



Instituto Nacional Electoral

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE MODIFICAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE ELECCIONES, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 441 DEL PROPIO REGLAMENTO.**

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 17 del orden del día de la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 22 de noviembre de 2017 a las 10:00 horas, relativo a la modificación de diversas disposiciones del Reglamento de Elecciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 del propio Reglamento.

### ANTECEDENTES

1. El 31 de enero de 2014, se promulgó una Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral, que fue 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



**Instituto Nacional Electoral**

de los procesos electorales federales, como locales —estos últimos, en coordinación y vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales (en adelante “OPL”)—. 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 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

---

<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**

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, del 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. Tras la experiencia en la organización de los procesos electorales concurrentes de 2014-2015, para las elecciones extraordinarias que derivaron de los mismos, 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.

5. Con base en los aprendizajes de este nuevo esquema de vinculación, 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 atribuciones nacionales; b) homogeneizar las actividades y procedimientos relativos a la organización y desarrollo de las elecciones federales y locales, y c) suministrar certeza tanto al Instituto, como a los OPL y a los distintos



**Instituto Nacional Electoral**

actores políticos, en torno a las reglas aplicables a la organización de los comicios que se celebrarían en el país.

6. Las reglas y previsiones contenidas en el Reglamento de Elecciones sirvieron como marco normativo de los procesos electorales locales de 2016-2017.

7. Como parte de las actividades preparatorias de los procesos electorales federal y locales de 2018, el 5 de septiembre de 2017, a través del Acuerdo INE/CG399/2017, la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General aprobaron el 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").

En la misma se incorporaron dos figuras novedosas: los capacitadores asistentes electorales y los supervisores electorales "locales", para las labores de asistencia electoral de los OPL.

8. Posteriormente, y tras la discusión en diversas mesas de trabajo y en el seno de las Comisiones de Vinculación con Organismos Públicos Locales, Temporal de Debates 2017-2018, y de Capacitación y Organización Electoral, se turnaron al Consejo General un conjunto de propuestas de modificaciones al Reglamento de Elecciones.

9. El 22 de noviembre de 2017, la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General aprobaron el Acuerdo INE/CG565/2017 por el cual se modifican diversas disposiciones del Reglamento de Elecciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 del propio Reglamento.



Instituto Nacional Electoral

## CONSIDERACIONES

**PRIMERA.** Tal como se desprende de los antecedentes referidos, 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 otras, las atribuciones con que anteriormente contaba el Instituto Federal Electoral (en adelante “IFE”), en relación con la organización de los procesos electorales federales, y se le dotó de nuevas atribuciones en el ámbito local.

En este sentido, el marco general de la reforma delineó un esquema de coordinación con los recién formados OPL, mismo que debió ser nutrido y consolidado en la práctica por este órgano nacional ante la falta de especificidad de la Ley en un conjunto de materias relacionadas con la vinculación de ambos organismos.

Por tal motivo, entre 2014 y 2016, este Consejo General emitió una serie de reglas, lineamientos y acuerdos, producto de los vacíos legales, de las necesidades de coordinación entre el INE y los OPL, y de la propia experiencia adquirida en la relación con estos últimos, tanto en los procesos electorales locales, como el concurrente en 2015. Finalmente, a través del Reglamento de Elecciones se normó un esquema específico de vinculación con ellos y se determinó e institucionalizó el modelo —ya probado, en distintos procesos electorales locales— a través del cual esta autoridad definió su carácter nacional.



Instituto Nacional Electoral

Por ello, el motivo principal de mi disenso con la decisión adoptada por la mayoría de los Consejeros y Consejeras Electorales, se centra en la decisión de modificar —a más de dos meses de haber iniciado el Proceso Electoral Federal y concurrente de 2017-2018— un conjunto de disposiciones que alteran sustancialmente el modelo de participación del INE en los procesos electorales locales, en las materias más sensibles para la operación electoral a cargo de los OPL. Me refiero específicamente a las actividades de armado de los paquetes electorales, su distribución a los Presidentes de la mesa directiva de casilla, la asistencia el día de la jornada electoral, los mecanismos de recolección de paquetes electorales y el desarrollo de los cómputos distritales y municipales en el ámbito local.

