostener dicha propuesta—, se pone en riesgo el fin principal que, como se ha insistido, se buscó cuidar por más de una década, a expensas de la experiencia acumulada institucionalmente.

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, presentamos VOTO PARTICULAR, respecto del punto 16 del orden del día de la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 30 de octubre de 2017, relativo a los Lineamientos para la determinación de las rutas a seguir para las tareas de visita a las y los ciudadanos insaculados en el Proceso Electoral 2017-2018.

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**  
**CONSEJERO ELECTORAL**

**A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**  
**CONSEJERA ELECTORAL**