En relación con lo anterior, debo señalar que coincido tanto con el sentido como en la necesidad de algunas de las reformas al Reglamento —en lo que respecta a temas propios de nuestra operación interna—, pues me parecen adecuadas y connaturales a un proceso de revisión permanente al cual estamos sujetos. No obstante, no puedo acompañar el que se decidan modificar —una vez arrancado el proceso electoral y luego de que incluso se suscribieron con los OPL los convenios de coordinación correspondientes al mismo—, un conjunto de reglas que impactan directamente a los OPL y a nuestro esquema de coordinación con ellos, mayormente al tratarse de reformas que van en contracorriente de lo que hemos normado y solicitado de ellos en los años anteriores.

En este contexto, mi preocupación no se centra en el carácter particular de algunas de las modificaciones aprobadas, sino en que, **en su conjunto**, representan la institucionalización —a través del Reglamento de Elecciones— de un diverso esquema de coordinación interinstitucional y una nueva forma de ejercicio del



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

**Instituto Nacional Electoral**

carácter nacional de este Instituto, que en el fondo tenderá a reducir el ámbito de responsabilidad del INE en el desarrollo de los procesos electorales locales, precisamente en la elección que por su alcance y magnitud está obligada a garantizar esta institución —en el rol de ente rector del Sistema Nacional Electoral que le fue conferido en la reforma de 2014, para el adecuado desarrollo de todos los procesos electorales que se celebran en el territorio nacional, sean estos federales o locales—.

**SEGUNDA.** A fin de establecer el contexto que motiva mi disenso con el Acuerdo aprobado por la mayoría de los integrantes del Consejo General, 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) las carencias y deficiencias democráticas que hasta ese momento se identificaban en México, particularmente, en el plano de las elecciones locales, y b) los valores y prácticas que el entonces IFE, había ofrecido para 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 al INE —dotado de nuevas atribuciones “nacionales”—, mismo que junto con los OPL, sería responsable de la función estatal de organizar elecciones. Con ello, se logró una modificación sustancial a la estructura y distribución de las facultades y responsabilidades de las instituciones electorales, principalmente en el ámbito local.

A handwritten mark, possibly a signature or initials, consisting of a vertical line with a hook at the top and a small loop at the bottom.



Instituto Nacional Electoral

Así, la creación del INE buscaba dar lugar a la institucionalización de una práctica para las elecciones de carácter local que el IFE consolidó por más de 20 años de procesos electorales en el ámbito federal. Ello, para lograr una mejora en las condiciones de legalidad, certeza, equidad y transparencia en éstos, sentando las bases para homogeneizar todos los procesos electorales que se celebraran en el territorio nacional.

Con este objetivo, 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>3</sup>, como de regulación<sup>4</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.

Sin embargo, desde su aprobación, los propósitos de la reforma han enfrentado diversos retos y adversidades para su desarrollo; valgan dos ejemplos para evidenciarlo:

Primeramente, se crea 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—, con la particularidad

<sup>3</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>4</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

de incluirse 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>5</sup>.

En segundo lugar, el establecer previsiones constitucionales a partir de las cuales se expedirían Leyes Generales en materia de procedimientos e instituciones electorales —a las que se tendrían que sujetar incluso las constituciones y leyes locales; lo que involucraba la homologación de los procesos requerida para un modelo con atribuciones mixtas entre el INE y los OPL—, pero así mismo, aprobar una LGIPE que consta de 493 artículos, de 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 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 proyectados con la creación del INE, no enfrentaban únicamente las modificaciones constitucionales y legales, sino la conformación de

---

<sup>5</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

un órgano de dirección independiente, cuyas determinaciones garantizaran la autonomía de la institución de Estado que surgía, 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: a) asumir directamente la realización de las actividades propias de los OPL; b) delegar en ellos algunas funciones; 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 ha implicado, a su vez, la necesidad de un repaso institucional —que necesariamente ha sido la base de las decisiones adoptadas por el Consejo General, como máximo órgano de decisión— respecto de su papel, pero principalmente, su responsabilidad en el desarrollo de los procesos electorales no sólo federales, sino locales que se celebren en el país.

**El motivo de mi disenso con el Acuerdo aprobado por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General, radica precisamente en el giro que tal repaso está alcanzando, implícito en las propuestas al Reglamento de Elecciones, principalmente en materia de coordinación con los OPL y el ejercicio de la rectoría nacional del modelo electoral.**

Retomando la evolución del nuevo modelo institucional, 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 retomado tanto las



Instituto Nacional Electoral

experiencias en la organización de las elecciones concurrentes en el 2014-2015, como 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, de una perspectiva de separación de las funciones del INE y de los OPL, acompañada de una visión de “mínima intervención” del Instituto en el ejercicio de las atribuciones los OPL. A partir de esto, cada una de las autoridades fue responsable de las actividades específicas que le correspondían, limitando la coordinación a los puntos específicos de contacto entre las atribuciones de una y otra autoridad.

Como segunda premisa, se optó por compartir presupuestalmente 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>6</sup>.

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

---

<sup>6</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

**rector del Sistema Nacional Electoral, y devino en 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 aquellas 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, hizo evidentes 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 “dos superiores”, lo que diluía o desdibujaba las líneas de mando y, por ende, de supervisión de las actividades conjuntas encomendadas.

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



**Instituto Nacional Electoral**

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.”*

Al respecto, vale la pena destacar que el Reglamento de Elecciones incorporó diversas disposiciones de carácter obligatorio que fueron emitidas en ejercicio de la



**Instituto Nacional Electoral**

facultad de atracción del Instituto, 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
- 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,



Instituto Nacional Electoral

*“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>7</sup>

**TERCERA.** A partir de las consideraciones expuestas, y por lo que hace a la materia del presente voto particular, procederé a desarrollar los motivos específicos por los cuales no comparto la decisión de la mayoría de los Consejeros y Consejeras Electorales de modificar diversas disposiciones del Reglamento de Elecciones; en particular, en lo que respecta a las reglas que impactan directamente a los OPL y nuestro esquema de coordinación con ellos.

En primer lugar, cuando originalmente aprobamos el Reglamento de Elecciones, el colegiado señaló, como se expresó en el considerando anterior, que se trataba de

---

<sup>7</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**

un instrumento normativo que —a partir de la experiencia adquirida— buscaba orientar y desarrollar las actividades en materia de organización de elecciones bajo el nuevo esquema nacional derivado de la Reforma Electoral 2014, permitiendo así homologar los procedimientos en todos los ámbitos geográficos del país.

En este sentido, se argumentó que el conjunto de normas que se integraban a dicho instrumento, habían sido probadas y, por lo tanto, resultaba indispensable agruparlas en un documento rector que diera certeza y seguridad jurídica al nuevo modelo electoral y a la vinculación de este Instituto con los OPL. Fue éste el espíritu, en materia de coordinación con los OPL, que se pretendió imprimir al Reglamento.

Como resultado de su aprobación, se reglamentó un modelo electoral específico —dentro del nuevo Sistema Nacional Electoral—, y se establecieron con anticipación y claridad las directrices que tanto los diversos OPL como este Instituto, debíamos seguir con la intención de igualar y estandarizar los procesos electorales en todo el país, atendiendo así el propósito que acompañó la aprobación de la reforma electoral de 2014.

En relación con lo anterior, no debe perderse de vista que, al momento de su aprobación, el Consejo General del Instituto se pronunció porque este Reglamento dotaba de certeza a la organización de los comicios de cara no sólo a las elecciones de 2017, sino al desafío organizativo que implicaba el Proceso Electoral Federal 2017-2018, con la concurrencia de 30 elecciones locales. Desde entonces, la normatividad que generamos como Institución, estuvo pensada para el reto de organización inherente a los comicios de 2018; pero más importante aún, se aprobó a la luz de la propia experiencia institucional como resultado de las tareas de coordinación con los OPL y las debilidades institucionales que en muchos de los





**Instituto Nacional Electoral**

casos presentaban, así como las dificultades enfrentadas en la organización conjunta de los procesos electorales locales previos.

Al respecto, si bien estoy convencida que el Reglamento de Elecciones es<sup>8</sup> y debe ser un instrumento vivo, sujeto a ajustes y modificaciones a partir de los aprendizajes que derivan de su implementación, estoy cierta que el proyecto aprobado por la mayoría trasciende un mero ajuste para conformar un nuevo modelo de vinculación con los OPL, en las materias más sensibles para la operación electoral a su cargo. Ello, en el marco de un proceso electoral que ya ha iniciado, y sin que se cuente con los elementos o la evidencia que justifiquen la idoneidad —o siquiera la necesidad— de su adopción.

Así, como lo señalé durante la aprobación de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral hace unos meses, el esquema de asistencia electoral que se incorporó a la misma, y que con el Acuerdo materia del presente voto particular se cristaliza en el Reglamento de Elecciones, atiende a un *des-involucramiento* y *des-responsabilización* del INE en los procesos electorales locales, y más grave aún, hace caso omiso al deber constitucional que, en materia de elecciones locales, la Reforma Electoral asignó a este Instituto. Por si fuera poco, se aprueba ya iniciado el proceso electoral federal, desatendiendo la experiencia que este órgano nacional ha adquirido de 2014 a la fecha y que, como se ha expuesto, fue el origen reiteradamente señalado por esta mesa de la aprobación del Reglamento original.

Me explico. Si bien no en su totalidad, el grueso de las propuestas de modificación aprobadas, atienden a la necesidad de homologar el Reglamento de Elecciones,

---

<sup>8</sup> Tal como se desprende de su artículo 441 que prevé la posibilidad de "...ser objeto de ulteriores modificaciones y adiciones por parte del Consejo General, a fin de ajustarlo a eventuales reformas en la normativa electoral, o bien, para mejorar los procesos aquí previstos o adecuarlos al contexto específico de su aplicación."



Instituto Nacional Electoral

con esta decisión de abandonar el modelo de coordinación con los OPL que nos habíamos dado, que era conocido y probado por todos los actores inmersos en el proceso electoral y que garantizaba certeza en todos los comicios. Con estos cambios, considero que se transita a un modelo diverso que no ha sido probado y que pone en riesgo la integridad del proceso electoral concurrente del próximo año.

Así, como lo señalé durante la aprobación de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, el modelo de asistencia incorporado al Reglamento resulta contrario a la experiencia adquirida en los procesos locales y concurrentes de 2014 a la fecha, y rompe con la certeza en lo que será la casilla única, pues nuevamente —como ocurrió en el 2014, y se modificó para los procesos electorales locales posteriores— establece una separación entre las atribuciones del INE y los OPL en las actividades finales a cargo de los OPL, que convergen con las del INE el día de la jornada electoral.

Para evidenciar lo anterior, resulta relevante traer a cuenta que 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 Capacitadores-Asistentes Electorales (en adelante “CAE”) y a los Supervisores Electorales (en adelante “SE”)<sup>9</sup> como uno de los puntos de enlace entre el INE y los OPL para el

<sup>9</sup> Que son figuras exclusivas de este Instituto, reguladas por el artículo 303 de la LGIPE, y funcionan a cargo y bajo el mando del INE.

En particular, el artículo 303 de la LGIPE establece lo siguiente:

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;*



**Instituto Nacional Electoral**

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.

Así, precisamente para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades de asistencia referidas, en el Reglamento de Elecciones se dotó a los CAE y SE de facultades para intervenir “invariablemente” en el armado de los paquetes electorales de las elecciones locales, su distribución a los Presidentes de las mesas directivas de casilla, y para dar seguimiento y apoyo a estos últimos, durante la jornada electoral; asimismo, se estableció su participación en los cómputos distritales y municipales a cargo de los OPL. De igual forma, se dotó al INE de facultades para aprobar y operar los mecanismos de recolección que garantizan la recuperación de los paquetes electorales la noche de la elección.

Ello, considerando las funciones conferidas a los SE y CAE desde la LGPE, y como resultado de las experiencias pasadas, con miras a garantizar el desarrollo de los distintos procesos electorales que, hoy como autoridad nacional, este Instituto tiene la obligación de tutelar tanto en el ámbito federal, como en el local.

En contraposición a esta regulación, desde la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral y ahora en el Reglamento de elecciones, se incorporaron dos

- 
- 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

figuras nuevas —los SE “locales” y los CAE “locales”— que si bien serán reclutadas, seleccionadas y capacitadas por el INE, realizarán las funciones referidas bajo el mando de los OPL, restando así control en el desarrollo de las mismas.

Reiteradamente me he opuesto a la aprobación de las figuras de los SE “locales” y los CAE “locales”<sup>10</sup>, con el conjunto de atribuciones, responsabilidades y funciones que pretende otorgárseles, no sólo por su desapego a la norma, sino por las carencias que pretende institucionalizar sobre nuestra responsabilidad en el ámbito local y por los riesgos operativos que implica en un proceso electoral en que convivirán las tres elecciones federales y 30 elecciones concurrentes en el territorio nacional.

Estoy convencida que la incorporación de estas nuevas figuras, a la sombra de lo que hemos aprendido en la implementación de la Reforma, es una determinación que no abona al adecuado desarrollo de los procesos electorales que ya están en curso, puesto que con su incorporación, se trasladan nuevamente al ámbito de control de los OPL, diversas actividades que la experiencia de 2014-2015 nos comprobó debían quedar a cargo del INE, para garantizar el ejercicio de las atribuciones específicas que constitucionalmente le fueron conferidas. Aunado a ello, con su incorporación se establece un nuevo modelo de operación que no cuenta con algún ejercicio de ejecución previa y con incierta eficacia, lo que resta convicción al proceso electoral por venir, mismo que sólo por su alcance —sin considerar siquiera el contexto político y social en el que se desarrollará— es de suyo complejo.

---

<sup>10</sup> Ver el Voto Particular emitido con motivo de la aprobación del acuerdo INE/CG399/2017, por el cual el Consejo General del Instituto aprobó la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, localizable en la dirección siguiente: <https://drive.google.com/drive/folders/0Bw8p1J2L9xL5M05ESIdURTBnZms>.



**Instituto Nacional Electoral**

En conjunto, no puedo acompañar la propuesta de modificación al Reglamento de Elecciones una vez que se ha iniciado el Proceso Electoral, toda vez que supone un cambio de reglas que durante más de un año nos hemos esforzado en transmitir a los OPL, y que hemos construido a lo largo de más de tres años. Estoy convencida que más allá de las diferencias de fondo que he expresado, transcurridos más de dos meses del inicio del proceso, el que la decisión de cambiar las reglas provenga de la autoridad nacional, implica un golpe eficaz a la certeza y a la seguridad de nuestro modelo electoral.

El impacto que ello presupone sobre las garantías que habíamos construido y que nos habíamos otorgado sobre la experiencia en los procesos pasados, se cambia hoy de súbito por un principio que no fue el de la certeza en nuestros procesos electorales, afectando al conjunto de los actores inmersos en los diversos procesos electorales, quienes han planificado sus actividades en el marco de un Reglamento que hoy, en forma tardía, la mayoría del Consejo General ha decidido modificar, alterando de manera significativa las condiciones de certeza de los procesos electorales federales y concurrentes que se materializarán en 2018.

**CUARTA.** Adicional a la diferencia estructural que he expuesto en relación con las modificaciones al Reglamento, resulta necesario abordar algunos elementos particulares de los que también me separo, pues estoy convencida que, por sí mismos, afectan el desarrollo de los procesos electorales, y la certidumbre que esta autoridad está obligada a garantizar.



Instituto Nacional Electoral

**A. Escrutinio y cómputo simultáneo en la casilla.** El Acuerdo aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales propone dos modificaciones sustantivas en relación con el escrutinio y cómputo en las casillas. En primer lugar, se prevé un mecanismo para que las actas correspondientes a cada una de las elecciones sea llenada inmediatamente después del escrutinio y cómputo correspondiente, sin esperar a que se realice el ejercicio respecto de la totalidad de las elecciones en la casilla. En segundo lugar, se contempla que los paquetes electorales correspondientes a un ámbito de elección — federal o local— puedan ser trasladados a las sedes respectivas, sin esperar a que concluyan los escrutinios y cómputos del otro ámbito de elección.

Respecto de las modificaciones propuestas y aprobadas, acompaño la primera, pero me aparto de la segunda. Ello, puesto que tengo la convicción de que el objetivo de la propuesta de reformar el Reglamento de Elecciones en esta materia, radica en la necesidad de contar con resultados electorales preliminares con prontitud, tanto PREP como Conteo Rápido, al ser un requisito de certeza que la sociedad reclama. Al respecto, estoy convencida que la primera de las modificaciones referidas logra este propósito, y que el procedimiento previsto para su ejecución garantiza la confianza en su desarrollo. No obstante, me distancio del contenido del párrafo 8 del artículo 246 reformado, que señala lo siguiente:

“[...]”

8. Al concluir la totalidad de los escrutinios y cómputos de las tres elecciones federales (cinco en las casillas especiales) o la totalidad del número de elecciones locales de que se trate, se iniciará el traslado de los paquetes a las sedes respectivas sin esperar a que concluya el escrutinio y cómputo del otro tipo de elecciones (federales o locales), siempre que la previsión correspondiente haya sido tomada en los mecanismos de recolección. El traslado de los paquetes estará a cargo del



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

**Instituto Nacional Electoral**

funcionario designado por la o el presidente de casilla, quien será eximido de firmar el resto de la documentación de la casilla, permaneciendo los demás funcionarios, lo cual quedará consignado en la constancia de clausura señalando el nombre del funcionario y la hora en que se inició el traslado de los paquetes.

[...]"

No comparto la determinación específica respecto al traslado de los paquetes, pues estoy convencida que la misma no responde o atiende la necesidad de contar con resultados preliminares oportunos e implica un riesgo innecesario, en aquellos casos de elección concurrente, al plantear la desintegración de la casilla única con la salida de un paquete electoral y un funcionario de la mesa directiva, con antelación a la clausura oficial de la casilla.

En este sentido, aunado a la incertidumbre que implica el tener un paquete circulando en las calles previo al cierre de la casilla, debo señalar el riesgo operativo que implica la ruptura de la integralidad de la mesa directiva de la casilla única, adicionando un elemento de presión y complejidad en uno de los momentos más vulnerables y sensibles de la Jornada Electoral.

**B. Conteo, sellado y agrupamiento de boletas.** Se trata de una modificación, como otras contenidas en el Acuerdo aprobado, que únicamente atiende la concurrencia del proceso electoral en 2017-2018, sin tomar en cuenta que este instrumento es de carácter general y cuya finalidad no se reduce a la atención de la elección por venir. El claro ejemplo está en la propuesta de modificar el plazo de 30 días, a 25, para que cada consejo distrital del INE, u órgano competente del OPL, designe a los SE y CAE correspondientes, y



Instituto Nacional Electoral

demás personal, para participar en las actividades para conteo, sellado y agrupamiento de boletas. En lugar de construir una redacción que atienda los casos tanto de elección concurrente, como no concurrente, se está sólo pensando en el supuesto del próximo año para proponer la modificación respectiva. A la luz de esta decisión, será necesario reformar nuestro reglamento general de forma anual.

**C. Encuestas de opinión.** En el artículo 138 párrafo 1, se modificó la redacción para tratar con mayor laxitud a las personas físicas o morales que pretendan realizar cualquier encuesta de salida o conteo rápido, mediante la eliminación del “deber” de dar aviso a la autoridad electoral de estos ejercicios. Considero que este sentido de obligatoriedad no debe eliminarse de nuestra normativa, toda vez que no fortalece, sino debilita una regulación necesaria que ya nos habíamos otorgado.

**D. Mecanismos de Recolección.** En lo referente a esta materia, el Acuerdo aprobado elimina el carácter “excepcional” de los CRyT itinerantes. No comparto esta modificación toda vez que se trata del mecanismo de recolección que menor certeza nos otorga al tratarse de aquél que históricamente ha contado con el menor acompañamiento por parte de los partidos políticos. Por tal motivo, es mi convicción que si bien, se trata de un mecanismo de recolección necesario en algunas condiciones, debería mantener el carácter de excepcional, a fin de evitar su uso indiscriminado ante la ausencia de vigilancia que ha presentado por parte de los contendientes durante los procesos electorales.





Instituto Nacional Electoral

**E. Programa de Resultados Electorales Preliminares.** Por último, hay dos elementos en materia de resultados electorales preliminares, que no comparto. En primer lugar, el Acuerdo aprobado modificó la fecha de integración del Comité Técnico Asesor, de seis meses antes de la Jornada Electoral, a siete meses antes con la propuesta aprobada. Con esta modificación, estaremos obligando a los OPL a integrar sus Comités dentro de poco más de una semana, el 1º de diciembre. Si bien comparto las razones por las que se propone la integración previa del referido Comité, estoy convencida que se trata de una modificación irracional para el presente proceso electoral, precisamente tomando en consideración la fecha de su aprobación —a menos de 10 días del vencimiento del plazo—, misma que generará que los OPL incurran en un incumplimiento a las obligaciones reglamentarias que les son impuestas, precisamente derivado del momento en que la misma se determinó.

Por otra parte, en el Reglamento se establece que la UNICOM dará asesoría y hará recomendaciones a los OPL respecto del cumplimiento de las obligaciones previstas en materia del Programa de Resultados Electorales Preliminares. Es mi convicción que, al igual que en otras materias responsabilidad de otras unidades o direcciones ejecutivas, lo que la UNICOM debe hacer es dar el visto bueno sobre el cumplimiento de las reglas establecidas por el INE, en lo que respecta a nuestro ámbito de competencia, pero no quedarse en recomendaciones que puedan ser incumplidas.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, elongated shape with a small loop at the bottom.



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

**Instituto Nacional Electoral**

**QUINTA.** A partir de los diversos elementos expuestos a lo largo del presente voto particular, expreso mi disenso con el Acuerdo del Consejo General por el que se aprobó la modificación de diversas disposiciones del Reglamento de Elecciones. Los elementos que he señalado apuntan todos en un mismo sentido: hacia la institucionalización —a través del Reglamento de Elecciones— de un nuevo esquema de coordinación interinstitucional y una nueva forma de ejercicio del carácter nacional de este Instituto, que en el fondo busca reducir el ámbito de su responsabilidad en el desarrollo de los procesos electorales locales, justo con motivo de la elección que por su alcance y magnitud federales o locales, está obligada a garantizar esta Institución —en el rol de ente rector del Sistema Nacional Electoral que le fue conferido en la reforma de 2014—.

Estoy convencida que el Consejo General está obligado a adoptar sus decisiones, a partir de una mirada institucional que se haga cargo de nuestro papel, pero principalmente, de nuestra responsabilidad, en el desarrollo de los procesos electorales no sólo federales, sino locales que se celebren en el país.

No puedo sino discordar en que se decida modificar —una vez arrancado el proceso electoral y ya avanzados los trabajos de coordinación con los distintos OPL—, un conjunto de reglas que impactan directamente a los OPL y nuestro esquema de vinculación con ellos, así como las actividades que a una y otra institución le corresponde implementar.

Creo que decisiones de esta naturaleza trastocan tanto la certeza que debe regir los procesos electorales, como el papel que la Constitución otorgó al INE para garantizar —con las atribuciones referidas en el presente voto particular, y otras más en materias distintas, como la fiscalización y la administración del modelo de



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

**Instituto Nacional Electoral**

comunicación política— el adecuado desarrollo de los procesos electorales en todo el 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 17 del orden del día de la sesión ordinaria del Consejo General celebrada el pasado 22 de noviembre de 2017, relativo a la aprobación del Acuerdo por el que se modifican diversas disposiciones del Reglamento de Elecciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 del propio Reglamento.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of a large loop and a long, sweeping tail that extends downwards and to the right.

---

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